Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Inspectie van
het Onderwijs

De staat van het onderwijs

Onderwijsverslag 2009/2010

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Voor u ligt het Onderwijsverslag over het schooljaar 2009/2010. In dit verslag bundelt de Inspectie van het Onderwijs cijfers en informatie, schetst positieve en negatieve ontwikkelingen en doet aanbevelingen om het onderwijs te verbeteren. Het verslag geeft een beeld van de staat van het onderwijs over de volle breedte.

De meest opvallende, gunstige ontwikkelingen zijn de volgende. Er zijn minder zwakke en zeer zwakke scholen in de meeste sectoren. Leerlingen op de basisschool presteren iets beter. Meer leerlingen gaan naar hogere vormen van onderwijs. Daardoor stijgt het opleidingsniveau. Meer jongeren halen hun startkwalificatie en er zijn minder voortijdig schoolverlaters. Scholen en besturen worden zich meer bewust van het belang van goede prestaties.

De inspectie signaleert ook minder gunstige ontwikkelingen. Juist leerlingen die goed onderwijs hard nodig hebben, zitten vaak op zwakke en zeer zwakke scholen. Leerlingen in het voortgezet onderwijs halen bij het centraal examen lagere cijfers voor wiskunde, Nederlands en Engels dan enkele jaren geleden. Scholen en opleidingen waarborgen de kwaliteit van diploma's onvoldoende. Ze verschillen ook sterk in de opbrengsten die ze bereiken. Daardoor zijn leerlingen op de ene school veel beter af dan op de andere. Leerlingen hebben recht op goede leraren, maar een deel van de leraren schiet tekort.

De inspectie is vooral bezorgd over de daling van de prestaties in het voortgezet onderwijs. Met name in het vmbo halen leerlingen op het centraal examen lagere cijfers voor wiskunde, Nederlands en Engels. Het percentage zwakke en zeer zwakke scholen in havo en vwo stijgt. Bovendien groeit de uitstroom naar het voortgezet speciaal onderwijs en halen steeds meer leerlingen hun diploma in het volwassenenonderwijs, waar ze met lagere cijfers slagen. Doordat er vooral in het vwo grote verschillen in cijfers zijn tussen het schoolexamen en het centraal examen, is de kwaliteit van diploma's onvoldoende gewaarborgd.

De teruglopende prestaties zijn des te zorgelijker omdat de komende jaren veel van het voortgezet onderwijs wordt gevraagd. Er komen aangescherpte exameneisen en er worden reken- en taaltoetsen ingevoerd. Ook de maatregelen op het gebied van Passend onderwijs vragen extra inspanningen van scholen.

Alle leerlingen verdienen onderwijs van goede kwaliteit, dat hen voorbereidt op hun rol in de samenleving. Dat is de uitdaging waar het onderwijs voor staat en waar de Inspectie van het Onderwijs zich voor inzet.

De inspecteur-generaal van het Onderwijs,

Mevrouw drs. A.S. Roeters
Utrecht, april 2011

Deel 1
De staat van het onderwijs

Hoofdstuk 1	**De staat van het onderwijs**	**6**
1.1	Meer scholen met voldoende kwaliteit	9
1.2	Stijging van het opleidingsniveau	12
1.3	Prestatiedaling in het voortgezet onderwijs	13
1.4	Kwaliteit van examens onvoldoende gegarandeerd	15
1.5	Verschillen tussen scholen: ongelijke kansen voor leerlingen	16
1.6	Verbetering door professionalisering van besturen	18
1.7	Verbetering door professionalisering van leraren	21
1.8	Verbetering door meer aandacht voor de leerstof	22

Deel 2
Het onderwijs in sectoren

Hoofdstuk 2	**Primair onderwijs**	**26**
2.1	Toezichtarrangementen	29
2.2	Zwakke en zeer zwakke basisscholen	35
2.3	De kwaliteit van het basisonderwijs	38
2.4	De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs	42
2.5	Ontwikkelingen in het basisonderwijs	45
2.6	Naleving van wet- en regelgeving	55
2.7	Nabeschouwing	56
Hoofdstuk 3	**Voortgezet onderwijs**	**64**
3.1	Toezichtarrangementen	67
3.2	De opbrengsten van het voortgezet onderwijs	69
3.3	De kwaliteit van havo en vwo	73
3.4	Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs	81
3.5	Naleving van wet- en regelgeving	86
3.6	Nabeschouwing	88

Hoofdstuk 4	**Speciaal onderwijs en regionale expertisecentra**	**96**
4.1	Toezichtarrangementen	99
4.2	De kwaliteit van het onderwijs nader beschouwd	101
4.3	Mbo-studenten met leerlinggebonden financiering	103
4.4	Indicatiestellingen	106
4.5	Wachtlijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs	107
4.6	Justitiële jeugdinrichtingen	109
4.7	Ontheffingenbeleid	110
4.8	Nabeschouwing	110
Hoofdstuk 5	**Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie**	**114**
5.1	De kwaliteit van het mbo	117
5.2	Opbrengsten van het mbo	121
5.3	Tevredenheid van studenten en afgestudeerden	123
5.4	De kwaliteit van mbo-examens	124
5.5	De kwaliteit van instellingen in het mbo	125
5.6	Bestuurlijk vermogen en publieke verantwoording	127
5.7	Ontwikkelingen en thema's in het mbo	130
5.8	Naleving van wet- en regelgeving	133
5.9	Nabeschouwing	135
Hoofdstuk 6	**Hoger onderwijs**	**138**
6.1	Kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs	141
6.2	Opbrengsten van het hoger onderwijs	145
6.3	Borging van kwaliteit in het hoger onderwijs	146
6.4	Toegankelijkheid van het hoger onderwijs	148
6.5	Naleving van wet- en regelgeving	153
6.6	Nabeschouwing	154
Hoofdstuk 7	**Groen onderwijs**	**158**
7.1	Inleiding	161
7.2	Groen vmbo	161
7.3	Groen mbo	162
7.4	Groen hoger onderwijs	165
7.5	Nabeschouwing	168

Deel 3
Het onderwijs in thema's

Hoofdstuk 8	**Opbrengsten van het onderwijs**	**170**
8.1	Inleiding	173
8.2	Verschuivingen in leerlingstromen	173
8.3	Prestaties en diploma's	176
8.4	Schoolloopbanen	189
8.5	Efficiëntie en doelmatigheid	192
8.6	Prestaties en schoolloopbanen van jongens en meisjes	195
8.7	Prestaties en schoolloopbanen van autochtone en allochtone leerlingen	201
8.8	Sociale opbrengsten van het onderwijs	207
8.9	Nabeschouwing	211
Hoofdstuk 9	**De kwaliteit van bestuurlijk handelen**	**218**
9.1	Veranderende rol van besturen	221
9.2	Bestuurlijke schaalvergroting	222
9.3	Bestuurlijke organisatie en inrichting	223
9.4	Bestuurlijk vermogen en kwaliteit	226
9.5	Bestuurlijk vermogen en financieel beheer	233
9.6	Publieke verantwoording	233
9.7	Nabeschouwing	234
Hoofdstuk 10	**Financiën en rechtmatige besteding van gelden**	**236**
10.1	Financieel toezicht	239
10.2	De financiële gezondheid van besturen en instellingen	240
10.3	Verantwoording door besturen en instellingen	242
10.4	Doelmatigheid van hoge vermogens	246
10.5	Naleving van wet- en regelgeving	247
10.6	Nabeschouwing	250
Hoofdstuk 11	**De kwaliteit van leraren**	**252**
11.1	Hoe goed zijn Nederlandse leraren?	255
11.2	Wat maakt een leraar goed: kansen en bedreigingen	259
11.3	De onderwijsarbeidsmarkt	267
11.4	Nabeschouwing	268
Hoofdstuk 12	**De kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen**	**270**
12.1	De kwetsbaarheid van zorgleerlingen	273
12.2	De kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen	275
12.3	Twee specifieke groepen: voortijdig schoolverlaters en hoogbegaafden	278
12.4	Herkennen van zorgleerlingen	280
12.5	Nabeschouwing	282

1

De staat van het onderwijs

1.1	Meer scholen met voldoende kwaliteit	9
1.2	Stijging van het opleidingsniveau	12
1.3	Prestatiedaling in het voortgezet onderwijs	13
1.4	Kwaliteit van examens onvoldoende gegarandeerd	15
1.5	Verschillen tussen scholen: ongelijke kansen voor leerlingen	16
1.6	Verbetering door professionalisering van besturen	18
1.7	Verbetering door professionalisering van leraren	21
1.8	Verbetering door meer aandacht voor de leerstof	22

De staat van het onderwijs

In dit eerste hoofdstuk van het Onderwijsverslag over 2009/2010 beschrijft de Inspectie van het Onderwijs hoeveel scholen voldoen aan de normen voor basiskwaliteit. Gunstige en zorgelijke ontwikkelingen in het stelsel komen aan de orde, evenals aangrijpingspunten voor verbetering.

Waarborgen en stimuleren De inspectie wil waarborgen dat alle leerlingen onderwijs van voldoende kwaliteit krijgen. Dat gebeurt door zwakke en zeer zwakke scholen op te sporen en besturen op hun verantwoordelijkheden te wijzen. Daarnaast wil de inspectie stimuleren dat de kwaliteit van het hele onderwijs verbetert, ook op scholen en opleidingen die niet zwak of zeer zwak zijn. Dat gebeurt door ontwikkelingen in het onderwijsstelsel te onderzoeken op basis van representatieve steekproeven en analyses van landelijke gegevensbestanden. In dit hoofdstuk komen die beide functies van de inspectie naar voren bij het beschrijven van gunstige en zorgelijke ontwikkelingen in het onderwijs, naast de aangrijpingspunten voor verbetering.

Gunstige ontwikkelingen De meest opvallende gunstige ontwikkelingen zijn:

- er zijn minder zwakke en zeer zwakke scholen in de meeste sectoren;
- leerlingen op de basisschool presteren iets beter;
- meer leerlingen gaan naar hogere vormen van onderwijs en daardoor stijgt het opleidingsniveau;
- meer jongeren halen hun startkwalificatie en er zijn minder voortijdig schoolverlaters;
- scholen en besturen worden zich bewuster van het belang van goede prestaties.

Redenen tot zorg De belangrijkste redenen tot zorg zijn:

- juist leerlingen die goed onderwijs hard nodig hebben, zitten vaak op zwakke en zeer zwakke scholen;
- leerlingen in het voortgezet onderwijs halen bij het centraal examen lagere cijfers voor wiskunde, Nederlands en Engels dan enkele jaren geleden;
- scholen en opleidingen waarborgen de kwaliteit van diploma's onvoldoende;
- scholen en opleidingen verschillen sterk in de opbrengsten die ze bereiken en daardoor zijn leerlingen op de ene school veel beter af dan op de andere;
- leerlingen hebben recht op goede leraren, maar een deel van de leraren schiet tekort.

Verbetering van het onderwijs Om het onderwijs te verbeteren moeten besturen en schoolleiders in actie komen en zullen leraren moeten professionaliseren. De inspectie pleit daarbij net als vorig jaar voor opbrengstgericht werken: meer aandacht voor prestaties door duidelijke doelen te stellen en systematisch na te gaan of die worden gehaald. Verder moeten onderwijssectoren hun leerstofaanbod beter op elkaar afstemmen om een doorgaande lijn voor leerlingen tot stand te brengen.

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste gunstige ontwikkelingen in het onderwijs (1.1 en 1.2), de zorgpunten (1.3 tot en met 1.5) en de belangrijkste aangrijpingspunten voor verbetering (1.6 tot en met 1.8).

1.1 Meer scholen met voldoende kwaliteit

Op 1 januari 2011 voldoen meer scholen aan de inspectienormen voor voldoende kwaliteit dan op 1 januari 2010. Dat geldt voor het basisonderwijs, het vmbo, het praktijkonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Er zitten in totaal 137.000 leerlingen op zwakke en zeer zwakke scholen in het funderend onderwijs; vorig jaar waren dat er nog 145.000.

Praktijkonderwijs Vooral het praktijkonderwijs verbeterde sterk: twee jaar geleden was een op de vijf praktijkscholen zwak of zeer zwak, op 1 januari 2011 zijn er geen zeer zwakke praktijkscholen meer en het percentage zwakke scholen is het laagst van alle sectoren.

Sneller verbeteren Nieuw is dat de inspectie zwakke en zeer zwakke scholen na een jaar opnieuw beoordeelt, want het is de bedoeling dat scholen snel verbeteren. Als dat lukt, stelt de inspectie het toezichtarrangement bij.

- Zeer zwakke scholen kunnen na een jaar in zwakke scholen veranderen. Ze moeten dan in ieder geval hun onderwijsproces of de opbrengsten op orde hebben.
- Zwakke scholen kunnen na een jaar als voldoende beoordeeld worden, mits hun opbrengsten op niveau zijn.

Door deze nieuwe werkwijze neemt het aantal zeer zwakke scholen af. Gelukkig komen er ook minder nieuwe zeer zwakke scholen bij. Besturen en schoolleiders letten beter op de opbrengsten en grijpen sneller in als die dalen. Nog steeds heeft echter, variërend per sector, een kwart tot ruim een derde van de besturen met zwakke of zeer zwakke scholen te maken (figuur 1.1).

Teruggang in speciaal basisonderwijs, havo en vwo

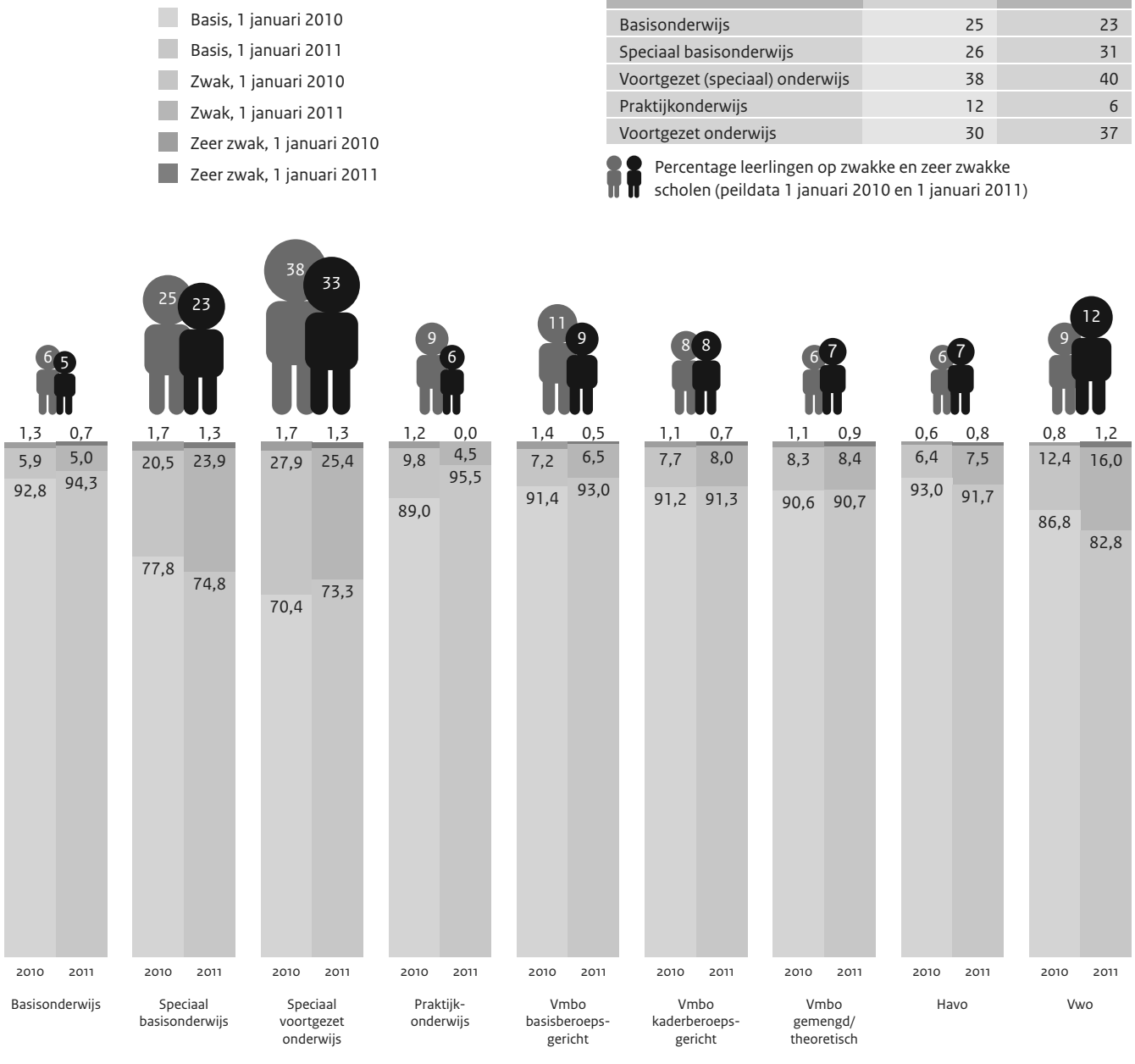
Speciaal basisonderwijs Voor het speciaal basisonderwijs heeft de inspectie de beoordelingsnormen op het gebied van werken met ontwikkelingsperspectieven de afgelopen jaren aangescherpt. In 2010 zijn vooral scholen bezocht die vier jaar geleden voldoende kwaliteit hadden. Van deze groep haalde een derde die nieuwe normen niet. Dat laat onverlet dat een andere groep scholen, die vier jaar geleden zwak of zeer zwak was, zich onder druk van de inspectie intussen behoorlijk heeft verbeterd.

Havo en vwo In het havo, maar vooral in het vwo, zijn er vergeleken met 2010 meer zwakke en zeer zwakke scholen. Deze scholen hebben vaak een te groot verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en voor het centraal examen, naast één of meer onvoldoendes op andere opbrengstindicatoren (het rendement van de onderbouw of de bovenbouw of het cijfer voor het centraal examen).

Andere werkwijze in het mbo

Oordeel per opleiding Op 1 januari 2010 waren er 44 zeer zwakke en 411 zwakke mbo-opleidingen. Deze aantallen zijn op 1 januari 2011 gedaald naar respectievelijk 20 en 226 (ofwel 0,4 en 4,2 procent van het totaal, waarbij opleidingen met minder dan twaalf studenten niet zijn meegerekend). De daling komt mede door een andere werkwijze van de inspectie. Vroeger kregen groepen opleidingen in een cluster allemaal hetzelfde toezichtarrangement als er een zwakke of zeer zwakke opleiding tussen zat. Nu krijgt alleen die ene opleiding een strengere vorm van toezicht. De zwakke en zeer zwakke opleidingen hebben samen ruim 21.000 studenten (4 procent van het totaal). Van de 66 instellingen in het mbo hebben er 10 een of meer zeer zwakke opleidingen, 36 hebben zwakke opleidingen.

Figuur 1.1
Percentages scholen met basistoezicht, zwakke en zeer zwakke scholen en betrokken leerlingen en besturen per sector (peildata 1 januari 2010 en 1 januari 2011)



Percentage besturen per sector betrokken bij zwakke en zeer zwakke scholen		
	1 januari 2010	**1 januari 2011**
Basisonderwijs	25	23
Speciaal basisonderwijs	26	31
Voortgezet (speciaal) onderwijs	38	40
Praktijkonderwijs	12	6
Voortgezet onderwijs	30	37

De inspectie schakelt bij het presenteren van toezichtarrangementen over van de peildatum 1 januari naar 1 september. Op 1 september is de jaarlijkse cyclus van risicoanalyse tot bevestiging of aanpassing van het toezichtarrangement afgerond en zijn alle arrangementen geactualiseerd. In dit hoofdstuk is omwille van de vergelijkbaarheid met het Onderwijsverslag van vorig jaar nog 1 januari aangehouden. In de sectorhoofdstukken is 1 september al als peildatum gehanteerd.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2011

Kwetsbare groepen leerlingen het meest getroffen

Zorgleerlingen Een kwart van de scholen in het speciaal basisonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs heeft onvoldoende kwaliteit. Leerlingen op deze scholen hebben specialistische hulp nodig, maar een deel van de scholen kan die onvoldoende leveren. Het is de bedoeling dat de snelle groei van het (voortgezet) speciaal onderwijs stopt door de invoering van Passend onderwijs. Reguliere en speciale scholen moeten er dan samen voor zorgen dat ieder kind een passende onderwijsplek krijgt. Hierdoor krijgen scholen in het speciaal onderwijs meer rust, en moet het voor hen mogelijk zijn om snel te verbeteren. Vergeleken met enkele jaren geleden, toen de helft van de scholen onvoldoende kwaliteit had, is de situatie al behoorlijk verbeterd. Maar de leerlingen op de huidige zwakke en zeer zwakke scholen zijn daar nog niet mee geholpen.

Achterstandsleerlingen Veel zwakke en zeer zwakke scholen liggen, evenals vorig jaar, in de noordelijke provincies en de grote steden. Op deze scholen zitten relatief veel autochtone en allochtone achterstandsleerlingen, die goed onderwijs hard nodig hebben om zich te ontwikkelen. Gemeentelijke en provinciale acties tot verbetering lijken enig succes te boeken, maar ook hier geldt dat de leerlingen op de huidige zwakke en zeer zwakke scholen daar nog niet van profiteren.

Mbo-studenten niveau 2 In het mbo zijn opleidingen op niveau 2 relatief vaak zwak of zeer zwak, terwijl het voor studenten op dit niveau juist zo belangrijk is om een diploma (en daarmee een startkwalificatie) te halen.

Leerlingbevolking geen excuus De hardnekkigheid van deze situatie kan de gedachte doen postvatten dat de inspectie te hoge eisen stelt of dat bepaalde achterstanden gewoonweg niet te verhelpen zijn. Die gedachte is niet terecht. De meeste scholen en opleidingen bieden immers wél basiskwaliteit. Bij elke zeer zwakke school met achterstandsleerlingen ligt wel een school in de buurt die het prima doet, terwijl er vergelijkbare leerlingen naartoe gaan. Leerlingen zijn nooit een excuus voor slechte onderwijskwaliteit, want het ligt niet aan leerlingen dat scholen slecht presteren: dat ligt aan de scholen zelf.

Bestuurlijke samenwerking nodig in krimpregio's

Kleine scholen vaker zwak De komende jaren daalt het leerlingenaantal in het basisonderwijs in sommige regio's mogelijk met 12 procent (Vrielink, Jacobs en Hogeling, 2010). In Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland en Limburg – de provincies die nu al krimp ervaren – steeg het aantal heel kleine basisscholen (minder dan vijftig leerlingen) sinds vorig jaar van 180 naar 201. De kwaliteit van die kleine scholen blijft verhoudingsgewijs achter: een op de zes is zwak of zeer zwak. Deze scholen hebben vaak combinatieklassen van drie leerjaren. Voor veel leraren is het lesgeven aan dergelijke klassen moeilijk.

Overleg noodzakelijk Het is de vraag of het altijd wenselijk is zeer kleine scholen in stand te houden, vooral als er een andere school in de buurt is. Dat is in bijna de helft van de gevallen zo. Sommige besturen slaan de handen al ineen en werken samen aan schaalvergroting, of ze komen tot een verdeling van hun scholen over dorpen. Besturen moeten in ieder geval voorkomen dat ouders en leerlingen de dupe worden van gebrek aan overleg en samenwerking op bestuurlijk niveau.

1.2 Stijging van het opleidingsniveau

Steeds meer leerlingen gaan naar hogere vormen van onderwijs en daardoor stijgt het opleidingsniveau van de bevolking. Meisjes doen het beter dan jongens. Allochtone leerlingen hebben nog een achterstand op autochtone leerlingen, maar lopen die langzaam in.

Basisonderwijs presteert beter De afgelopen jaren stijgt de gemiddelde leerlingscore op de Eindtoets Basisonderwijs licht. In 2010 was de gemiddelde score (535,4) iets hoger dan in 2009 (535,1; Cito, 2010). De prestaties voor taal en rekenen in groep 4 gaan ook wat omhoog (Hemker, Kordes en Van Weerden, 2011).

Meer leerlingen in havo en vwo In 2009 zit 44 procent van de leerlingen in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs in havo en vwo, tegen 51 procent in het vmbo. In 2000 ging het om respectievelijk 39 en 58 procent. De resterende leerlingen gaan naar het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (OCW, 2010a). Het voortgezet speciaal onderwijs is sinds 2000 sterk gegroeid.

Meer doorstroom van vmbo naar havo Meer vmbo-leerlingen gaan na het behalen van hun diploma door naar het havo. In 2004 ging het om ongeveer 4 procent van de leerlingen in de gemengde leerweg en 15 procent in de theoretische leerweg, in 2008 om 8 respectievelijk 21 procent (Van Esch en Neuvel, 2010; CBS, 2007; 2010).

Meer mbo-gediplomeerden In het mbo halen steeds meer studenten hun diploma. Van de studenten die het onderwijs verlaten is weliswaar nog 30 procent niet gediplomeerd, maar dat was 40 procent in het begin van de jaren 2000 (OCW, 2009).

Meer doorstroom van mbo naar hbo Van de mbo-studenten gaat 13 procent verder in het hbo, een lichte stijging ten opzichte van vijf jaar geleden, toen 10 procent naar het hbo ging (OCW, 2010a).

Meer studenten in het hoger onderwijs Het hoger onderwijs groeide van 466.900 studenten in 2000 naar ruim 630.000 in 2009. Het aandeel van het wetenschappelijk onderwijs nam toe van 34 naar 37 procent. Overigens is het slaagpercentage in het hoger onderwijs niet veranderd. In het hbo ligt het al jaren rond 73 procent, in het wetenschappelijk onderwijs rond 70 procent. De noodzaak tot verbetering van het rendement blijft daardoor onverminderd sterk.

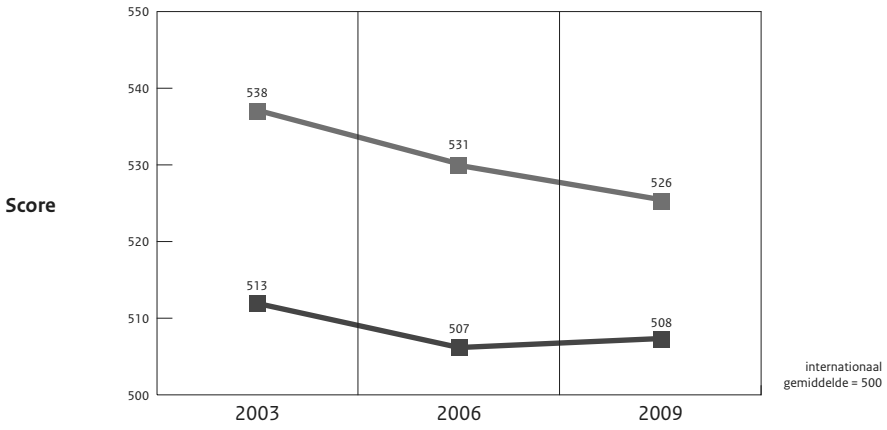
Meisjes op voorsprong Meisjes doen het beter in het onderwijs dan jongens. De vrouwelijke beroepsbevolking onder 35 jaar is inmiddels hoger opgeleid dan de mannelijke (Hartgers en Portegijs, 2009). Een eenduidige verklaring hiervoor is er niet. Sommigen denken dat jongens op achterstand komen door de tweede fase in het voortgezet onderwijs: zij zouden minder goed zelfstandig kunnen werken (Coenen, Meng en Van der Velden, 2011). Maar jongens staan ook in andere schoolsoorten dan havo en vwo op achterstand en bovendien is die achterstand geen specifiek Nederlands verschijnsel (Driessen en Van Langen, 2010).

Allochtone leerlingen nog op achterstand Niet-westerse allochtone leerlingen lopen hun achterstanden langzaam in. Toch blijven hun taalvaardigheden achter bij die van autochtone leerlingen, ook als beide groepen leerlingen ouders hebben met een vergelijkbaar opleidingsniveau (Driessen, Mulder, Ledoux, Roeleveld en Van Veen, 2009). Allochtone leerlingen zijn nog steeds ondervertegenwoordigd in havo en vwo, de hogere mbo-niveaus en het hoger onderwijs.

1.3 Prestatiedaling in het voortgezet onderwijs

Weliswaar gaan meer leerlingen naar hogere vormen van onderwijs, maar in het voortgezet onderwijs dalen de prestaties op het gebied van wiskunde, Nederlands en Engels. Internationaal vergelijkend onderzoek wees daar al op en de cijfers voor het centraal examen laten nu hetzelfde zien.

Lagere scores in internationaal onderzoek De scores van Nederlandse vijftienjarige leerlingen uit het voortgezet onderwijs dalen in internationaal vergelijkend onderzoek, al liggen ze nog altijd boven het internationaal gemiddelde. Bij wiskunde is de daling ten opzichte van 2003 significant (Gille, Loijens, Noijons en Zwitser, 2010; figuur 1.3a). Doordat andere landen stabiel presteren of zich verbeteren, daalt de positie van Nederland op de internationale ranglijsten. Bij wiskunde stond Nederland in 2003 op de vierde plaats, in 2009 op de elfde. Bij lezen ging Nederland van de negende naar de tiende plaats.

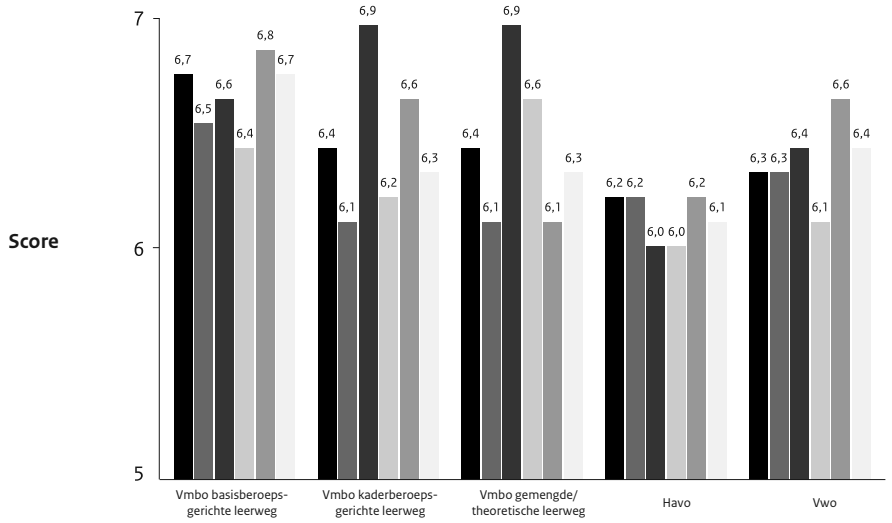


Figuur 1.3a
Prestaties van Nederlandse vijftienjarige leerlingen voortgezet onderwijs in de periode 2003-2009, PISA (Programme for International Student Assessment)

Bron: Scheerens, Luijten en Van Ravens, 2010; Gille, Loijens, Noijons en Zwitser, 2010

Lagere cijfers op het centraal examen De cijfers voor de kernvakken op het centraal examen van het voortgezet onderwijs dalen (figuur 1.3b). De figuur laat de gemiddelde cijfers zien, maar zowel jongens als meisjes zijn tussen 2006 en 2010 minder gaan presteren.

- In vergelijking met 2006 halen vmbo-leerlingen in 2010 lagere cijfers voor wiskunde en Nederlands. Ook Engels gaat achteruit (in de beroepsgerichte leerwegen).
- In het havo halen leerlingen lagere cijfers voor Engels, in het vwo voor Nederlands en Engels.
- De examencijfers gaan alleen bij Engels in de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo iets omhoog.



Figuur 1.3b
Cijfers kernvakken centraal examen voortgezet onderwijs 2006 en 2010, per schoolsoort

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2011

Cijfers hadden in 2010 nog lager kunnen zijn

Vmbo De examenkandidaten van 2006 zijn niet helemaal vergelijkbaar met die van 2010. In de tussenliggende periode heeft het voortgezet onderwijs veel leerlingen (vooral leerlingen met gedragsproblemen) verwezen naar het voortgezet speciaal onderwijs, dat groeide van 27.100 naar 34.100 leerlingen. Als deze leerlingen mee hadden gedaan aan het examen waren de cijfers in het vmbo (waar verwijzingen het meeste plaatsvinden) waarschijnlijk nog lager uitgevallen.

Havo en vwo De cijfers bij havo en vwo zouden lager zijn als de leerlingen meegerekend waren die in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) examen doen. In vergelijking met 2006 is deze groep sterk gegroeid: van 1.700 naar ruim 4.000 leerlingen voor het havo en van 700 naar 2.500 leerlingen voor het vwo. Van alle havo-examenkandidaten komt 8 procent uit het vavo, bij het vwo gaat het om 6 procent. De gemiddelde cijfers van vavo-leerlingen zijn veel lager dan die van leerlingen in het regulier onderwijs. Ook leerlingen in het niet-bekostigd havo en vwo presteren slechter, maar zij zijn met 1.800 examenkandidaten veel minder talrijk dan de vavo-leerlingen.

Schooladviezen verklaren de lagere prestaties niet

Geen grote veranderingen De prestatiedaling in het voortgezet onderwijs lijkt niet samen te hangen met te hoge adviezen van basisscholen. Scholen voor voortgezet onderwijs kunnen leerlingen naar een lagere schoolsoort sturen als blijkt dat het advies van de basisschool te hoog was, maar dat gebeurt niet. Integendeel, er gaan juist meer leerlingen van een lagere naar een hogere schoolsoort in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. De adviezen zijn ook niet ingrijpend veranderd. In 2005 kreeg bijvoorbeeld 40 procent van alle leerlingen een advies voor havo of vwo, tegen 44 procent in 2009. Tussen 2006 en 2010 groeide wel de stroom leerlingen die na het vmbo- examen naar het havo gaat. Deze leerlingen kunnen echter alleen de havo-examencijfers beïnvloeden en die bleven juist redelijk stabiel.

De kwaliteit van het voortgezet onderwijs kan omhoog

Knelpunten aanpakken De prestatiedaling kan te maken hebben met een afnemende kwaliteit van het voortgezet onderwijs. Besturen en scholen moeten hoe dan ook bestaande knelpunten aanpakken om een verdere teruggang te voorkomen (zie ook 1.6 en 1.7).

- Vacatures moeten opgevuld worden. Van alle openstaande vacatures in het voortgezet onderwijs betrof 16 procent het vak Nederlands, 9 procent Engels en 7 procent wiskunde (derde kwartaal van 2009). Deze percentages zijn hoger dan bij andere vakken en vergroten de kans op lesuitval (Brukx, Hogeling, Jacobs, Kurver, Vrielink, Van der Boom en Vlasakker, 2010).
- Leraren moeten bevoegd zijn, liefst allemaal. Dat is in de praktijk echter steeds minder het geval. Het percentage onbevoegd gegeven lessen groeide in het voortgezet onderwijs naar ruim 18 (OCW, 2006; 2010b). Dat kan nadelig uitpakken voor prestaties van leerlingen (Dronkers, 2010).
- Leraren moeten goed lesgeven. Uit lesobservaties van de inspectie blijkt echter dat een op de tien leraren in het voortgezet onderwijs geen goede instructie geeft en dat een op de vijf leraren de tijd in de les niet efficiënt gebruikt. De helft van de leraren kan het onderwijs niet afstemmen op verschillen tussen leerlingen.
- Leerlingen moeten voldoende uren maken. Er zijn meer scholen dan voorheen die voldoende onderwijstijd inroosteren, maar toch doet een op de vijf scholen dit nog steeds niet. Ook op de scholen die voldoende tijd plannen, vallen veel lessen uit. Op een derde van de vwo-scholen valt bijvoorbeeld meer dan 5 procent van de ingeroosterde tijd uit.
- Scholen moeten beter omgaan met gedragsproblemen. Helaas lijkt dat steeds minder goed te lukken: veel leerlingen 'verdwijnen' in reboundvoorzieningen of opvangprojecten, zitten thuis of worden naar het (voortgezet) speciaal onderwijs verwezen (Inspectie van het Onderwijs, 2009; 2010b; Nationale Ombudsman, 2011).

Hogere eisen Het wegwerken van deze knelpunten is belangrijk, omdat besturen en scholen de komende tijd te maken krijgen met hogere eisen. Zo moeten ze hun methoden, toetsen en leerlijnen aanpassen aan de nieuwe, wettelijk vastgelegde referentieniveaus (die beschrijven wat de leerlingen moeten kennen en kunnen op het gebied van taal en rekenen/wiskunde). Verder krijgen ze te maken met aangescherpte exameneisen en Passend onderwijs. Het voortgezet onderwijs is het voorportaal van het mbo en het hoger onderwijs. Het moet die functie de komende jaren goed waar kunnen maken, anders komt het streven naar een hoger opgeleide bevolking in de knel.

1.4 Kwaliteit van examens onvoldoende gegarandeerd

De samenleving moet vertrouwen kunnen hebben in diploma´s en daarmee in examenresultaten. Maar het voortgezet onderwijs, het mbo en het hoger onderwijs waarborgen de kwaliteit van hun examens onvoldoende. Dat heeft niet alleen maatschappelijke gevolgen, maar schaadt ook het vertrouwen tussen sectoren onderling.

Schoolexamens voortgezet onderwijs De kwaliteit van het centraal examen in het voortgezet onderwijs is landelijk gewaarborgd, maar voor de kwaliteit van het schoolexamen zijn scholen zelf verantwoordelijk. Als de cijfers voor het schoolexamen sterk afwijken van de cijfers op het centraal examen – en die afwijking verschilt van school tot school – dan leidt dat tot ongelijkheid tussen leerlingen. Op sommige scholen compenseren leerlingen dan veel gemakkelijker cijfers voor het centraal examen met het schoolexamen dan op andere scholen.

- Het verschil tussen de cijfers op het schoolexamen en het centraal examen is te groot op bijna een kwart van de scholen voor kaderberoepsgericht en gemengd/theoretisch vmbo en op ruim een derde van de vwo-scholen.
- Dit probleem speelt op nog grotere schaal in het niet-bekostigd onderwijs en het vavo. In het regulier vwo is het gemiddelde cijfer voor het centraal examen 6,3. Het schoolexamen ligt daar 0,4 boven. In het vavo-vwo is het gemiddeld cijfer op het centraal examen 5,6. Het schoolexamen ligt daar 0,7 boven. Dit is een onaanvaardbare situatie (Inspectie van het Onderwijs, 2009).

Examens mbo De examenkwaliteit is bij een derde van de mbo-opleidingen in een representatieve steekproef onvoldoende. Het gaat daarbij deels om ingekochte examens die niet goed genoeg zijn en door de opleidingen niet worden gecorrigeerd.

Examens hoger onderwijs Ook in het hoger onderwijs moet de borging van onderwijskwaliteit en eindniveau verbeteren. Hier gaat het vooral om een versterking van de positie van examen- en opleidingscommissies.

Verantwoordelijkheid nemen De inspectie heeft al vaak benadrukt hoe belangrijk betrouwbare examens zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2009). Omdat overtuigende verbeteringen uitblijven, benadrukt zij opnieuw en met klem dat scholen en besturen hun verantwoordelijkheid hiervoor moeten nemen. Dat is ook van belang in het licht van de stijging van het opleidingsniveau: dat niveau moet immers voldoende gewaarborgd worden.

1.5 Verschillen tussen scholen: ongelijke kansen voor leerlingen

De voorgaande paragrafen geven een beeld van de gemiddelde kwaliteit van het onderwijs. Achter die gemiddelde cijfers gaan grote opbrengstverschillen tussen scholen en instellingen schuil. Voor leerlingen kan het daardoor erg veel uitmaken op welke school ze zitten.

Benchmarks De variatie in opbrengsten komt voor in alle onderwijssectoren. De inspectie brengt een klein deel hiervan in beeld door het opsporen van zwakke en zeer zwakke scholen. De resterende scholen presteren weliswaar boven een ondergrens, maar de een zit daar verder boven dan de ander. De inspectie kan dit in de toekomst duidelijker in kaart brengen aan de hand van maten voor leerwinst en excellentie. Besturen en scholen kunnen nu al bepalen waar ze staan, omdat elke sector benchmarks heeft. Die worden echter nog te weinig gebruikt.

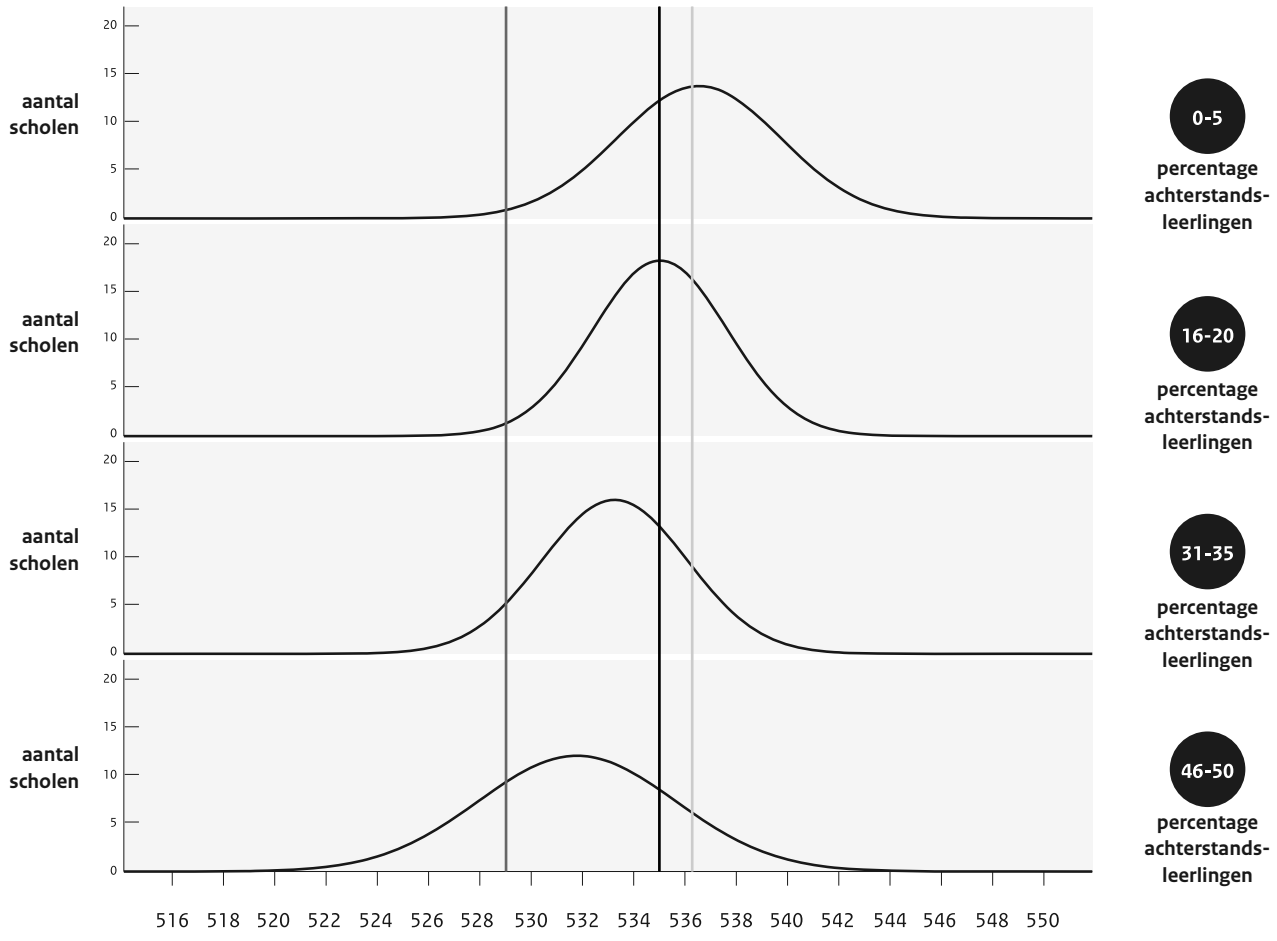
Kleine ingrepen, grote verbeteringen De verschillen tussen scholen geven veel ruimte voor verbetering. Als een deel van de scholen onder het gemiddelde zich verbetert, stijgen de prestaties van het hele stelsel al. Die stijging neemt verder toe als ook scholen die nu gemiddeld presteren vooruitgaan. Het is belangrijk om daarbij in de gaten te houden dat onderwijsverbetering geen langdurige, complexe kwestie hoeft te zijn. Op zwakke en zeer zwakke scholen ziet de inspectie vaak dat simpele, doelgerichte ingrepen (zoals het bewaken van de onderwijstijd en het consequent gebruiken van het model voor directe instructie) al snel grote effecten hebben. Dit soort verbeteringen is op veel scholen mogelijk én nodig.

Voorbeelden van verschillen

Basisonderwijs Scholen met veel achterstandsleerlingen presteren gemiddeld lager dan scholen zonder achterstandsleerlingen. Er zijn echter scholen mét veel achterstandsleerlingen die ver boven het landelijk gemiddelde presteren, en er zijn scholen zónder achterstandsleerlingen die daar juist ver onder zitten (figuur 1.5a).

Achterstandsleerlingen en prestatieniveaus op basisscholen
Deze figuur laat de prestaties zien op de Eindtoets Basisonderwijs voor vier groepen van elk 100 scholen die van elkaar verschillen in percentage achterstandsleerlingen. De paarse lijn is de gemiddelde schoolscore op de Eindtoets Basisonderwijs. De donkerroze lijn is het prestatieniveau dat 75 procent van alle leerlingen haalt (referentieniveau 1F). Er zijn in alle vier groepen scholen die dit niveau niet halen, ook in de groep scholen zonder achterstandsleerlingen. De lichtroze lijn is het niveau dat 50 procent van alle leerlingen haalt (referentieniveau 1S). Elk van de vier groepen heeft scholen die dat halen, terwijl er ook in elke groep scholen zijn die dat niet lukt. De prestaties van een school hangen dus, zoals duidelijk te zien is, niet alleen af van het percentage achterstandsleerlingen. Het is de kwaliteit van de school die ertoe doet.

Figuur 1.5a
Spreiding Eindtoets Basisonderwijs 2008-2010 naar groepen achterstandsleerlingen



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2011

Voortgezet onderwijs
- Sommige vmbo-scholen laten 95 procent van de leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg doorstromen naar het mbo-niveau 2, op andere scholen is dat slechts 75 procent.
- Op sommige scholen gaan evenveel leerlingen met een havo-advies uiteindelijk naar een hogere schoolsoort (opstroom) als naar een lagere (afstroom). Er zijn echter ook scholen waar de opstroom 25 procent hoger is dan de afstroom, en er zijn scholen waar dat omgekeerd is.
- Er zijn havo-scholen waar 26 procent van de leerlingen vertraging oploopt in de bovenbouw, maar ook scholen waar dat percentage 48 is.

Middelbaar beroepsonderwijs
- Bij sommige roc's verlaat 53 procent van de studenten de instelling met een diploma, bij andere is dit 86 procent.
- Bij de opleidingen op niveau 1 haalt in de sector economie 39 procent van de studenten een diploma, in de sector groen is dat 73 procent.
- Er zijn branches waar op mbo-niveau 3 slechts 35 procent van de studenten vertrekt met een diploma (sport), terwijl er ook branches zijn waar dit percentage 94 is (bouw en infrastructuur).

Hoger onderwijs
- Gemiddeld stopt 14 procent van de hbo-studenten na een jaar met de studie, maar bij gezondheidszorg ligt dat percentage op 13 en bij de lerarenopleidingen op 18. De ene opleiding houdt de studenten dus beter vast dan de andere.
- In het hbo behaalt aan de ene instelling 49 procent van de studenten na vijf jaar een diploma, tegen 76 procent aan de andere instelling (www.hbo-raad.nl). Het verwachte slaagpercentage varieert van 58 (voor de lerarenopleidingen) tot 66 (landbouw; OCW, 2010a).
- In het wetenschappelijk onderwijs stopt 7 procent van de studenten na een jaar, maar bij gezondheidszorg gaat het om 4 procent en bij taal en cultuur om 11 procent. Het verwachte slaagpercentage varieert tussen 43 (taal en cultuur) en 80 (landbouw; OCW, 2010a).

1.6 Verbetering door professionalisering van besturen

Besturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun scholen. Voor goed onderwijs moeten besturen zorgen dat hun scholen opbrengstgericht werken. Ze moeten de juiste informatie over de kwaliteit van hun scholen opvragen én benutten, de financiën op orde hebben en de wet- en regelgeving naleven. Op al deze punten kunnen besturen zich verbeteren.

Hogere eisen Het is al eerder opgemerkt: de komende tijd zal veel van besturen vragen. Ze moeten niet alleen de kwaliteit van hun scholen bewaken en verbeteren, maar ook voldoen aan hogere eisen, bezuinigingen opvangen, en zich voorbereiden op dalende leerlingaantallen. Ook de ontwikkelingen rond Passend onderwijs vragen veel van besturen. Voor het succesvol vervullen van die taken is professionalisering nodig.

Opbrengstgericht werken: de sleutel tot verbetering

Besturen en schoolleiders In 2010 schreef de inspectie dat opbrengstgericht werken de belangrijkste sleutel is tot onderwijsverbetering. Besturen, maar vooral schoolleiders spelen daarbij een cruciale rol, omdat zij dit proces op hun scholen moeten aansturen. Opbrengstgericht werken betekent dat scholen:

- duidelijke doelen stellen;
- zorgen dat leraren weten wat ze hun leerlingen moeten leren;

• het onderwijs afstemmen op wat leerlingen nodig hebben om te presteren;
• problemen van leerlingen analyseren die de doelen niet halen;
• problemen verhelpen door een goede leerlingenzorg;
• jaarlijks nagaan hoe groepen leerlingen en de school als geheel presteren;
• snel verbeteren als prestaties tegenvallen (Inspectie van het Onderwijs, 2010a).

Geen toename Het onderwijsveld let meer op prestaties en onderwijskwaliteit, en er lopen projecten op het gebied van opbrengstgericht werken. Toch werkt in het basisonderwijs nog geen derde van de scholen op deze manier en vergeleken met vorig jaar is dit percentage gedaald. Scholen voor voortgezet onderwijs werken nog minder vaak opbrengstgericht. In alle onderwijssectoren is deze aanpak op het gebied van sociale opbrengsten nog ongebruikelijker.

Ambitieuze doelen stellen Dat scholen niet vorderen met opbrengstgericht werken, komt mede doordat besturen te weinig of te lage doelen stellen. De inspectie ziet vaak dat besturen zich richten op de inspectienormen, maar die geven ondergrenzen aan voor prestaties. De meeste scholen kunnen daar ruimschoots boven presteren. Als besturen het streefniveau of het fundamentele niveau van de referentieniveaus taal en rekenen gaan gebruiken als normen, stappen ze in dezelfde valkuil. Besturen en schoolleiders moeten zich realiseren dat hun leerlingen vaak veel meer kunnen, als ze maar goed onderwijs krijgen.

Informatie over de kwaliteit van scholen opvragen én gebruiken

Verantwoordelijk voor kwaliteit De inspectie spreekt besturen aan als de verantwoordelijke partij voor de kwaliteit van scholen. De aandacht voor deze taak groeit (Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman, 2010). Sectorraden en besturenorganisatie bevorderen dat, bijvoorbeeld door initiatieven als 'Vensters voor verantwoording' in het voortgezet onderwijs.

Kwaliteitszorg Besturen moeten weten hoe hun scholen presteren. Een kwaliteitszorgsysteem kan die informatie leveren. De meeste schoolleiders doen wel iets aan kwaliteitszorg, maar de ontwikkelingen gaan traag. Minder dan de helft van de basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs heeft een voldoende beoordeling op alle indicatoren voor kwaliteitszorg. In het mbo heeft eveneens krap de helft van de opleidingen een voldoende beoordeling op dit punt. Dit wijst erop dat het onderwijskundig leiderschap van veel schoolleiders nog te wensen overlaat en dat besturen dit te gemakkelijk accepteren.

Voldoende informatie Besturen blijven zelf ook in gebreke: ze vragen niet altijd om de goede informatie. Schoolleiders van basisscholen leveren informatie over de prestaties van groep 8, maar besturen vragen vaak geen gegevens over eerdere leerjaren of over de kwaliteit van leraren. Het mbo beschikt vaak over veel prestatiegegevens, maar er gebeurt weinig mee. Dat komt doordat instellingen geen duidelijke kwaliteitsnormen stellen. De informatie blijft dus liggen en dient niet als impuls voor verbetering (Inspectie van het Onderwijs, 2010a).

De financiën moeten op orde zijn

Risicobesturen Voor goed onderwijs is het nodig dat besturen hun financiën op orde hebben. Er zijn 58 besturen met risico's op financieel gebied:

• negentien besturen in het basisonderwijs;
• vier besturen in het (voortgezet) speciaal onderwijs;
• negentien besturen in het voortgezet onderwijs;
• vijftien instellingen voor mbo;
• één hogeschool.

In het mbo is de problematiek verhoudingsgewijs het grootst, omdat de vijftien instellingen ongeveer 20 procent van het totaal omvatten. Vorig jaar waren er 51 besturen met financiële problemen. Ongeveer de helft daarvan heeft die problemen nog.

Geen goed beleid Risicobesturen beschikken over onvoldoende *planning en control* , missen een meerjarenperspectief, beheersen hun kosten onvoldoende als de inkomsten tegenvallen, investeren te veel of houden onrendabele opleidingen in stand. De komende periode zal vooral lastig zijn voor besturen in krimpgebieden. Zij moeten tijdig inspelen op de teruglopende bekostiging en ook algemene bezuinigingen opvangen.

Rijke besturen Een vooronderzoek onder vijftig besturen met een zeer hoog vermogen maakte duidelijk dat het merendeel geen goede meerjarenbegroting had en dat de helft te weinig in het onderwijs investeerde. De besturen hebben toegezegd dat te veranderen. De inspectie gaat na of dat gebeurt. Het onderzoek is voortgezet bij een grotere groep besturen.

Wet- en regelgeving naleven

Vorig jaar besteedde de inspectie extra aandacht aan de mate waarin scholen en besturen wet- en regelgeving naleven. Onvoldoende naleving is vooral ernstig als leerlingen daardoor geschaad worden. Dat is op enkele punten het geval.

Onderwijstijd plannen In het voortgezet onderwijs haalt 80 procent van de scholen de nieuwe norm van duizend uur onderwijstijd. De situatie is in vergelijking met een paar jaar geleden verbeterd, maar een deel van de scholen biedt leerlingen nog te weinig onderwijstijd. In het mbo onderzocht de inspectie 129 opleidingen van instellingen waar eerder geconstateerd was dat ze niet aan de eisen voldeden. Een kwart daarvan had wederom onvoldoende tijd geprogrammeerd. Met de scholen en opleidingen zijn afspraken gemaakt om de onderwijstijd op orde te brengen. Bij grotere tekorten in het voortgezet onderwijs en bij tekorten in het mbo die opleidingen ook na een geboden herstelmogelijkheid nog niet hebben weggewerkt, wordt een deel van de bekostiging teruggevorderd. In het mbo kan bij herhaling de opleidingslicentie worden ingetrokken.

Verzuim tegengaan Ongeoorloofd verzuim is een voorspeller van voortijdig schoolverlaten. Daarom moet elke mbo-instelling het verzuimbeleid op orde hebben. Van de 23 mbo-instellingen die de inspectie onderzocht, was er echter maar één die de zaken op alle afdelingen goed geregeld had. Ook na drie hercontroles bleven nog 16 van de 23 instellingen in gebreke. De inspectie heeft afspraken met de instellingen gemaakt om dit alsnog op orde te brengen. In de toekomst kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Verklaring Omtrent het Gedrag vragen Een kwart van de besturen heeft niet van alle personeelsleden een Verklaring Omtrent het Gedrag, terwijl dit verplicht is. De inspectie heeft de besturen geïnformeerd dat ze dit op orde moeten brengen en voert controles uit.

Leerlinggewichten bepalen Besturen van basisscholen maken zo veel fouten bij de gegevens die nodig zijn voor het bepalen van leerlinggewichten, dat naar schatting € 26 miljoen ten onrechte is ontvangen. Dit is 6 procent van het totale bedrag van € 450 miljoen voor de gewichtenregeling. Bijna alle besturen die vorig jaar fouten maakten, deden dat nu weer. De inspectie heeft het ministerie voorgesteld het proces rond de opgave van leerlinggewichten te vereenvoudigen, om fouten in de toekomst te voorkomen.

1.7 Verbetering door professionalisering van leraren

Goed onderwijs begint met goede leraren. De inspectie heeft in 2009/2010 in representatieve steekproeven bijna tweeduizend lessen van leraren op basisscholen en ruim elfhonderd lessen van havo- en vwo-leraren geobserveerd. Daaruit blijkt op welke punten leraren zich kunnen en moeten verbeteren.

Basiscompetenties ontwikkelen De meeste leraren kunnen orde houden, uitleg geven en leerlingen bij de les betrekken. Ongeveer een op de tien basisschoolleraren kan dit niet. In het voortgezet onderwijs is dat aantal nog groter. Leraren in opleiding, zij-instromers en onbevoegden hebben deze basiscompetenties minder ontwikkeld, maar er zijn ook leraren met meer dan dertig jaar ervaring die tekort schieten.

Onderwijs afstemmen op de leerling Een derde van de leraren op de basisschool en de helft van de havo- en vwo-leraren stemt de instructie niet af op verschillen tussen leerlingen. Dit is al jaren de achilleshiel van het onderwijs (Van de Grift, 2011). Aan de methoden ligt het niet: die bieden leraren vaak de mogelijkheid leerlingen in te delen in een middengroep, een groep die extra instructie nodig heeft en een groep die meer aankan. Maar ook als leerlingen duidelijk van elkaar verschillen, stemmen leraren het onderwijs vaak niet af. Een voorbeeld is groep 3 van de basisschool, waar sommige leerlingen al kunnen lezen, terwijl andere nog geen letter kennen. Een ander voorbeeld is het onderwijs in de Friese taal in klassen waar sommige leerlingen altijd Fries spreken en andere nooit (Inspectie van het Onderwijs, 2010c).

Beter omgaan met zorgleerlingen Twee jaar geleden constateerde de inspectie dat het onderwijs aan zorgleerlingen vaak onvoldoende kwaliteit had en te weinig opleverde (Inspectie van het Onderwijs, 2009). Dat heeft te maken met het gebrek aan afstemming, waardoor leerlingen die extra aandacht nodig hebben in de knel komen. Dat kunnen leerlingen zijn die achterblijven, maar ook hoogbegaafde leerlingen. Scholen zien wel steeds beter welke leerlingen specifieke onderwijsbehoeften hebben, maar passen het aanbod daar niet voldoende op aan. Dit geldt ook voor het speciaal onderwijs. Passend onderwijs moet zowel reguliere als speciale scholen beter in staat stellen goed onderwijs aan zorgleerlingen te geven. Daarbij gaat het niet alleen om prestaties, maar ook om de aanpak van gedragsproblemen. Veel leraren zullen hiervoor scholing nodig hebben.

Scholing en begeleiding

Lerarenopleidingen verbeteren Vorig jaar constateerde de inspectie dat pabo's weinig aandacht besteden aan opbrengstgericht werken. Er lopen nu projecten om dat te veranderen (PO-raad, 2010). Afgestudeerden van lerarenopleidingen zijn niet tevreden: 40 procent vindt de opleiding geen goede basis voor de start op de arbeidsmarkt, mede omdat die te weinig diepgang heeft (ROA, 2010). Een derde van de studenten stopt binnen een jaar met de opleiding of stapt over naar een andere opleiding.

Beginnende leraren begeleiden Startende leraren in het voortgezet onderwijs hebben recht op 20 procent lesvrije tijd, bedoeld voor begeleiding en voorbereiding. Voor een fulltimer komt dat neer op een dag per week. Uit gegevens van de inspectie blijkt dat in de praktijk slechts zes uur per maand besteed wordt aan begeleiding. Minder dan de helft van de starters is tevreden over de begeleiding (Van Leenen en Berndsen, 2009). Er is te veel aandacht voor het welbevinden van de startende leraar en te weinig voor de professionele ontwikkeling (Kessels, 2010).

Bijscholen van ervaren leraren In Nederland hebben leraren, net als in de meeste landen, recht op bijscholing, maar het is geen plicht (Hovius en Van Kessel, 2010). Dit kan ertoe leiden dat vooral gemotiveerde leraren zich bijscholen (Van der Steeg, Van Elk en Webbink, 2010). Het is de bedoeling dat er een beroepsregister komt dat inschrijving verbindt aan de verplichting tot periodiek bijscholen. De inspectie zal de professionalisering van leraren in de toekomst nadrukkelijker in het toezicht betrekken.

De rol van het bestuur en de schoolleider

Professionaliseren van personeel Besturen en schoolleiders kunnen de professionalisering van hun personeel beter aanpakken. Ze moeten bekwaamheidsdossiers bijhouden, maar die ontbreken op een kwart van de scholen voor voortgezet onderwijs. Intervisie en onderlinge klassenbezoeken op scholen zijn eenvoudige middelen voor professionalisering, maar worden zelden benut. Als dat wel gebeurt, is het soms een probleem dat schoolleiders en collega's niet kritisch tegen elkaar durven te zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2011).

Keurmerk voor begeleiders Besturen kunnen kiezen uit een grote schare begeleiders en consultants: vooral voor zwakke en zeer zwakke scholen. Inspecteurs zien grote kwaliteitsverschillen tussen begeleiders. Soms doen ze goed werk, soms komen ze nauwelijks verder dan het overschrijven van inspectierapporten. Besturen moeten zich afvragen of het altijd nodig is een externe deskundige in te huren en ze moeten nagaan welke kwalificaties de persoon in kwestie heeft. Een keurmerk voor begeleiders is gewenst om het kaf van het koren te scheiden. De sectorraden kunnen hierin het voortouw nemen.

Selectie van personeel Een strenge selectie van (aanstaande) leraren en schoolleiders kan, naast professionalisering van het huidige personeel, een hefboom zijn voor onderwijsverbetering (Mourshed, Chijoke en Barber, 2010). Hier is in Nederland nog weinig aandacht voor.

1.8 Verbetering door meer aandacht voor de leerstof

De professionalisering van besturen, schoolleiders en leraren kan prestaties in het onderwijs verbeteren. Maar er is meer nodig. De inspectie wijst op het belang van een goed leerstofaanbod en een doorgaande lijn in dat aanbod om ambitieuze doelen te bereiken.

Kader voor verbetering: referentieniveaus

Informatie bij overdracht leerlingen Op 1 augustus 2010 trad de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen in werking. Voor het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het mbo is beschreven welke kennis en vaardigheden leerlingen moeten verwerven. De wet beoogt de aansluiting tussen sectoren en de overdracht van leerlingen te verbeteren, onder meer door informatie beter uit te wisselen. Dat is nodig: de inspectie constateerde al eerder dat basisscholen gegevens uit de voorschoolse periode niet altijd gebruiken, dat het voortgezet onderwijs weinig doet met informatie van basisscholen en dat het mbo informatie uit het voortgezet onderwijs laat liggen (Inspectie van het Onderwijs, 2009).

Lacunes wegwerken

Doorgaande lijn Naast een betere informatieoverdracht moet in de programma's van sectoren ook ruimte komen voor een doorgaande lijn in het aanbod. Leerlingen krijgen anders te weinig kans ontbrekende kennis en vaardigheden alsnog te verwerven of de kennis en vaardigheden die ze al wel hebben op peil te houden.

Aandacht voor lezen Leerlingen die op de basisschool niet goed genoeg hebben leren lezen, leren dat in het voortgezet onderwijs ook niet, tenzij ze leerstof krijgen die hen helpt de achterstanden te overbruggen (Mijs en Vernooy, 2010). Omdat die leerstof vaak ontbreekt, heeft Nederland nog steeds 14 procent laaggeletterden, merendeels in het vmbo. Deze leerlingen begrijpen eenvoudige teksten over alledaagse zaken niet (Gille, Loijens, Noijons en Zwitser, 2010) of kunnen hun eigen leerboeken nauwelijks zelfstandig lezen (Inspectie van het Onderwijs, 2006).

Aandacht voor rekenen Ook rekenvaardigheden verbeteren leerlingen in het voortgezet onderwijs niet. Een gericht aanbod om leerlingen bij te spijkeren is gewenst, bijvoorbeeld in de vorm van extra lessen. Overigens moet mogelijk voor alle leerlingen in het vmbo meer aandacht komen voor rekenen/wiskunde. De eerste resultaten van de toetsen in het mbo wijzen uit dat mbo-studenten in het eerste jaar meer problemen hebben met rekenen/wiskunde dan met taal (Bureau ICE, 2010).

Methoden en niveaus afstemmen In het basisonderwijs hebben methoden voor taal en rekenen/wiskunde een andere inhoud dan in het voortgezet onderwijs, waardoor leerlingen vaardigheden kunnen verliezen. Van de Gein (2010) constateerde dat leerlingen in het basisonderwijs beter spellen dan aan het eind van het voortgezet onderwijs. Dat komt mede doordat spelling in het voortgezet onderwijs geen herkenbaar vakonderdeel is. Het niveau van het taalaanbod in methodes van de bovenbouw van de basisschool ligt soms hoger dan in de onderbouw van het vmbo (Ekens en Jager, 2009).

Klachten vanuit het hoger onderwijs Het hoger onderwijs klaagt over de beheersing van basisvaardigheden door studenten. Ook dat maakt aandacht voor het aanbod in het voortgezet onderwijs noodzakelijk.

Een goed leerstofaanbod voor iedereen

Specifieke onderwijsbehoeften Voor leerlingen in het speciaal basisonderwijs en in het (voortgezet) speciaal onderwijs is het gebrek aan passende methoden een dagelijkse hindernis. Ook hoogbegaafde leerlingen krijgen vaak geen passend leerstofaanbod. Verder hebben allochtone leerlingen betere leermiddelen nodig om hun taalachterstand in te kunnen lopen (Bonset en Hoogeveen, 2010).

Leraren moeten de stof wel aanbieden Hoe goed methoden ook zijn, uiteindelijk hebben leerlingen er pas iets aan als hun leraren de inhouden ook daadwerkelijk aanbieden. Dit lijkt een open deur, maar het komt voor dat leraren onderdelen overslaan of methoden niet helemaal doorlopen (Vernooy, 2010). In het basisonderwijs slaagt 6 procent van de scholen er niet in voldoende leerlingen van groep 8 het aanbod dat voor die groep bedoeld is te geven, omdat ze achter zijn in de methode.

Autonomie Het leerstofaanbod is in Nederland zelden onderwerp van gesprek of object van onderzoek. Als resultaten in internationale peilingen tegenvallen, wordt doorgaans naar de leraren gewezen, maar het aanbod blijft onbesproken. Dat heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat Nederland ‘wereldkampioen schoolautonomie’ is (Scheerens, Luijten en Van Ravens, 2010). De overheid bemoeit zich, op de examenprogramma’s na, niet met de inrichting van het onderwijs en met de leerinhouden.

Richtlijnen nodig De prestaties in de basisvakken moeten verbeteren, zeker in het voortgezet onderwijs. De referentieniveaus kunnen daarbij helpen, maar doelen en toetsen zijn niet genoeg. Besturen, scholen en leraren hebben ook richtlijnen nodig voor een goed leerstofaanbod, evenals richtlijnen voor de tijd die nodig is om dat aanbod door te werken. Op deze punten bestaat nog te veel onduidelijkheid. Daar moeten de overheid en de onderwijssectoren snel verandering in brengen.

Literatuur

Bonset, H., & Hoogeveen, M. (2010). *Woordenschatontwikkeling in het basisonderwijs. Een inventarisatie van empirisch onderzoek*. Enschede: SLO.

Brukx, D., Hogeling, L., Jacobs, J., Kurver, B., Vrielink, S., Boom, E. van der, & Vlasakker, S. van de (2010). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2009-2010. Vacatures derde kwartaal 2009.* Nijmegen: ResearchNed/ECORYS.

Bureau ICE (2010). *Uitkomsten 0-meting taal en rekenen in vo en mbo.* Culemborg: Bureau ICE.

CBS (2007). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2007*. Den Haag: CBS.

CBS (2010). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2010*. Den Haag: CBS.

Cito (2010). *Terugblik en resultaten 2010. Eindtoets basisonderwijs groep 8.* Arnhem: Cito.

Coenen, J., Meng, C., & Velden, R. van der (2011). *Schoolsucces van jongens en meisjes in het HAVO en VWO: waarom meisjes het beter doen.* Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Driessen, G., & Langen, A. van (2010). *De onderwijsachterstand van jongens. Omvang, oorzaken en interventies.* Nijmegen: ITS.

Driessen, G., Mulder, L., Ledoux, G., Roeleveld, J., & Veen, I. van (2009). *Cohortonderzoek COOL 5-18. Technisch rapport basisonderwijs, eerste meting 2007/08.* Nijmegen: ITS; Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Dronkers, J. (2010) *De relatie tussen leerkrachtentekort en de taal- en natuurkundekennis en –vaardigheden van 15-jarige leerlingen.* Maastricht: ROA. (http://www.eui.eu/Personal/Dronkers/Dutch/leerkrachttekort.pdf, gezien: 21-03-2011).

Ekens, T., & Jager, R. (2009). *Referentieniveaus in taal- en rekenmethodes. Een inventarisatie uit actuele taal- en rekenmethodes voor po, vo en mbo.* Enschede: SLO.

Esch, W. van, & Neuvel, J. (2010). *Van vmbo naar havo: tweestrijd of tweesprong.* 's-Hertogenbosch / Amsterdam: Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO).

Gein, J. van de (2010). Komt een kind van de basisschool. Onderwijscommissie onderschat spelvaardigheden basisscholieren. *Onze Taal,* 79 (9), 228-230.

Gille, E., Loijens, C., Noijons, J., & Zwitser, R. (2010). *Resultaten PISA-2009 in vogelvlucht. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Cito.

Grift, W. van de (2011). De onderwijsprestaties van onze 15-jarigen in internationaal perspectief. *Schoolmanagement Totaal*, 1 (4), 1-4 (nog niet verschenen).

Hartgers, M., & Portegijs, W. (2009). Onderwijs. In A. Merens, & B. Hermans (Red.). *Emancipatiemonitor 2008* [pp. 46-77]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hemker, B., Kordes, J., & Weerden, J.J. van (2011). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2010. Jaarlijks Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau.* Arnhem: Cito.

Hofman, R.H., Leer, K. van, Boom, J. de, & Hofman, W.H.A. (2010). *Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten. Themaproject I: Functioneren van besturen.* Groningen: GION; Rotterdam: RISBO.

Hovius, M., & Kessel, N. van (2010). *Professionalisering van leraren in het buitenland. Een inventarisatie van de stand van zaken in twaalf Europese landen.* Heerlen: Ruud de Moor Centrum – Open Universiteit.

Inspectie van het Onderwijs (2006). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010a). *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010c). *Tussen wens en werkelijkheid. De kwaliteit van het vak Fries in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs in Fryslân*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2011). *Begeleiding van beginnende leraren in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Kessels, C. (2010). *The influence of induction programs on beginning teachers' well-being and professional development*. Leiden: Universiteit Leiden.
Leenen, H. van, & Berndsen, F.E.M. (2009). *Loopbaanmonitor onderwijs. Onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van de lerarenopleiding in 2007 en 2008*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Nota Werken in het onderwijs 2007*. Den Haag: OCW.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Kerncijfers 2004-2008 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: OCW.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010a). *Kerncijfers 2005-2009 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: OCW.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010b). *Nota Werken in het onderwijs 2011*. Den Haag: OCW.
Mourshed, M., Chijioke, C., & Barber, M. (2010). *How the world's most improved school systems keep getting better.* [S.l.]: McKinsey & Company.
Mijs, D., & Vernooy, K. (2010). Vmbo wint leerlingen met beter leesonderwijs. *Didaktief*, 40 (7), 3-5.
Nationale ombudsman (2011). *Hoera! Ik ga weer naar school. Leerlingen met psychische of gedragsproblemen die thuiszitten.* Den Haag: De Nationale Ombudsman.
PO-raad (2010). *Opbrengstgericht werken met en in de pabo.* Utrecht: PO-raad.
ROA (2010). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2009*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
Scheerens, J., Luyten, H., & Ravens, J. van (2010). *Visies op onderwijskwaliteit met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het Nederlandse primair en secundair onderwijs.* Enschede: Universiteit Twente. (http://funderendonderwijs.nl/bestanden/File/PROOreviewNL.pdf, gezien: 21/03/2011).
Vernooy, K. (2010). Opbrengstgericht werken nader bekeken. Mea (nostra) culpa en dan verder. *Didaktief*, 40 (7), 2-5.
Vrielink, S., Jacobs, J., & Hogeling, L. (2010). *Krimp als kans. Leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs*. Onderzoek in opdracht van Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt. Nijmegen: ResearchNed.

2

Primair onderwijs

2.1	Toezichtarrangementen	29
2.2	Zwakke en zeer zwakke basisscholen	35
2.3	De kwaliteit van het basisonderwijs	38
2.4	De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs	42
2.5	Ontwikkelingen in het basisonderwijs	45
2.6	Naleving van wet- en regelgeving	55
2.7	Nabeschouwing	56

Samenvatting

Meer basiskwaliteit Van de basisscholen voldoet 93 procent aan de eisen voor basiskwaliteit (peildatum 1 september 2010). Het aantal zeer zwakke basisscholen daalde sinds de vorige peildatum van 96 naar 69. Het aantal zeer zwakke scholen voor speciaal basisonderwijs daalde van zes naar vijf.

Stad en regio Vorig jaar waren vooral scholen in het noorden en in de vier grote steden (G4) vaak zwak of zeer zwak. In Friesland en Drenthe hebben scholen zich nu verbeterd, in Groningen en Flevoland niet. In Amsterdam en Den Haag, de grote steden die afweken van het landelijk beeld, zijn kleine verbeteringen te zien. Nog steeds geldt echter dat scholen met veel achterstands-leerlingen vaker zwak of zeer zwak zijn, terwijl hier leerlingen zitten die goed onderwijs juist zo hard nodig hebben.

Opbrengstgericht werken Het percentage scholen dat opbrengstgericht werkt, liep terug van 37 naar 30 procent. Te weinig scholen gebruiken de informatie over prestaties van leerlingen om het onderwijsleerproces aan te passen. Slechts de helft van de scholen stemt aanbod, tijd, instructie en verwerking voldoende af op wat leerlingen nodig hebben.

Peuters en kleuters De kwaliteit van het onderwijs aan kleuters blijft achter bij het onderwijs aan oudere leerlingen. Leraren in de groepen 1 en 2 werken minder doelgericht en stemmen de instructie minder vaak af op hun leerlingen. Doelen stellen is ook een probleem in de voor- en vroegschoolse educatie in de 27 middelgrote steden (G27). Daardoor kunnen opbrengsten bij jonge kinderen niet vastgesteld worden en komt de kwaliteitszorg niet uit de verf.

Krimp en kleine scholen Doordat het aantal leerlingen in het basisonderwijs daalt, komen er meer kleine scholen. Dat is niet zonder meer goed voor de kwaliteit van het onderwijs, want kleine scholen zijn vaker zwak of zeer zwak. Besturen werken soms samen aan schaalvergroting.

2.1 Toezichtarrangementen

Meer basistoezicht Steeds meer scholen voldoen aan de kwaliteitseisen van de inspectie. Het percentage scholen met basistoezicht stijgt langzaam en het percentage zeer zwakke scholen daalt. De daling van het percentage zwakke scholen zet in vergelijking met de vorige peildatum niet door (tabel 2.1a). De peildatum voor de toezichtarrangementen verschuift van 1 januari naar 1 september, omdat de inspectie op dat moment de jaarlijkse cyclus van risicoanalyse tot bevestiging of aanpassing van het toezichtarrangement afrondt.

Tabel 2.1a
Toezichtarrangementen basisonderwijs op 1 januari 2008, 2009 en 2010 en op 1 september 2010 (in percentages, n=7.173)

	1 januari 2008	1 januari 2009	1 januari 2010	1 september 2010
Basis	89,4	91,1	92,8	93,0
Zwak	9,2	7,4	5,9	6,0
Zeer zwak	1,4	1,5	1,3	1,0
Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

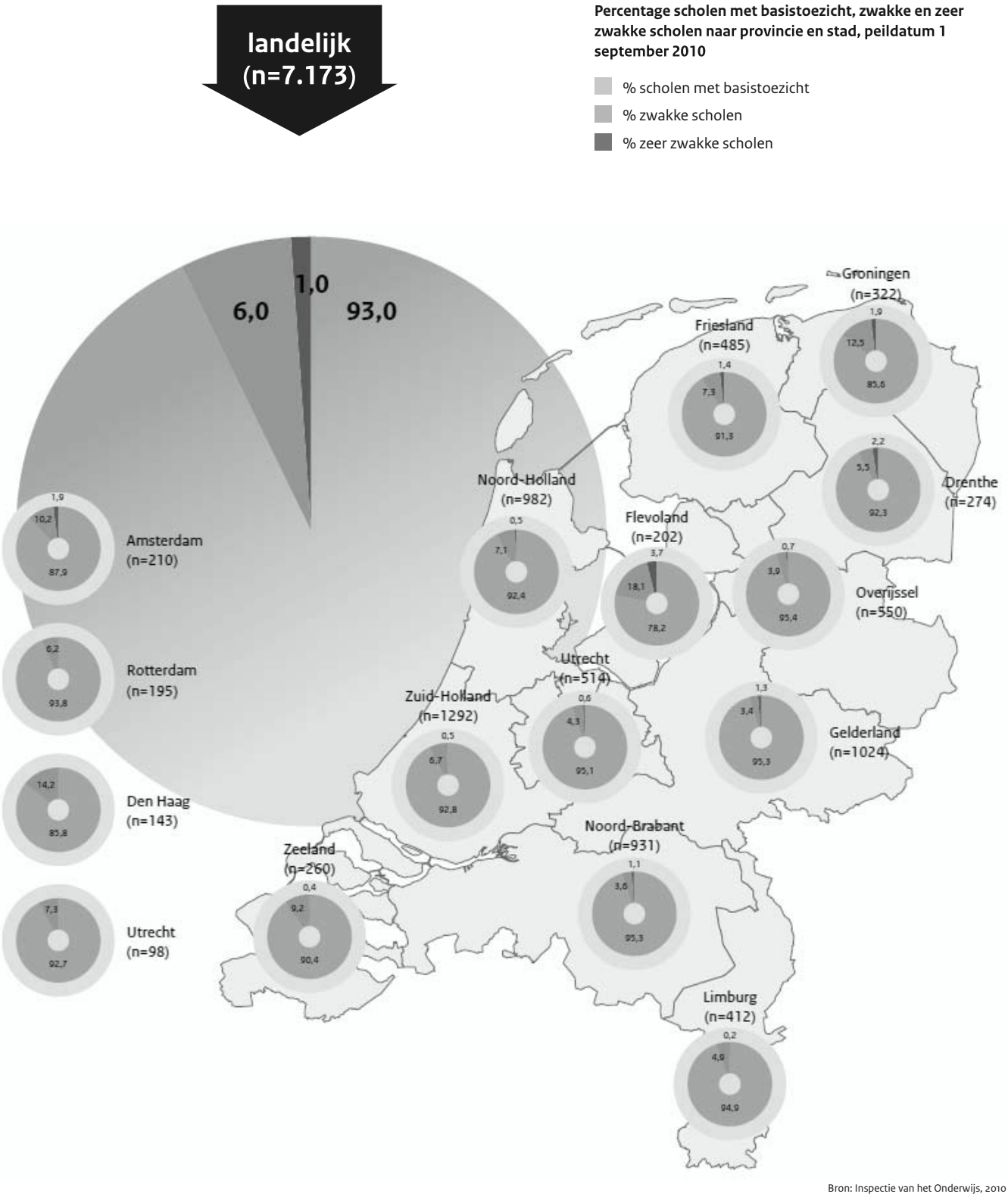
Regionale verschillen

Provincies Sommige provincies hebben veel zwakke en zeer zwakke scholen. Vooral Flevoland en Groningen vallen op met respectievelijk 22 en 14 procent zwakke en zeer zwakke scholen. Daar staan provincies als Overijssel, Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant tegenover, waar ruim 95 procent van de scholen basistoezicht heeft. Dat was vorig jaar ook al zo. Friesland en Drenthe hoorden vorig jaar nog bij de provincies met de meeste zwakke en zeer zwakke scholen, maar daar is de onderwijskwaliteit nu verbeterd (figuur 2.1a-1).

Grote steden Utrecht heeft 7 procent zwakke basisscholen, evenveel als vorig jaar. Evenals vorig jaar telt Utrecht geen zeer zwakke scholen. Rotterdam heeft 6 procent zwakke scholen, tegenover 8 procent vorig jaar. Die verbetering is deels te danken aan het feit dat enkele zeer zwakke scholen zijn gesloten. De situatie in Amsterdam en Den Haag is iets verbeterd. Amsterdam heeft nog enkele zeer zwakke scholen, Den Haag niet meer. Vanwege het aantal zwakke scholen wijken deze twee steden nog wel ongunstig af van het landelijk beeld (figuur 2.1a-1).

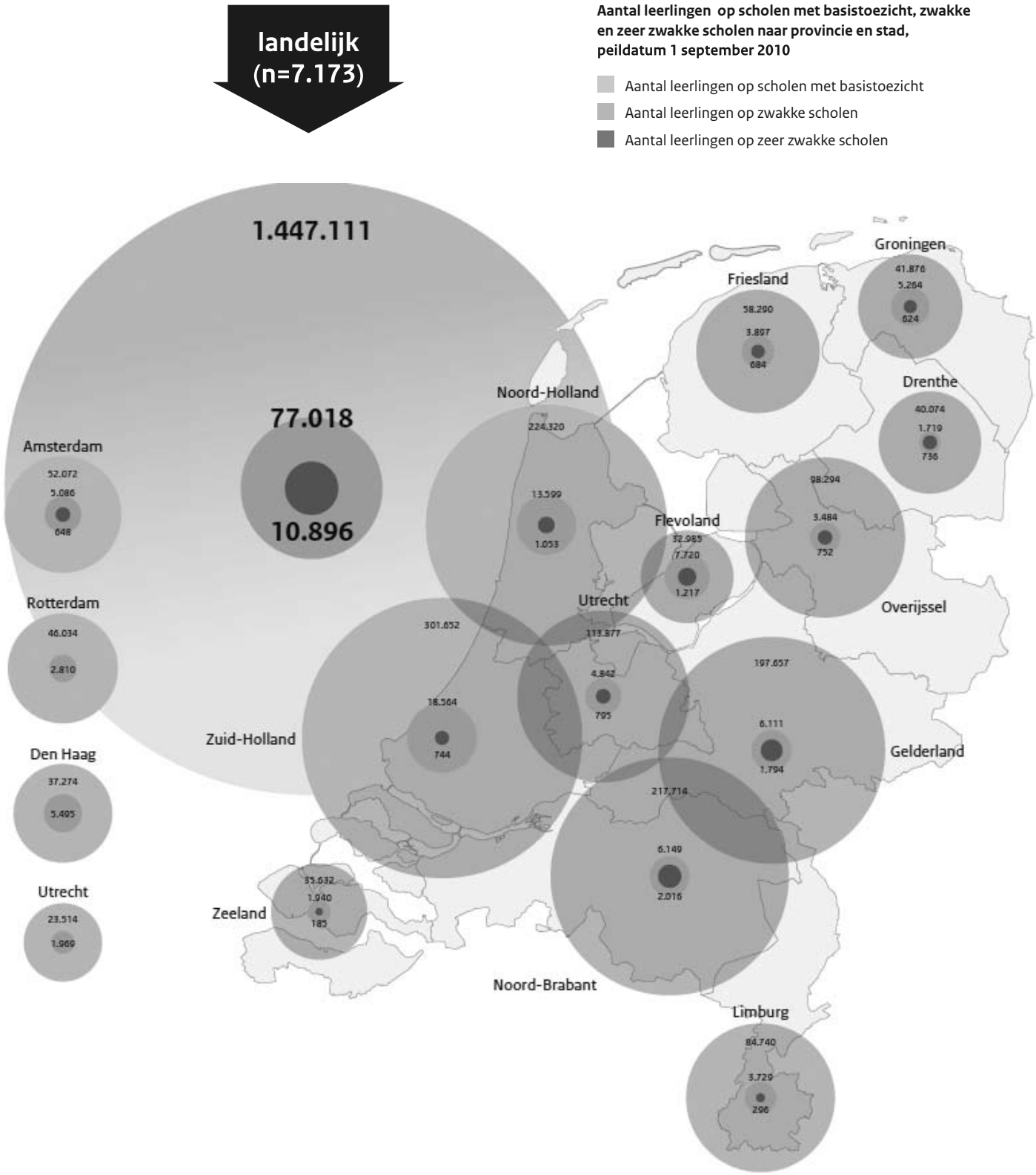
Leerlingen Van alle leerlingen in het basisonderwijs zitten er 88.000 (bijna 6 procent) op een zwakke of zeer zwakke school. Vorig jaar ging het om 6 procent. De situatie per provincie is te zien in figuur 2.1a-1.

Figuur 2.1a - 1
Percentage scholen met basistoezicht, zwakke en zeer zwakke scholen naar provincie en stad, peildatum 1 september 2010



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

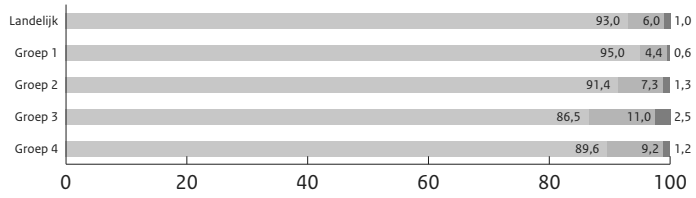
Figuur 2.1a - 2
Aantal leerlingen op scholen met basistoezicht, zwakke en zeer zwakke scholen naar provincie en stad, peildatum 1 september 2010



Maatregelen Groningen, Friesland en Drenthe hebben kwaliteitsakkoorden afgesloten tussen het rijk, provincie en schoolbesturen met als doel het onderwijs te verbeteren en het ontstaan van nieuwe zwakke en zeer zwakke scholen te voorkomen. Wetenschappelijke evaluaties van deze akkoorden zijn er niet en daarom is niet te zeggen of de verbeteringen in Friesland en Drenthe daarmee te maken hebben. Amsterdam werkt al enkele jaren aan kwaliteitsverbetering en Almere doet dat ook, via de Lokale Educatieve Agenda (Emmelot, Karsten en Roeleveld, 2010).

Samenstelling leerlingbevolking

Nieuwe indeling De nieuwe gewichtenregeling (Cfi, 2006) is alleen gebaseerd op het opleidingsniveau van ouders, niet meer op de etnische herkomst. De vroegere indeling in zeven schoolgroepen, gebaseerd op de oude gewichtenregeling, is daardoor niet meer bruikbaar. De inspectie onderscheidt nu vier categorieën scholen; van scholen met weinig achterstandsleerlingen tot scholen met veel achterstandsleerlingen uit de groep met zeer laag opgeleide ouders (figuur 2.1b).



Groep 1: meer dan 88 procent ongewogen leerlingen
Groep 2: 75-88 procent ongewogen leerlingen
Groep 3: minstens 25 procent gewogen leerlingen, meer 0.3-leerlingen dan 1.2-leerlingen
Groep 4: minstens 25 procent gewogen leerlingen, meer 1.2-leerlingen dan 0.3-leerlingen

Figuur 2.1b
Toezichtarrangementen naar samenstelling leerlingbevolking op 1 september 2010 (in percentages, n=7.173)

Basis
Zwak
Zeer zwak

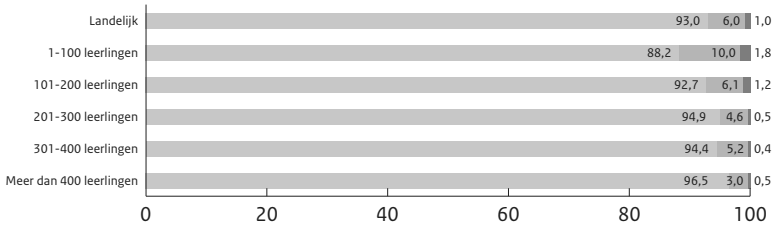
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Verschillen Bij het beoordelen van opbrengsten houdt de inspectie rekening met de samenstelling van de leerlingbevolking. Toch leveren scholen met veel gewogen leerlingen, evenals vorig jaar, minder vaak basiskwaliteit. Van de scholen uit de derde en vierde categorie, waar meer dan een kwart van de leerlingen relatief laag opgeleide ouders heeft, is een op de tien zwak of zeer zwak. Daarbij valt het op dat scholen uit de vierde categorie (meer 1.2-leerlingen dan 0.3-leerlingen) het beter doen dan die uit de derde categorie, waar leerlingen met het gewicht 0.3 in de meerderheid zijn. Dit komt waarschijnlijk doordat scholen met veel allochtone leerlingen (voorheen schoolgroepen 5, 6 en 7) nu in de vierde categorie vallen. De vroegere schoolgroepen 5 en 6 sprongen er vorig jaar ook al beter uit dan de vroegere schoolgroep 4, de scholen waar voornamelijk autochtone achterstandsleerlingen zaten. Schoolgroep 4 is nu het best te vergelijken met de derde categorie (Inspectie van het Onderwijs, 2010d).

Kwaliteit leraren De conclusie luidt onveranderd dat juist de leerlingen die goed onderwijs zo hard nodig hebben, het meest het risico lopen dat niet te krijgen (Inspectie van het Onderwijs 2010d; 2010e). Op scholen met veel achterstandsleerlingen zijn niet alleen de opbrengsten vaker onder de maat, maar ook de kwaliteit van het onderwijsleerproces. De kwaliteit van leraren schiet dus tekort (Ladd en Fiske, 2009), misschien omdat meer ervaren en beter geschoolde leraren liever op scholen werken met minder achterstandsleerlingen (Emmelot, Karsten en Roeleveld, 2010). Vacatures op achterstandsscholen zijn ook moeilijker te vervullen.

Schoolgrootte

Kleine scholen vaak zwak Kleine scholen zijn, evenals vorige jaren, vaker zwak of zeer zwak dan grotere scholen (figuur 2.1c). Dit komt niet alleen doordat kleine scholen vaker onvoldoende opbrengsten hebben, ze leveren ook vaker onvoldoende kwaliteit op cruciale kenmerken van het onderwijsleerproces. Eerder wees de inspectie er al op dat de combinatiegroepen op kleine scholen (die soms uit drie of vier leerjaren bestaan) van leraren eisen dat zij hun onderwijs goed afstemmen op de verschillen tussen leerlingen. Afstemming is nu echter juist voor veel leraren een probleem (zie ook hoofdstuk 11). Verder zijn de effecten van een zieke of incompetente leraar veel groter op een kleine school (Inspectie van het Onderwijs, 2010d). Zulke nadelen van het gebrek aan schaalgrootte kunnen prestaties negatief beïnvloeden (De Haan, Leuven en Oosterbeek, 2010).



Figuur 2.1c
Toezichtarrangementen naar schoolgrootte op 1 september 2010 (in percentages, n=7.173)

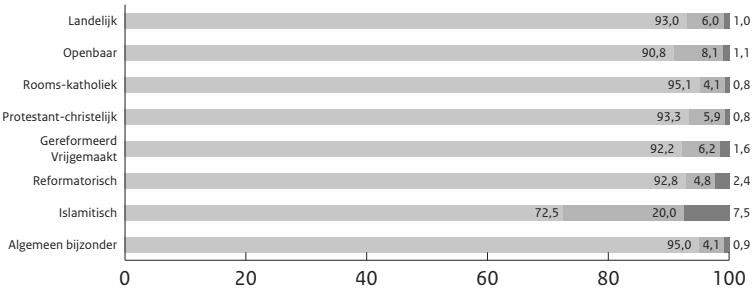
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Context De omgeving van kleine scholen speelt soms een rol bij de zwakkere kwaliteit. Ouders en personeel hebben vooral op kleine scholen in plattelandsgebieden met een laagopgeleide beroepsbevolking vaak lage verwachtingen van de leerlingen. Soms vinden ze het behoud van het eigen karakter van de school en de positie in het dorp belangrijker dan het vernieuwen en verbeteren van onderwijskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2010e; Kooijman, Huijbregts en Gerrits, 2009). Gebrek aan concurrentie kan ook een oorzaak zijn voor achterblijvende kwaliteit (Noailly, Vujić en Aouragh, 2009; zie verder 2.5).

Overlap Regionale verschillen in onderwijskwaliteit hangen samen met de verdeling van achterstandsleerlingen over scholen en de schoolgrootte. In Groningen, Friesland, Drenthe en Zeeland zijn kleine scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen oververtegenwoordigd. Scholen met veel achterstandsleerlingen uit de zwaarste categorie liggen vaker in de grote steden.

Denominatie

Bekend beeld Kwaliteitsverschillen zijn deels terug te voeren op de denominatie van scholen (figuur 2.1d). Het algemene beeld, waarbij katholieke scholen het gunstigst naar voren komen, is grotendeels vergelijkbaar met vorige jaren. Algemeen bijzondere scholen (vooral schoolverenigingen en scholen met een bepaald didactisch concept) en islamitische scholen hebben iets vaker dan voorheen basistoezicht. Toch blijft de kwaliteit van islamitische scholen nog steeds beduidend achter bij scholen van andere denominaties. Ook hier overlappen factoren die samenhangen met kwaliteit. Zo hebben islamitische scholen en openbare scholen meer achterstandsleerlingen dan scholen van andere denominaties.



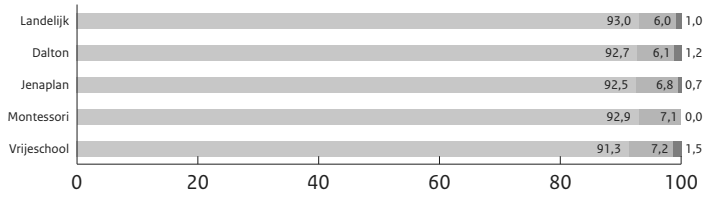
Figuur 2.1d
Toezichtarrangementen naar denominatie op 1 september 2010 (in percentages, n=7.173)

Basis
Zwak
Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Didactisch concept

Verbeteringen Anders dan in voorgaande jaren (Inspectie van het Onderwijs, 2010d) verschilt de kwaliteit van het onderwijs van scholen met een specifiek didactisch concept nauwelijks meer van het landelijk beeld (figuur 2.1e). Vooral de vrijescholen hebben zich in de afgelopen jaren, na acties van de Vereniging voor vrijescholen (Steenbergen, 2009), sterk verbeterd. Op 1 januari 2010 had 84,5 procent van de vrijescholen basistoezicht (Inspectie van het Onderwijs, 2010d). Op 1 september 2010 geldt dat voor 91,3 procent.



Figuur 2.1e
Toezichtarrangementen naar didactisch concept op 1 september 2010 (in percentages, n=7.173)

Basis
Zwak
Zeer zwak

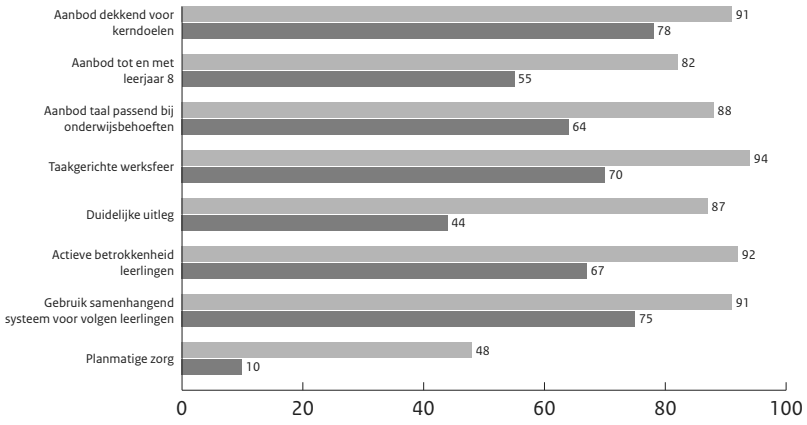
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

2.2 Zwakke en zeer zwakke basisscholen

Beslisregels De inspectie bepaalt aan de hand van beslisregels welk arrangement een school krijgt. Daarbij gaat het niet alleen om de opbrengsten, maar ook om de kwaliteit van het onderwijsleerproces.

- Zeer zwakke scholen hebben onvoldoende eindopbrengsten en daarnaast zijn twee of meer normindicatoren van het onderwijsleerproces onvoldoende.
- Scholen kunnen om verschillende redenen het toezichtarrangement 'zwak' krijgen (zie voor meer informatie www.onderwijsinspectie.nl). De meeste zwakke scholen hebben onvoldoende eindopbrengsten en maximaal een onvoldoende normindicator (zie figuur 2.2a).

Normindicatoren verwijzen naar cruciale onderdelen van het onderwijsleerproces, die in principe alle tien op alle scholen in orde moeten zijn.

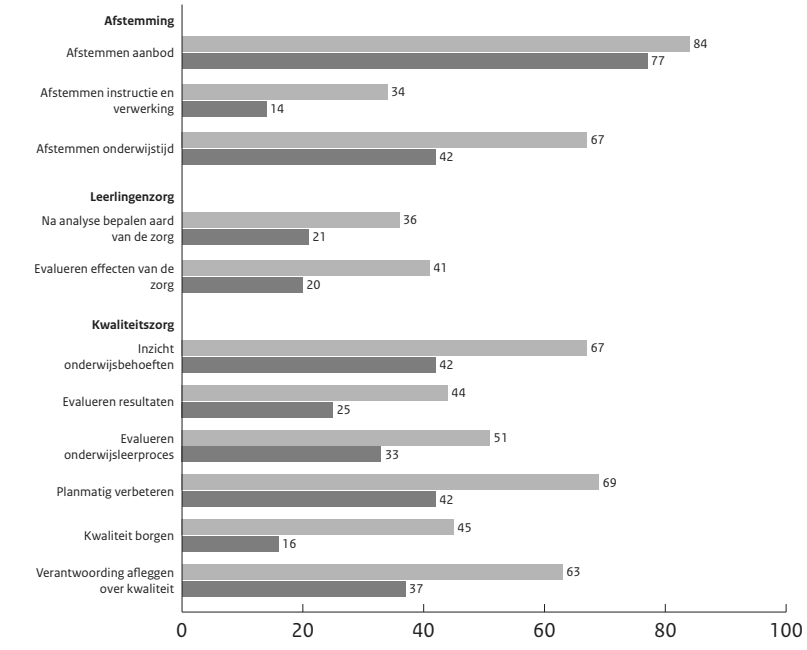


Figuur 2.2a
Percentage normindicatoren voldoende op zwakke en zeer zwakke scholen (n=501)

Zwak
Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Vaker onvoldoende Op zwakke en zeer zwakke scholen zijn alle normindicatoren vaker als onvoldoende beoordeeld dan op andere scholen (zie 2.3). Meer dan de helft van de zwakke scholen en 90 procent van de zeer zwakke scholen slaagt er niet in de leerlingenzorg planmatig uit te voeren. Op zeer zwakke scholen geven leraren vaak geen goede uitleg en is het leerstofaanbod niet op orde. Zwakke en zeer zwakke scholen laten ook op andere indicatoren vaak onvoldoende kwaliteit zien. Vooral kwaliteitszorg, analyse en evaluatie voor zorgleerlingen en de afstemming zijn vaak onder de maat (figuur 2.2b).



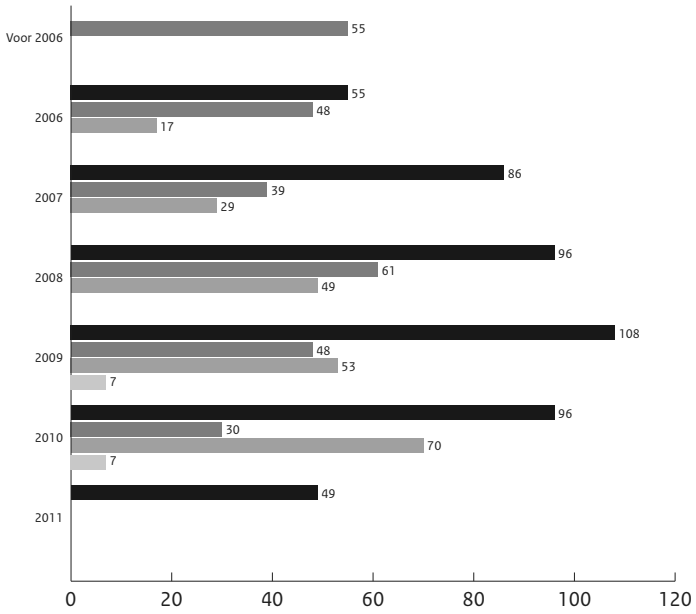
Figuur 2.2b
Percentage voldoende op indicatoren van afstemming, leerlingenzorg en kwaliteitszorg op zwakke en zeer zwakke scholen (n=501)

Zwak
Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Zeer zwakke scholen

Minder zeer zwakke scholen Het aantal zeer zwakke scholen daalt sinds 2009 en is in een jaar tijd bijna gehalveerd. Op 1 januari 2010 waren er 96 zeer zwakke basisscholen, op 1 september 2010 waren dat er 69 en op 1 januari 2011 is dit aantal verder gedaald naar 49 (figuur 2.2c). Dat ligt ten eerste aan het feit dat er minder nieuwe zeer zwakke scholen bij komen en ten tweede aan de meer intensieve wijze van toezicht houden. De inspectie voert na een jaar een tussentijds kwaliteitsonderzoek uit, dat tot bijstelling van het toezichtarrangement kan leiden. Zeer zwakke scholen kunnen dan het arrangement 'zwak' krijgen, als daar aanleiding toe is.



Figuur 2.2c
Het verloop in de tijd van de ontwikkeling van zeer zwakke scholen

- Totaal aantal op 1 januari
- Nieuwe zeer zwakke scholen
- Verbeterde zeer zwakke scholen
- Opgeheven of gefuseerde zeer zwakke scholen

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Risicofactoren Onderzoek van de inspectie maakt duidelijk dat bepaalde groepen factoren vaak samenhangen met onvoldoende opbrengsten en onvoldoende kwaliteit van het onderwijsleerproces (Inspectie van het Onderwijs, 2010e). Het gaat om de volgende factoren:

- schoolgrootte (kleine scholen zijn vaker zeer zwak);
- geïsoleerde positie (weinig invloed en impulsen van buiten de school);
- samenstelling leerlingbevolking (scholen met veel achterstandsleerlingen zijn vaker zeer zwak);
- schoolleiding en bestuur (zeer zwakke scholen hebben vaker te maken met gebrekkig onderwijskundig leiderschap en een zwak bestuur);
- kwaliteit leraren en personeelsbeleid (zeer zwakke scholen hebben vaker leraren die niet goed lesgeven en een niet-professioneel personeelsbeleid);
- kwaliteit leerlingenzorg en leerstofaanbod (beide zijn vaker onder de maat op zeer zwakke scholen).

De inspectie zag op veel scholen al in een eerder stadium tekortkomingen in de opbrengsten, het leerstofaanbod en de leerlingenzorg. Ook waren er vaak al signalen van gebrekkig management en klachten van ouders. Toch slagen scholen en besturen er ondanks die signalen soms onvoldoende in zich bijtijds te verbeteren. Dat ligt vaak aan het feit dat ze onvoldoende opbrengstgericht werken en te weinig aandacht hebben voor de kwaliteit.

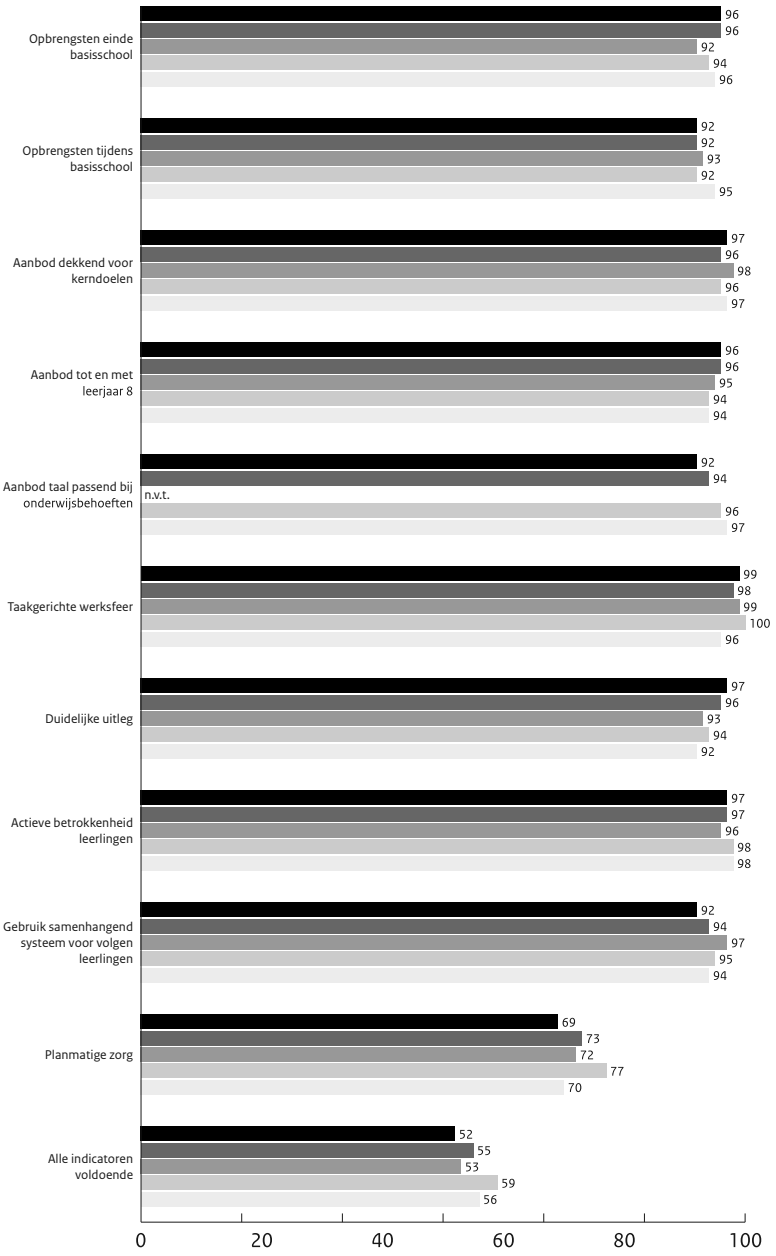
Aanpak Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft afspraken gemaakt met sectororganisaties, provincies en gemeenten met veel zeer zwakke scholen om de onderwijskwaliteit snel te verbeteren. Voor datzelfde doel heeft de PO-raad het programma 'Goed worden, goed blijven' opgesteld (PO-raad, 2010). Een tweede doel van dat programma is voorkomen dat de kwaliteit van scholen achteruitgaat. Zeer zwakke scholen kunnen een uitgebreide probleemanalyse aanvragen en risicoscholen kunnen zich laten koppelen aan een door de PO-raad aangewezen sterke school (twinning). Voor schoolbesturen zijn instrumenten voor vroegsignalering beschikbaar. Projecten voor het verbeteren van het onderwijs in taal en rekenen/wiskunde en projecten op het gebied van opbrengstgericht werken kunnen de kwaliteit van het onderwijs ook bevorderen, volgens eerste analyses van de PO-raad. In opdracht van het ministerie van OCW zijn daarnaast 'vliegende brigades' in het leven geroepen, die zeer zwakke scholen ondersteunen om zo snel mogelijk te verbeteren.

Weinig terugval Zeer zwakke scholen weten na een verbeteringsproces, waarin ze van zeer zwak naar zwak naar basistoezicht gaan, praktisch altijd te voorkomen dat ze opnieuw zeer zwak worden. Drie scholen lukte dat niet: zij gingen vooruit, maar werden later weer zeer zwak (Inspectie van het Onderwijs, 2010e).

2.3 De kwaliteit van het basisonderwijs

Steekproef In 2009/2010 onderzocht de inspectie, zoals ieder schooljaar, de kwaliteit van het onderwijs bij een representatieve steekproef. Deze keer bestond die uit 379 basisscholen (zie bijlage, tabel 1 voor algemene gegevens over het basisonderwijs en tabel 2 voor gegevens over de steekproef).

Veranderingen in de tijd De ontwikkelingen in onderwijskwaliteit, zoals vastgesteld met tien normindicatoren, zijn weergegeven voor de afgelopen vijf schooljaren (figuur 2.3a). De normindicatoren bepalen de beslissing over het toezichtarrangement (zie www.onderwijsinspectie.nl). De inspectie beoordeelt jaarlijks de meeste normindicatoren als voldoende op de scholen in de steekproef. De verschillen in percentages van jaar tot jaar zijn klein en zijn waarschijnlijk vooral het gevolg van steekproeffluctuaties. De kwaliteit van de uitleg is door de jaren heen het meest gedaald. Rond de helft van de scholen heeft op alle normindicatoren een voldoende beoordeling.



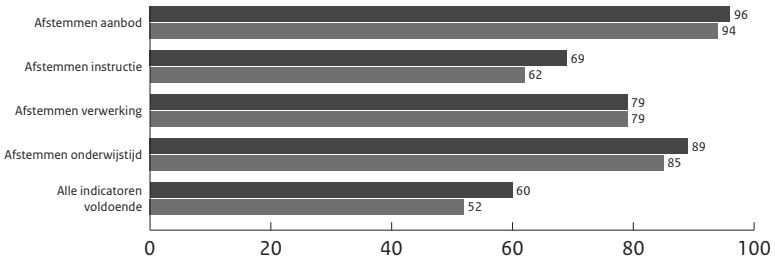
Figuur 2.3a
De kwaliteit van het basisonderwijs tussen 2005/2006 en 2009/2010 (percentage scholen dat voldoende scoort op tien normindicatoren)

2005/2006
2006/2007
2007/2008
2008/2009
2009/2010

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Zorg Ruim 30 procent van de scholen voert de leerlingenzorg niet planmatig uit. De inspectie beoordeelt deze indicator van alle normindicatoren het vaakst als onvoldoende. Deze scholen slagen er niet in om leerlingen die niet genoeg vorderen doelgericht en planmatig te helpen. In de afgelopen vijf jaar is dit niet verbeterd (zie hoofdstuk 12).

Afstemming Scholen slagen er niet goed in het onderwijs af te stemmen op verschillen tussen leerlingen en dat verbetert evenmin (figuur 2.3b). Integendeel: de meeste afstemmingsindicatoren zijn in 2009/2010 vaker onvoldoende dan het jaar ervoor. De helft van de scholen doet qua aanbod, instructie, verwerking en onderwijstijd voldoende aan afstemming. Vooral met het afstemmen van de instructie hebben veel scholen moeite.

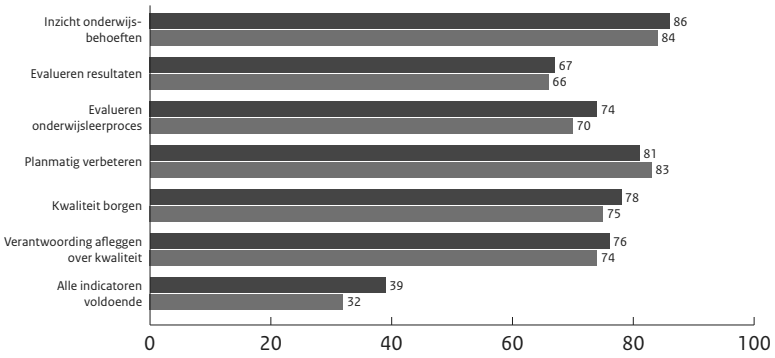


Figuur 2.3b
Percentage scholen dat voldoende afstemt op de onderwijsbehoeften van de leerlingen

2008/2009
2009/2010

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Kwaliteitszorg Scholen blijven op kwaliteitszorg ook nog vaak achter (Inspectie van het Onderwijs, 2010d). Krap een derde van de scholen voldoet aan alle indicatoren van de inspectie, een achteruitgang vergeleken met 2008/2009 (figuur 2.3c). Veel scholen evalueren de resultaten van hun leerlingen niet jaarlijks en het aantal dat dit wel doet, groeit ook niet. Dit type evaluatie is essentieel voor opbrengstgericht werken, maar de aandacht die veel onderwijsorganisaties en de overheid hiervoor hebben gevraagd, is niet op de scholen terug te zien.



Figuur 2.3c
Percentage scholen met voldoende kwaliteit op de verschillende kwaliteitszorgindicatoren

2008/2009
2009/2010

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Sociale veiligheid en burgerschap

Vormende taak Scholen hebben een belangrijke vormende taak. Die inspectie kijkt daarom niet alleen naar opbrengsten bij taal en rekenen/wiskunde, maar ook naar de sociale kwaliteit van scholen (zie hoofdstuk 8).

Sociale veiligheid Leerlingen hebben een veilige schoolomgeving nodig om goed te kunnen leren en leraren hebben een veilige school nodig om goed te kunnen werken. De meeste scholen (90 procent) hebben beleid waarmee ze de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel waarborgen. Dat betekent niet dat er nooit incidenten zijn, maar wel dat scholen het nodige doen om incidenten te voorkomen en om die, als ze zich toch voordoen, goed af te handelen. Verder zorgen de leraren op alle scholen in de steekproef er voldoende voor dat leerlingen respectvol met elkaar omgaan.

Sociale competenties De inspectie beoordeelt sinds enige tijd ook in hoeverre leerlingen op de basisschool voldoende sociale competenties hebben ontwikkeld. Dat kan alleen op scholen die competenties vaststellen met een landelijk genormeerd instrument (Inspectie van het Onderwijs, 2010e). Een klein deel van de scholen (14 procent) gaat niet na hoe de leerlingen zich op dit gebied ontwikkelen. Een grote groep doet dat wel, maar niet aan de hand van een genormeerd instrument. Daardoor kan de inspectie op slechts 28 procent van de scholen een beoordeling van sociale competenties geven, waarbij 2 procent van de scholen een onvoldoende beoordeling krijgt.

Burgerschap Sinds 2006 behoort burgerschapsonderwijs tot de wettelijk verplichte aandachtsvelden van basisscholen. De inspectie volgt al enkele jaren de ontwikkelingen rond burgerschap. Evenals vorig jaar voldoet het onderwijsaanbod op dit gebied op vrijwel alle scholen aan de minimale kwaliteitseisen. Die eisen houden in dat scholen een aanbod hebben dat:

- bijdraagt aan de bevordering van sociale competenties;
- leerlingen laat kennismaken met de samenleving en de diversiteit daarin;
- basiswaarden bevordert.

De school geeft leerlingen de gelegenheid om in de praktijk te oefenen met elementen van burgerschap.

Resultaten burgerschap De zorg voor de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs is, net als vorig jaar, op twee van de drie scholen voldoende. Deze scholen hebben een visie, geven daar planmatig vorm aan (67 procent) en verantwoorden het burgerschapsonderwijs in het schoolplan en de schoolgids (57 procent). Ook hebben ze bijna allemaal oog voor risico's in opvattingen, houdingen of gedragingen van leerlingen rond burgerschap; als dat nodig is, reageren ze daarop. Maar weinig scholen (19 procent) evalueert de resultaten van leerlingen bij burgerschapsonderwijs. Dat komt ook doordat er nog niet zo veel bruikbare toetsen zijn. De inspectie concludeert, evenals vorig jaar, dat de kwaliteitszorg voor burgerschapsonderwijs zich niet verder heeft ontwikkeld.

Overgewicht en lichamelijke opvoeding Bij de scholen uit de steekproef is nagegaan hoeveel leerlingen met overgewicht ze hebben. Slechts 4 procent van de scholen heeft geen enkele leerling met overgewicht; alle andere hebben ze wel en dan gaat het om gemiddeld 8 procent per school. De helft van de scholen probeert een gezonde leefstijl te bevorderen door schoolbrede activiteiten (sporten, fruit eten) en door individuele acties naar leerlingen en ouders.

2.4 De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs

Toezichtarrangementen

Basistoezicht september 2010 Op 1 oktober 2009 zaten 43.300 kinderen (2,7 procent van het totaal aantal leerlingen in het primair onderwijs) op een school voor speciaal basisonderwijs (OCW, 2010). Op 1 september 2010 waren er meer scholen voor speciaal basisonderwijs met basistoezicht dan op 1 januari 2010 (tabel 2.4a).

Tabel 2.4a
Toezichtarrangementen speciaal basisonderwijs op 1 januari 2010 en 1 september 2010 (in percentages, n=310)

	1 januari 2010	1 september 2010
Basis	77,8	84,8
Zwak	20,5	13,6
Zeer zwak	1,7	1,6
Totaal	**100**	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Heronderzoeken Na 1 september 2010 daalde het percentage scholen met basistoezicht. Dat hangt samen met de planning van onderzoeken van de inspectie in 2010.

- In 2005/2006 onderzocht de inspectie alle scholen voor speciaal basisonderwijs. Daarna richtte de aandacht zich op scholen die onvoldoende kwaliteit lieten zien. Deze groep is twee jaar geleden opnieuw onderzocht (Inspectie van het Onderwijs, 2009a; 2010d). Ruim de helft van de scholen had zich verbeterd en kreeg basistoezicht.
- Vervolgens heeft de inspectie in 2010 de groep van 138 scholen onderzocht die vier jaar geleden voldoende kwaliteit had. Van deze groep kreeg 68 procent opnieuw basistoezicht, maar 30 procent bleek zwak en 2 procent zeer zwak.

Situatie begin 2011 Op 1 september 2010 waren de onderzoeken in de groep van 138 scholen nog niet afgerond, maar op 1 januari 2011 wel. Het beeld van het speciaal basisonderwijs in zijn geheel is minder positief dan op 1 september: 74,8 procent van alle scholen voor speciaal basisonderwijs heeft basistoezicht, 23,9 procent is zwak en 1,3 procent is zeer zwak.

Groeimodel In de beslisregels voor het toezichtarrangement in het speciaal basisonderwijs zijn de indicatoren rond het ontwikkelingsperspectief doorslaggevend. Na de introductie van het ontwikkelingsperspectief in 2003 heeft de inspectie de beoordeling van deze indicatoren in de loop der jaren aangescherpt. In het toezicht heeft de inspectie een groeimodel gebruikt.

- In 2005/2006, toen de inspectie alle scholen voor speciaal basisonderwijs onderzocht, stond het denken over en het werken met het ontwikkelingsperspectief nog in de kinderschoenen. Daar hield de inspectie rekening mee door het werken met ontwikkelingsperspectieven als voldoende te beoordelen als een school voor alle leerlingen het instroomniveau bepaalde en het verwachte uitstroomniveau vaststelde.
- In 2008 verwachtte de inspectie van scholen dat zij het niet zouden laten bij het bepalen van het instroomniveau en het uitstroomniveau, maar dat ze ook een relatie tussen beide zouden leggen.

- In 2010 moesten scholen in aanvulling hierop ook voor minimaal een vakgebied het verwachte prestatieniveau voor een half jaar of een jaar hebben uitgewerkt. Verder keek de inspectie scherper hoe scholen ontwikkelingsperspectieven vaststelden. Oorspronkelijk was het voldoende als scholen op basis van de cognitieve capaciteiten van leerlingen het uitstroomniveau vaststelden, nu stelde de inspectie de eis dat scholen andere belemmerende en bevorderende factoren van de leerling daarbij zouden betrekken.

Achterblijvende kwaliteit Een derde van de 138 scholen die in 2005/2006 voldoende kwaliteit liet zien, heeft sindsdien te weinig vorderingen gemaakt bij de verbetering van de ontwikkelingsperspectieven of de vertaling daarvan in een leerstofaanbod. De scholen hebben niet voor al hun leerlingen een ontwikkelingsperspectief opgesteld of het te verwachten niveau voor de komende periode ontbreekt. Het is ook mogelijk dat het leerstofaanbod niet naar aanleiding van het ontwikkelingsperspectief is bepaald of dat scholen niet minimaal eens per jaar nagaan of hun leerlingen tussendoelen hebben behaald. Twee derde van de 138 scholen die de inspectie in 2010 bezocht, voldoet wel aan de criteria.

Vervolg In 2011 doet de inspectie nader onderzoek naar de opbrengsten van het speciaal basisonderwijs (zie hoofdstuk 8). Het is de bedoeling aan de hand van het instroomniveau en het uitstroomniveau zicht te krijgen op de toegevoegde waarde van scholen.

Toelating

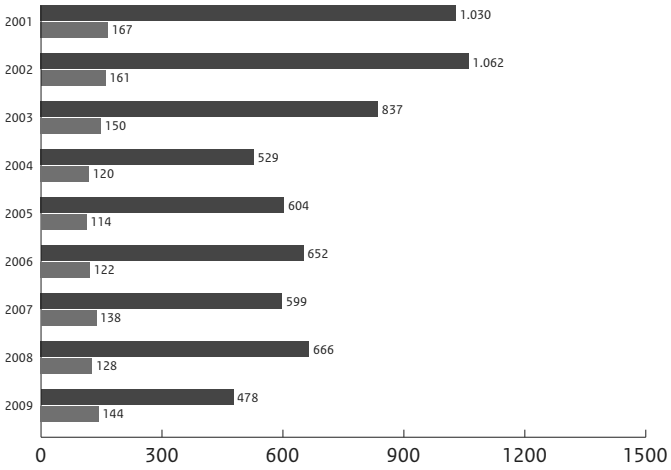
Indicatie De permanente commissies leerlingenzorg (PCL's) van samenwerkingsverbanden waar basisscholen bij zijn aangesloten, beslissen over toelating tot het speciaal basisonderwijs. Ouders en scholen ervaren het aanvragen van een indicatie vaak als bureaucratisch en tijdrovend (Ledoux, Karsten, Breetvelt, Emmelot en Heim, 2007; OCW, 2009). De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de onderzoeks- en plaatsingslijsten per 1 oktober 2009 van de 235 samenwerkingsverbanden.

Onderzoekslijsten Op de onderzoekslijsten staan leerlingen van wie het dossier in behandeling is genomen, maar over wie de PCL nog geen indicatiebesluit heeft genomen. Op 1 oktober stonden 478 leerlingen op zulke lijsten (in 58 procent van de samenwerkingsverbanden). Dat is minder dan in eerdere jaren (figuur 2.4a).

Wachttijd De permanente commissie leerlingenzorg moet binnen acht weken besluiten of een leerling een beschikking krijgt. In 2008/2009 hadden de commissies hier gemiddeld zes weken voor nodig. In een kwart van de samenwerkingsverbanden moesten leerlingen langer dan acht weken wachten op een beschikking. Het gaat daarbij om 283 leerlingen. Een klein deel van hen, 96 leerlingen, wachtte langer dan drie maanden.

Plaatsingslijsten Het speciaal basisonderwijs laat leerlingen op drie momenten in het schooljaar toe: de eerste dag na de zomervakantie, de eerste dag na de kerstvakantie en op 1 april. De Wet op het primair onderwijs schrijft voor dat leerlingen met een beschikking op de eerstvolgende plaatsingsdatum toegelaten moeten worden. Op 1 oktober 2009 stonden 21 leerlingen op plaatsingslijsten, in 2008/2009 ging het om tien leerlingen, het jaar daarvoor om negen.

Figuur 2.4a
Aantal leerlingen op onderzoekslijsten speciaal basisonderwijs op 1 oktober, 2001 tot en met 2009



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

2.5 Ontwikkelingen in het basisonderwijs

Opbrengstgericht werken

Definitie De inspectie definieert opbrengstgericht werken als 'het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van prestaties'.

Geen verbeteringen De inspectie bracht de afgelopen jaren in kaart in hoeverre scholen opbrengstgericht werken, op basis van vijf indicatoren uit het waarderingskader (Inspectie van het Onderwijs, 2010d). Vorig jaar werkte volgens die berekening 37 procent van de scholen opbrengstgericht, nu 30 procent. De teruggang ligt voor een deel aan een scherpere beoordeling van een indicator, het volgen en analyseren van vorderingen. De inspectie verwacht namelijk niet alleen meer dat scholen vorderingen volgen, maar ook dat ze aantoonbaar foutenanalyses maken en conclusies trekken voor de inrichting van het onderwijs. Dat gebeurt veel minder vaak: een derde van de scholen slaagt hier niet in.

De andere vier indicatoren zijn op dezelfde manier beoordeeld als in 2008/2009, maar die laten ook geen vooruitgang zien. Scholen hebben dus op het gebied van opbrengstgericht werken geen verbeteringen bereikt (tabel 2.5a).

Tabel 2.5a
Percentage scholen dat als voldoende is beoordeeld op elementen van opbrengstgericht werken in 2008/2009 en 2009/2010

	2008/2009	2009/2010
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	95	94
De leraren volgen en analyseren de vorderingen van hun leerlingen systematisch.	94	65
De school gaat de effecten van de zorg na.	66	65
De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten.	67	66
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	74	70
Alle indicatoren voldoende.	37	30
Alle indicatoren voldoende, behalve 'volgen en analyseren'.	39	35

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Relatie met prestaties Tabel 2.5a laat zien dat scholen op het gebied van opbrengstgericht werken nog geen verbeteringen bereikt hebben. Dat is te betreuren, want opbrengstgericht werken kan tot verbetering van onderwijsprestaties leiden (Inspectie van het Onderwijs, 2010c; Hattie en Timperly, 2007). Dat blijkt ook uit de toezichtarrangementen van scholen: naarmate ze meer opbrengstgericht werken, zijn ze minder vaak zwak of zeer zwak (tabel 2.5b).

Tabel 2.5b
Toezichtarrangement naar mate van opbrengstgericht werken

	Steekproef (n=379)		0 of 1 indicatoren voldoende (n=27)		2 of 3 indicatoren voldoende (n=137)		4 of 5 indicatoren voldoende (n=215)	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Basis	95,5	362	88,9	24	92,7	127	98,1	211
Zwak	4,0	15	7,4	2	6,6	9	1,9	4
Zeer zwak	0,5	2	3,7	1	0,7	1	0,0	0
Totaal	**100**	**379**	**100**	**27**	**100**	**137**	**100**	**215**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Trainingen en onderzoek Diverse advies- en begeleidingsorganisaties bieden trainingen en cursussen voor opbrengstgericht werken aan en veel scholen houden zich er inmiddels mee bezig. De praktijk rapporteert positieve effecten van deze initiatieven (Vernooy, 2010; PO-raad, 2010), maar in de inspectiegegevens zijn die nog niet te zien. Wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van opbrengstgericht werken door de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Twente loopt nog. Dit onderzoek kan op korte termijn mogelijk meer helderheid bieden.

Referentieniveaus Op 1 augustus 2010 is de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen van kracht geworden. De wet beschrijft wat leerlingen aan het eind van de basisschool bij deze vakken moeten kennen en kunnen. Voor scholen is hierdoor duidelijk waar ze met hun leerlingen minimaal naartoe moeten werken.

Van de basisscholen uit de steekproef voor het Onderwijsverslag zegt 35 procent dat ze in 2009/2010 voorbereidingen hebben getroffen voor het werken met de referentieniveaus. Die voorbereidingen bestaan uit het volgen van scholing, het screenen van methodes of het aanschaffen van nieuwe methodes, het ontwikkelen van groepsplannen voor taal en rekenen, het uitwerken van beginnende geletterdheid voor kleuters, het uitbreiden van roostertijd, het maken van afspraken in het samenwerkingsverband en het actualiseren van het leerlingvolgsysteem. Ook zijn scholen bezig doelen vast te leggen en ambitieniveaus te verwoorden. In 2010/2011 wil 82 procent van de scholen activiteiten ontplooien die verband houden met de referentieniveaus.

Aspecten van onderwijstijd

Wettelijke verplichtingen In de wet staat hoeveel onderwijstijd basisscholen leerplichtige leerlingen moeten bieden. Het effect van onderwijstijd ofwel gelegenheid om te leren op prestaties is vaak aangetoond (zie bijvoorbeeld Scheerens, Seidel, Witziers, Hendriks en Doornekamp, 2005; Appelhof, 2009; Driessen, Claassen en Smit, 2010). Vrijwel alle scholen zijn zich ervan bewust dat het belangrijk is voldoende onderwijstijd te plannen; slechts zo'n 3 procent voldoet niet aan de wettelijke verplichtingen (zie 2.6).

Achterstanden Uitbreiding van onderwijstijd is een logische aanpak voor het opheffen van achterstanden en onderpresteren van leerlingen, maar niet alle uitbreiding is effectief. Van oudsher kiezen scholen voor 'een jaartje extra' door de kleuterperiode te verlengen of leerlingen te laten zitten, maar van deze vorm van uitbreiding van leertijd zijn geen positieve effecten op onderwijsprestaties bekend (Inspectie van het Onderwijs, 2010d; Hemker, Kuhlemeier en Van Weerden, 2010).

Kwaliteitseisen Willen leerlingen echt profiteren van uitbreiding van leertijd, dan moet de invulling van die leertijd aan kwaliteitseisen voldoen. Driessen e.a. (2010) geven aan dat er een inhoudelijke link moet zijn met het reguliere onderwijs, dat begeleiders gekwalificeerd moeten zijn en dat een individuele benadering, zoals een-op-eentutoring, het meest effectief lijkt.

Projecten onderwijstijdverlenging In 2009 gingen 29 projecten onderwijstijd van start die leerlingen een verlengde schooldag (24 projecten) of zomerschool (vijf projecten) bieden. Hier zijn 222 basisscholen bij betrokken (www.onderwijstijdverlenging.nl). De projecten zijn soms specifiek gericht op de bovenbouw en soms op achterstandsleerlingen. Het Top Institute for Evidence Based Education Research publiceert naar verwachting in 2011 over de resultaten.

Effecten schooltijden De grotere arbeidsparticipatie van vrouwen, de groeiende vraag naar kinderopvang en aanpassing van wet- en regelgeving leiden tot voorstellen voor andere schooltijden. Welk model het gunstigst is voor leerlingen, is niet bekend: er is nauwelijks onderzoek gedaan naar de effecten van verschillende invullingen van de schooldag, de schoolweek en het schooljaar (Driessen, Claassen en Smit, 2010). Het schaarse beschikbare onderzoek betreft vooral de Verenigde Staten en vooral cognitieve opbrengsten. Onderzoek naar effecten van naschoolse programma's met een combinatie van onderwijs, ontspanning en culturele activiteiten laten meestal kleine positieve effecten zien.

Andere schooltijden In Nederland werken inmiddels vijftig scholen met andere schooltijden en zijn vijfhonderd scholen dit van plan (www.anderetijdeninonderwijsenopvang.nl). In de steekproef van de inspectie houdt de overgrote meerderheid van scholen vast aan het traditionele model met een vrije woensdagmiddag, waarbij de onderbouwleerlingen minder tijd op school doorbrengen dan de leerlingen in de bovenbouw (tabel 2.5c).

Tabel 2.5c
Indeling schooltijden (n= 313 basisscholen)

	Percentage scholen
Traditionele schooltijden met vrije woensdagmiddag; onderbouw minder uren dan bovenbouw	85
Traditionele schooltijden met vrije woensdagmiddag; uren voor onder- en bovenbouw zijn gelijk	13
Vijf gelijke dagen	2
Totaal	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Brede scholen

Aanbod Brede scholen bieden een breed aanbod aan voorzieningen en kunnen leerlingen bij uitstek laten profiteren van een goede invulling van de tijd buiten de officiële schooltijden om. De effecten van brede scholen op prestaties, sociale vaardigheden en ontwikkelingskansen worden nog onderzocht; een rapportage (door ITS, Sardes en Oberon) is in 2013 te verwachten.

Doelen Van de scholen uit de steekproef voor het Onderwijsverslag maakt 21 procent, ofwel 66 van de 313 scholen, deel uit van een brede school. Dat percentage is vergelijkbaar met de 24 procent uit het Jaarbericht 2009 over brede scholen (Oberon, 2009). Van de 66 brede scholen zitten 23 samen met andere voorzieningen in een multifunctionele accommodatie. Brede scholen zijn oorspronkelijk opgezet om onderwijsachterstanden te bestrijden, maar nu noemen nog maar dertien scholen dit als hun belangrijkste doelstelling. Verbreding en verbetering van de zorg voor kinderen is nu voor de meeste brede scholen het belangrijkst (tabel 2.5d).

Tabel 2.5d
Belangrijkste doelstelling brede school

	Aantal scholen dat deze doelstelling de hoogste prioriteit geeft
Verbreding en verbetering van de zorg voor kinderen	21
Het scheppen van kansen en het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden	13
Bieden van sluitende dagarrangementen van onderwijs en opvang voor werkende ouders	12
Talentontwikkeling bij alle leerlingen met een breed aanbod van sportieve, sociale en culturele activiteiten	10
Versterking van de wijk met aanbod voor kinderen, ouderen en overige buurtbewoners	3
Geen prioritering	7
Totaal	**66**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Heroriëntatie De verschuiving van doelen blijkt ook uit het Jaarbericht 2009 (Oberon, 2010). De oorspronkelijke initiatiefnemers van de brede scholen pleiten daarom voor een heroriëntatie op de oorspronkelijke doelstelling: inzetten van tijd buiten de officiële schooltijden voor het bereiken van schoolse doelen door achterstandsleerlingen (Marreveld, 2010).

Schakelklassen

Leerwinst In schakelklassen krijgen leerlingen met taalachterstanden een jaar lang intensief taalonderwijs, met als doel de doorstroom naar hogere vormen van voortgezet onderwijs te stimuleren. Leerlingen in schakelklassen halen meer leerwinst dan andere, vergelijkbare leerlingen (Mulder, Van der Hoeven, Vierke, Van der Veen en Elshof, 2009; Van der Veen en Derriks, 2010). Dat geldt vooral voor kopklassen na groep 8, die overigens wel een minderheid van de schakelklassen vormen.

Onderbouw 33 scholen in de steekproef (11 procent van de groep die een vragenlijst invulde) geven aan dat één of meer van hun leerlingen onderwijs volgt in een schakelklas (tabel 2.5e). De meeste schakelklassen zijn bedoeld voor leerlingen in de onderbouw (groepen 1 tot en met 4). Meestal brengen leerlingen niet de hele week door in de schakelklas; dat gebeurt maar in een derde van de gevallen. Sommige scholen hebben verschillende varianten schakelklassen, waardoor het totaal hoger dan 33 is.

Tabel 2.5e
Soorten schakelklassen

	Aantal scholen
Extra jaar voorafgaand aan groep 1	1
Groep 1-2	13
Groep 3-5	19
Groep 6-8	7
Verschillende leeftijden	3
Kopklas na groep 8	1
Neveninstromers	6
Totaal	**50**

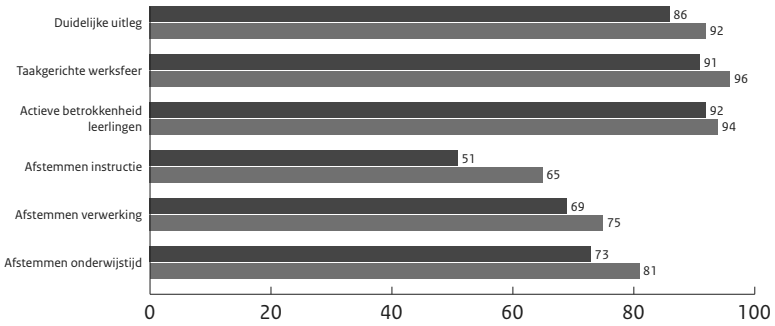
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

De kwaliteit van het onderwijs aan kleuters

Belang goed onderwijs Goed kleuteronderwijs is van groot belang voor leerlingen. Achterstanden die leerlingen op jonge leeftijd oplopen, zijn later in de schoolloopbaan moeilijk in te halen (Onderwijsraad, 2010).

Leerstofaanbod Van de 313 scholen uit de steekproef werkt twee derde in de groepen 1 en 2 met een gestructureerd methodisch programma dat aansluit bij het leerstofaanbod van groep 3. Andere scholen gebruiken diverse methodieken of bronnenboeken om een aanbod samen te stellen. Als dat tot een beredeneerd aanbod leidt, beoordeelt de inspectie de doorgaande lijn in het leerstofaanbod als voldoende. Op 22 procent van de scholen is die doorgaande lijn echter onvoldoende gewaarborgd.

Volgsysteem De meeste scholen (88 procent) gebruiken een kleutervolgsysteem om vast te stellen of hun leerlingen zich voldoende ontwikkelen, 7 procent heeft zelf een volgsysteem ontwikkeld en 5 procent gebruikt geen kleutervolgsysteem. Van de scholen met een gestructureerd programma in de groepen 1 en 2 gebruikt slechts een derde het bijbehorende registratiesysteem. Dat is een gemiste kans, want een dergelijk registratiesysteem geeft in relatie tot het aanbod het duidelijkst aan welke kennis en vaardigheden kleuters al hebben verworven en welke ze nog onvoldoende beheersen.



Figuur 2.5a
Didactisch handelen leraren groepen 1 en 2 versus groepen 3 tot en met 8 (percentage voldoende; n = 1.975 leraren, van wie 364 uit de groepen 1 en 2)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Didactisch handelen Inspecteurs beoordelen de kwaliteit van het didactisch handelen van leraren in de groepen 1 en 2 op sommige indicatoren iets minder vaak voldoende dan in de groepen 3 tot en met 8 (figuur 2.5a). Leraren in de kleutergroepen komen vooral bij de afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen en bij de uitleg minder goed uit de verf. Wat afstemming betreft laten leraren kleuters wel vaak werkjes kiezen, maar die zijn minder vaak dan in de andere groepen afgestemd op wat ze nodig hebben. Verder geven leraren minder vaak dan in de hogere groepen een doelgerichte, gestructureerde instructie in een voor kinderen betekenisvolle context. De sfeer in de kleutergroepen is iets minder vaak taakgericht en kinderen zijn ook wat minder vaak betrokken bij activiteiten in de les.

Verlenging kleuterperiode Hoewel positieve effecten ontbreken (Roeleveld en Van der Veen, 2007), komt kleutergroepverlenging op veel basisscholen voor. Via een vragenlijst heeft de inspectie scholen hierover ondervraagd. Vrijwel alle scholen zeggen criteria te hebben voor doorstromen van groep 2 naar groep 3. Op 59 procent van de scholen voldeden één of meer leerlingen in 2008/2009 niet aan deze criteria, waardoor ze een extra jaar in groep 2 bleven.

Definitie De inspectie gaat ervan uit dat leerlingen een verlengde kleuterperiode hebben meegemaakt als ze op 1 oktober in groep 3 zitten en zeven jaar of ouder zijn. De inspectie werkt dus niet met een januarigrens, zoals het onderwijsveld soms denkt. In lijn met de Wet op het primair onderwijs verwacht de inspectie van scholen dat ze leerlingen in acht jaar basisschool zo veel mogelijk een ononderbroken ontwikkeling laten doormaken.

Voor- en vroegschoolse educatie

Wet OKE Per 1 augustus 2010 is de Wet Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (OKE) van kracht. Deze wet bepaalt dat de inspectie toezicht houdt op de kwaliteit van de voorschoolse educatie. In dat kader bezoekt de inspectie tot de zomer van 2011 alle gemeenten en alle peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en basisscholen die voor- en vroegschoolse educatie (vve) aanbieden. Vooruitlopend op de wet is een begin gemaakt met onderzoeken in de 27 middelgrote steden. Inmiddels zijn in 21 steden de resultaten bekend.

Voorwaarden In de meeste gemeenten zijn de voorwaarden voor de uitvoering van voor- en vroegschoolse educatie op orde.

- Alle gemeenten eisen dat hun leidsters mbo 3-gekwalificeerd zijn, voldoende Nederlands spreken en geschoold zijn in de vve-methode. De inspectie vindt dit minimumeisen en bepleit minimaal één mbo 4- of hbo-opgeleide leidster per groep. De huidige mbo 3-opleiding biedt namelijk te weinig kennis over de ontwikkelingsfasen van jonge kinderen en besteedt te weinig aandacht aan benodigde didactische vaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2010b).
- Alle gemeenten eisen een maximale groepsgrootte conform de wettelijke eisen. In 17 procent van de gemeenten is de maximale grootte van de peutergroepen zelfs lager dan wettelijk is voorgeschreven.
- De meeste gemeenten (83 procent) bieden vve aan gedurende voldoende tijd per week (vier dagdelen of tien uur per week).
- In de meeste gemeenten (83 procent) voert de GGD het vereiste toezicht uit op de basisvoorwaarden van vve.

Doorgaande lijn De inspectie beoordeelt de doorgaande lijn op het gemeentelijk niveau doorgaans als goed. De voor- en vroegscholen vormen in veel gemeenten samenwerkingsverbanden en gebruiken doorgaans hetzelfde vve-programma (zie ook Van Veen, Van Daalen en Heurter, 2010). Dat leidt echter nog niet automatisch tot een goede doorgaande lijn op de werkvloer. De afstemming van het aanbod, het pedagogisch en educatief handelen, de manier waarop de voor- en vroegscholen met ouders omgaan en de interne begeleiding kunnen namelijk op veel voor- en vroegscholen nog worden verbeterd.

Kwaliteit De kwaliteit van het pedagogisch-didactisch handelen is bijna overal voldoende. Aandachtspunten zijn het werken met een doelgerichte planning, de inrichting van de groepsruimte, de interactie tussen kinderen en de afstemming van activiteiten op het ontwikkelingsniveau van kinderen.

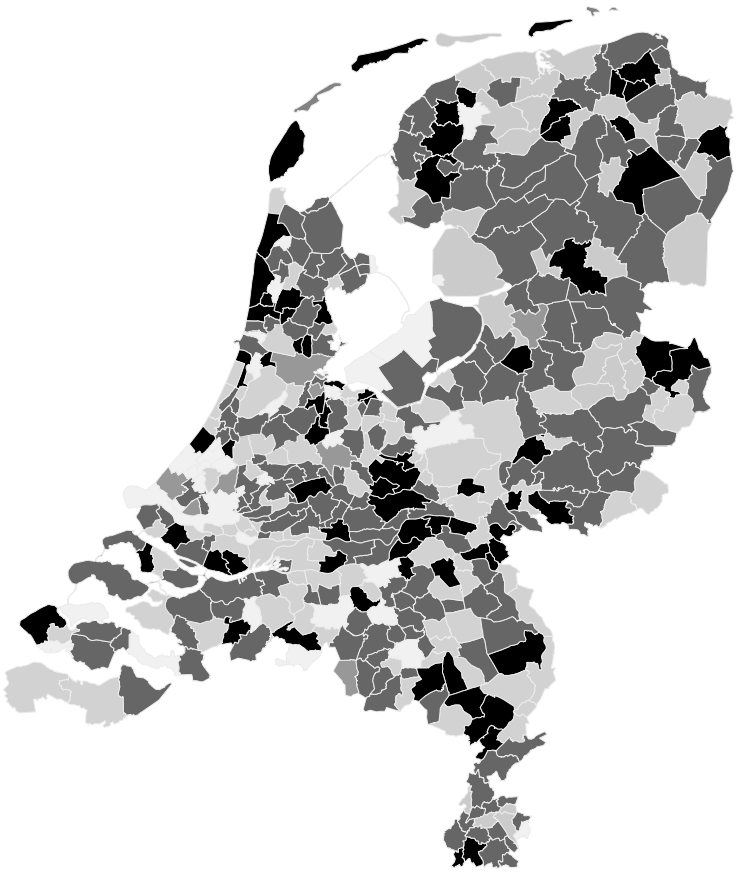
Ouders Het beleid voor ouderbetrokkenheid kan beter: 83 procent van de gemeenten en 72 procent van de voor- en vroegscholen analyseren niet goed welke activiteiten ze het best kunnen inzetten voor ouders. Bijna een derde van de voor- en vroegscholen kan ouders bovendien sterker stimuleren mee te doen met vve-activiteiten, ook thuis.

Resultaten De Wet OKE verplicht gemeenten afspraken te maken over de resultaten van de voor- en vroegschoolse educatie. De meeste gemeenten (83 procent) hebben echter niet vastgelegd welke doelen ze willen bereiken. Daardoor komt de kwaliteitszorg nauwelijks van de grond en zijn geen uitspraken te doen over de resultaten. Wellicht bieden onlangs ontwikkelde doelen voor de kleuterperiode (SLO, 2010) handvatten.

Aandacht voor opbrengsten nodig De inspectie voerde eerder een pilotonderzoek uit naar vve in de vier grote steden (Inspectie van het Onderwijs, 2010d). De huidige bevindingen lijken sterk op de resultaten uit dat onderzoek. Ook toen constateerde de inspectie dat niet vaak genoeg heldere doelen werden gesteld. En ook toen was niet vast te stellen welke opbrengsten bij kinderen werden bereikt. Deze situatie moet snel veranderen om de effecten van voor- en vroegschoolse educatie in beeld te brengen en waar nodig te verbeteren.

Krimp en kleine scholen

Leerlingenaantal daalt Het leerlingenaantal in het basisonderwijs is de afgelopen tien jaar steeds ongeveer 1,55 miljoen (CBS, 2010; OCW, 2010). Er zijn wel regionale verschillen. In het zuiden van Nederland en in Groningen is het leerlingenaantal de afgelopen tien jaar gedaald, terwijl het groeide in Utrecht en Flevoland. Daarnaast dalen de aantallen leerlingen op het platteland, ten gunste van de steden. Verwacht wordt dat het leerlingenaantal de komende tien jaar zal dalen tot 1,42 miljoen. Dat gebeurt vooral in Groningen, Friesland, Drenthe, delen van Gelderland en Limburg (circa 12 procent tussen 2009 en 2015; Vrielink, Jacobs en Hogeling, 2010). Figuur 2.5b laat de verdeling van groei en krimp op basis van prognoses zien.



Figuur 2.5b
Prognose aantal leerlingen basis-onderwijs per gemeente, 2009-2015

Bron: Vrielink, Jacobs en Hogeling, 2010

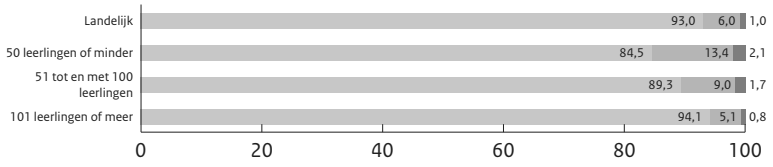
Toename kleine scholen In krimpgebieden zullen steeds meer kleine scholen ontstaan als besturen niets doen om dit te voorkomen. Het aantal zeer kleine scholen in de krimpprovincies is het afgelopen jaar al gestegen met 21 scholen, naar 201 (tabel 2.5f). De stijging betreft solitaire scholen, maar ook scholen waarbij nog een andere school in de (zeer) nabije omgeving ligt. Bij kleine scholen bestaat vaak de opvatting dat het gaat om de laatste school in een dorp. Dat is echter bij 76 van de 201 kleine scholen niet zo. Bij deze scholen ligt een school van een andere denominatie in de buurt.

Tabel 2.5f
Kleine scholen met minder dan vijftig leerlingen en hun buurscholen (aantallen in 2010, tussen haakjes 2009)

	Totaal	Minimaal één andere school in postcode 4-gebied (vier gelijke cijfers)	Minimaal één andere school in postcode 5-gebied (op één letter na identiek)	Solitaire scholen
Groningen	37 (32)	19 (17)	10 (9)	18 (15)
Friesland	74 (68)	21 (19)	15 (12)	53 (49)
Drenthe	46 (41)	19 (17)	11 (9)	27 (24)
Zeeland	35 (31)	15 (14)	7 (6)	20 (17)
Limburg	9 (8)	2 (2)	0 (0)	7 (6)
Totaal	**201 (180)**	**76 (69)**	**43 (36)**	**125 (111)**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Kwaliteit kleine scholen Kleine scholen zijn vaker zwak of zeer zwak (zie 2.1). Voor de zeer kleine scholen geldt dit nog sterker (figuur 2.5c). De Haan, Leuven en Oosterbeek (2010) concluderen dat leerlingen 'betalen' met lagere schoolprestaties om dicht bij huis naar school te kunnen gaan. De kwaliteit van zeer kleine scholen is vooral in krimpregio's aanleiding voor herziening van het beleid. Voorheen was dat vaak gericht op het behoud van scholen met het oog op de leefbaarheid en onderwijsvrijheid in dorpen. Besturen realiseren zich dat krimp onontkoombaar is en dat de kwaliteit van zeer kleine scholen op gespannen voet staat met de hoge kosten voor zulke scholen (zie ook hoofdstuk 10). Daarnaast vragen besturen zich af of de veilige omgeving die een heel kleine school in de ogen van velen biedt, uiteindelijk positief uitpakt voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen (Sol, 2009).



Figuur 2.5c
Toezichtarrangementen voor zeer kleine, kleine en grotere basisscholen op 1 september 2010 (in percentages, n=7.173)

Basis
Zwak
Zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Actie Beleidsmakers en betrokkenen ondernemen actie om negatieve gevolgen van krimp te keren. Besturen kunnen besluiten zeer kleine scholen op te heffen, maar er zijn ook besturen van verschillende denominaties die mogelijkheden zoeken om samen te werken of te fuseren. Zij pakken de problemen aan via schaalvergroting (Douma en Van Ede, 2010). In de praktijk verwachten bijzondere scholen dat ze hun schoolcultuur en identiteit moeten opgeven (Luth, 2010). Als besturen verdergaande maatregelen nemen, kunnen ze grotere organisaties creëren die onderwijs en opvang in de regio verzorgen. Leerlingen zouden dan vanuit hun woonplaats vervoerd kunnen worden naar een centrale locatie (Douma, 2010).

Basisonderwijs Caribisch Nederland

Beginsituatie Sinds 10 oktober 2010 vormen de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijzondere gemeenten van Nederland. De twaalf basisscholen op deze eilanden vallen nu onder het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. In 2008 constateerde de inspectie dat de meeste scholen op dat moment een grote achterstand hadden op de basiskwaliteit, zoals die van Nederlandse scholen wordt verwacht (Inspectie van het Onderwijs, 2008). Het leerstofaanbod, het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg schoten vaak tekort en de leerprestaties waren op de meeste scholen zeer zorgelijk: leerlingen liepen naar schatting drie leerjaren achter op het gebied van technisch lezen, rekenen en taal.

Verbetering In de periode 2008-2010 is een intensief schoolverbeteringsprogramma uitgevoerd. Inmiddels zijn de prestaties aanzienlijk verbeterd, vooral in de onderbouw. In de hogere groepen bestaat nog een flinke achterstand. Hier moesten leerlingen achterstanden inhalen, terwijl leraren in de onderbouw konden voorkomen dat er nieuwe achterstanden zouden ontstaan.

2.6 Naleving van wet- en regelgeving

Documenten De inspectie heeft bij de scholen in de steekproef gecontroleerd of ze een schoolgids, een schoolplan en een zorgplan van het samenwerkingsverband hebben. Op basis van informatie uit de schoolgids is nagegaan of scholen voldoen aan wettelijke voorschriften voor onderwijstijd. Als dat nodig was, besprak de inspecteur tijdens het schoolbezoek het nakomen van wettelijke verplichtingen met de directie. Meestal had dat het gewenste effect, waardoor bijna alle scholen aan de wettelijke vereisten voldoen. Een klein deel van de scholen blijft in gebreke (tabel 2.6a).

Tabel 2.6a
Percentage scholen dat voldoet aan wettelijke vereisten voor plandocumenten en onderwijstijd (N=379)

	2008/2009	2009/2010
Schoolgids is naar de inspectie gestuurd	100	97
Schoolplan is naar de inspectie gestuurd	99	98
Zorgplan is naar de inspectie gestuurd	97	98
Geplande onderwijstijd voldoet aan wettelijke vereisten	96	94
Totaal aantal uren in acht jaren samen per leerlingcohort minstens 7.520	96	97
Voor groepen 3 tot en met 8 maximaal zeven keer vierdaagse schoolweek	96	97

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Onderwijstijd 6 procent van de scholen plant te weinig onderwijstijd of plant te veel vierdaagse schoolweken in. De inspectie maakt dan afspraken om de tekortkomingen te herstellen. Dat lukt in bijna alle gevallen binnen drie maanden na vaststelling van het onderzoeksrapport.

Wettelijk verplichte onderdelen De inspectie heeft niet alleen gekeken of scholen een schoolgids, schoolplan en zorgplan hebben, maar ook of deze documenten enkele wettelijk verplichte onderdelen (WPO, artikelen 12, 13 en 19) bevatten. Waar nodig heeft de inspectie met het bevoegd gezag en de school afgesproken dat onvolkomenheden in de volgende versie moeten zijn bijgesteld. Als scholen niet duidelijk in de schoolgids zetten dat de ouderbijdrage vrijwillig is, moeten ze dat alsnog schriftelijk aan ouders meedelen.

2.7 Nabeschouwing

Normindicatoren Het percentage basisscholen met basistoezicht is gestegen naar 93 op 1 september 2010. Meer scholen halen de ondergrenzen voor opbrengsten en laten voldoende kwaliteit in het onderwijsleerproces zien. De planmatige uitvoering van de leerlingenzorg is daarbij de zwakste schakel. Hoewel de basiskwaliteit vaker op orde is, valt op dat scholen in het algemeen geen vooruitgang boeken op afstemming van het onderwijs op de verschillen tussen leerlingen, opbrengstgericht werken en kwaliteitszorg. Deze indicatoren spelen geen rol in de beslisregels voor het bepalen van het toezichtarrangement, maar zijn wel een belangrijke hefboom voor onderwijsverbetering.

Doelen stellen Scholen die de minimumnormen van de inspectie gebruiken om hun eigen doelen te bepalen, zijn te weinig ambitieus. Die normen liggen namelijk ver onder de landelijke gemiddelden. Een beter hulpmiddel bij het stellen van realistische doelen zijn de referentieniveaus. Scholen doen daar nu nog weinig mee, maar in combinatie met opbrengstgericht werken bieden de referentieniveaus mogelijkheden om opbrengsten op leerling-, school- en stelselniveau te verbeteren.

Zwakke en zeer zwakke scholen Op 1 september 2010 zitten 88.000 basisschoolleerlingen op een zwakke of zeer zwakke school. Dat zijn vaak kinderen uit minder bevoorrechte gezinnen. Scholen stemmen het onderwijs niet genoeg af op de onderwijsbehoeften van deze leerlingen en schieten vaak tekort in de zorg als ze onvoldoende vorderen. Dat zet deze leerlingen, die goed onderwijs zo hard nodig hebben, nog verder op achterstand.

Jonge kinderen Begeleiding van de ontwikkeling van jonge kinderen is de basis voor hun verdere schoolloopbaan. De kwaliteit van het onderwijs en de begeleiding op scholen en vve-locaties voldoen in het merendeel van de gevallen aan de eisen. Doelgerichtheid en afstemming zijn nog vaak onvoldoende. Verder moeten voorschoolse instellingen en basisscholen (voor groep 1 en 2) ambitieuze doelen formuleren en moeten ze eveneens nagaan of die doelen bereikt worden. Nu gebeurt dat nog veel te weinig.

Kleine scholen kwetsbaar Kleine scholen zijn vaker zwak of zeer zwak dan grotere scholen. Op deze scholen is de kwaliteit afhankelijk van de competenties van enkele leraren. Het aantal kleine scholen is door de krimp groter geworden. Dit vraagt van besturen dat ze gaan samenwerken om waar nodig door een goede schaalgrootte de kwaliteit van het onderwijs te garanderen.

Literatuur

Appelhof, P. (2009). Verlengde onderwijstijd vereist fikse inspanning. *Didaktief. Opinie en onderzoek voor de schoolpraktijk*, 39(10), 22-23.
CBS (2010). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
Cfi (2006). *Nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs*. Zoetermeer: Cfi.
Douma, L., & Ede, S. van (2010). *Krimp en onderwijs. Vijf case studies.* Bijdrage aan het Handboek Krimp en Onderwijs. Den Haag: Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics BV (APE).
Douma, L. (2010). De school als bushalte. Ontvolking vraagt om creatieve oplossingen. *Het Onderwijsblad*, 14(17), 44-46.
Driessen, G., Claassen, A., & Smit, F. (2010). *Variatie in schooltijden. Een internationale literatuurstudie naar de effecten van verschillende invullingen van de schooldag, de schoolweek en het schooljaar.* Nijmegen: ITS.
Dudink, A.C.M. (2010). Geboortemaand telt. *De Psycholoog*, 45(1), 40-45.
Emmelot, Y., Karsten, S. & Roeleveld, J. (2010). *Segregatie in het basisonderwijs in Almere.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
Haan, M. de, Leuven, E., & Oosterbeek, H. (2010). *Scale Economic Scan Offset the Benefits of Competition: Evidence from a School Consolidation Reform in a Universal Voucher System*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Top Institute for Evidence Based Education Research (TIER).
Hattie, J., & Timperly, H. (2007). The Power of Feedback. *Review of Educational Research*, 77(1), 81-112.
Hemker, B.T., Kuhlemeier, H., & Weerden, J.J. van (2010). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2010. Jaarlijks Peilingonderzoek van het Onderwijsniveau*. Arnhem: Cito.
Inspectie van het Onderwijs (2008). *Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2009a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2009b). *Waarderingskader Primair Onderwijs 2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010a). *Analyse en waarderingen van opbrengsten primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Kwaliteit gemeentelijk toezicht kinderopvang 2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010c). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010d). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010e). *Zeer zwakke scholen in het basisonderwijs 2006-2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Kooijman, H., Huijbregts, S., & Gerrits, P. (2009). *Kleine basisscholen op weg naar hogere opbrengsten*. Amersfoort: CPS onderwijsontwikkeling en advies.
Ladd, H.F., & Fiske, E.B. (2010). The Dutch experience with weighted student funding. The Netherlands' centralized school funding, long-term stability of education policies, and extensive social services contribute to its success. Weighted student funding might not translate well into the U.S. system. *Phi Delta Kappan*, 92(1), 49-53.

Ledoux, G., Karsten, S., Breetveld, I., Emmelot, Y., Heim, M., & Zoontjens, P. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO- Kohnstamm Instituut.

Luth, H.J., i.s.m. Rake, H., Haver, W., & Boersma, P. (2010). Regionale demografische krimp – hoe staat uw school er straks voor? *THEMA Besturenraad*, nr. 81, maart 2010.

Marreveld, M. (2010). Brede school moet terug naar af. *Didaktief. Opinie en onderzoek voor de schoolpraktijk*, 40(9), 26-27.

Mulder, L., Hoeven, A. van der, Vierke, H., Veen, I. van der & Elshof, D. (2009). *Inrichting en effecten van schakelklassen. Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in het schooljaar 2007/2008*. Nijmegen: ITS/ Radboud Universiteit Nijmegen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2009). *Reactie op advies ecpo*. [Brief van staatssecretaris Dijksma aan de Tweede Kamer, juni 2009, JOZ/133742]. Den Haag: OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2010). *Kerncijfers 2005-2009. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: OCW.

Noailly, J., Vujić, S., & Aouragh, A. (2009). *The Effects of Competition on the Quality of Primary Schools in the Netherlands.* Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).

Oberon (2009). *Jaarbericht 2009. Brede scholen in Nederland*. Utrecht: Oberon.

Onderwijsraad (2010). *Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool*. Den Haag: Onderwijsraad.

PO-raad (2010). *Jaarverslag 2009. Investeren in goed onderwijs en goed bestuur.* Utrecht: PO-raad.

Roeleveld, J., & Veen, I. van der (2007). Kleuterbouwverenging in Nederland: omvang, kenmerken en effecten. *Pedagogische Studiën*, 84(6), 448-462.

SBO (2010). *Notitie Krimpregio's in Nederland, de gevolgen voor het onderwijs*. Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO).

Scheerens, J., Seidel, T., Witziers, B., Hendriks, M., & Doornekamp, G. (2005). *Positioning and validating the supervision framework. Positioning the supervision frameworks for primary and secondary education of the Dutch Educational Inspectorate in current educational discourse and validating core indicators against the knowledge base of educational effectiveness research*. Enschede: University of Twente; Kiel: IPN.

SLO (2010). *Doelen voor de kleuterperiode*. Enschede: SLO.

Sol, S. (2009). Kwetsbaarheid en kramp door kleinschaligheid en krimp. De pedagogische buschauffeur en andere fratsen op het platteland; pleidooi voor een proactieve P&O-aanpak van de kleine scholenproblematiek. *BasisschoolManagement*, 23(5), 4-8.

Steenbergen, H. (2009). *Vrije en reguliere scholen vergeleken. Een onderzoek naar de effectiviteit van vrije en reguliere scholen voor voortgezet onderwijs*. Groningen: GION (proefschrift Rijksuniversiteit Groningen).

Veen, A., Daalen, M. van, & Heurter, A. (2010). *Doorgaande lijnen voor- en vroegschoolse educatie. Survey onder schoolbesturen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Veen, I. van der, & Derriks, M., m.m.v. Van der Hoeven, A. (2010). *Amsterdamse schakelklassen in het schooljaar 2008/2009*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Vernooy, K. (2010). Mea (nostra) culpa en dan verder. Opbrengstgericht werken nader bekeken. *Didaktief. Opinie en onderzoek voor de schoolpraktijk*, 40(7), Special Opbrengstgericht werken, 2-4.

Vrielink, S., Jacobs, J., & Hogeling, L. (2010). *Krimp als kans. Leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs.* Onderzoek in opdracht van Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt. Nijmegen: ResearchNed.

Bijlage

Tabel 1
Aantal scholen, personeelsleden en leerlingen in 2009

	Basisonderwijs	Speciaal basisonderwijs
Aantal scholen	6.882	311
Aantal personeelsleden in fte's x 1.000	107,7	7,8
Aantal leerlingen x 1.000	1.548	43,3

Bron: OCW, 2010

Tabel 2
Percentage basisscholen dat voldoende scoort op de indicatoren uit het waarderingskader primair en voortgezet onderwijs, 2009 en 2010

		2009	2010
Opbrengsten			
De resultaten van de leerlingen aan het eind van de basisschool liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingbevolking mag worden verwacht.	+	93,8	95,7
	?	1,1	1,1
	-	5,1	3,2
De resultaten van de leerlingen voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde tijdens de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingbevolking mag worden verwacht.	+	91,7	94,5
	?	2,4	1,3
	-	5,9	4,2
De leerlingen doorlopen in beginsel de school binnen de verwachte periode van acht jaar.	+		96,3
	?	-	0,3
	-		3,4
De sociale competenties van de leerlingen liggen op een niveau dat mag worden verwacht.	+		26,4
	?	-	71,5
	-		2,1

Leerstofinhouden		
Bij de aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde betrekt de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen.	96	97
Bij de aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal betrekt de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen.	96	96
Bij de aangeboden leerinhouden voor rekenen en wiskunde betrekt de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen.	99	99
De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.	94	94
De leerinhouden voor Nederlandse taal worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.	98	98
De leerinhouden voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.	95	93
De leerinhouden in de verschillende leerjaren sluiten op elkaar aan.	-	78
De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlinggewicht biedt bij Nederlandse taal leerinhouden aan die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand.	96	97
De school heeft een aanbod gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving.	94	97
Tijd		
De leraren maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd.	97	97
Schoolklimaat		
Het personeel van de school zorgt ervoor dat de leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.	100	100
De school waarborgt de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel.	83	89
Duidelijke uitleg en klassenmanagement		
De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.	94	92
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	100	96
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	98	98
Afstemming		
De leraren stemmen de aangeboden leerinhouden af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	96	94
De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	69	62
De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	79	79
De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	89	85
Vorderingen volgen		
De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	95	94
De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.	94	65

Zorg		
De school signaleert vroegtijdig welke leerlingen zorg nodig hebben.	-	93
Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens bepaalt de school de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.	70	53
De school voert de zorg planmatig uit.	77	70
De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.	66	65
Kwaliteitszorg		
De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingbevolking.	86	84
De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen.	67	66
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	74	70
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	81	83
De school borgt de kwaliteit van het onderwijsleerproces.	78	75
De school verantwoordt zich aan belanghebbenden over de gerealiseerde onderwijs-kwaliteit.	76	74
De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving.	63	66
Wettelijke vereisten		
Door of namens het bestuur is de vastgestelde schoolgids naar de inspectie gestuurd en deze schoolgids bevat de verplichte onderdelen (WPO, artikelen 16 en 13).	100	97
Door of namens het bestuur is het vastgestelde schoolplan naar de inspectie gestuurd en dit schoolplan bevat de verplichte onderdelen (WPO, artikelen 16 en 12).	99	98
Door of namens het bestuur is het vastgestelde zorgplan van het samenwerkingsverband naar de inspectie gestuurd en dit zorgplan bevat de verplichte onderdelen (WPO, artikel 19).	97	98
De geplande onderwijstijd voldoet aan de wettelijke vereisten (WPO, artikel 8).	96	94
De school biedt in de bovenbouw minimaal duizend uur per groep of minimaal vierduizend uur voor de bovenbouw als geheel aan. Bij een eventueel tekort kan school aantonen dat uren in het verleden dan wel de voorgenomen uren in de toekomst compenseren.	96	97
De school heeft voor de groepen 3 tot en met 8 maximaal zevenmaal een vierdaagse schoolweek ingeroosterd.	96	97

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

3

Voortgezet onderwijs

3.1	Toezichtarrangementen	67
3.2	De opbrengsten van het voortgezet onderwijs	69
3.3	De kwaliteit van havo en vwo	73
3.4	Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs	81
3.5	Naleving van wet- en regelgeving	86
3.6	Nabeschouwing	88

Samenvatting

Basistoezicht Het overgrote deel van de schoolsoorten in het voortgezet onderwijs heeft basistoezicht; 11 procent is op 1 september 2010 zwak of zeer zwak. In vergelijking met de peildatum 1 januari 2010 zijn er iets minder scholen met basistoezicht, vooral door een toename van zwakke vwo-scholen.

Opbrengsten Over drie jaar bekeken zijn de opbrengsten van het voortgezet onderwijs min of meer stabiel. Het vwo heeft de hoogste percentages onvoldoende opbrengsten. Groningen, Friesland en de vier grote steden blijven achter bij de rest van het land.

Kwaliteit havo en vwo De kwaliteit in het havo en vwo is overwegend voldoende. Tekortkomingen liggen vooral in het afstemmen van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen en het evalueren van in gang gezette ontwikkelingen. Nog maar weinig havo- en vwo-scholen werken opbrengstgericht. Ze maken bijvoorbeeld nog nauwelijks gebruik van geschikte toetsen en evalueren hun opbrengsten en onderwijsprocessen onvoldoende.

Krimp De terugloop van het aantal leerlingen in sommige delen van het voortgezet onderwijs dwingt scholen tot meer samenwerking en herijking van het onderwijsaanbod. Dat leidt tot meer diversiteit in het aanbod. Ouders en leerlingen krijgen daardoor meer keuzemogelijkheden. Dat is een goede zaak, zolang verschillen in aanbod niet tot kwaliteitsverschillen in opleidingen leiden.

Wet- en regelgeving In 2009/2010 voldoet 80 procent van de scholen aan de nieuwe urennorm voor onderwijstijd. Dat is een verbetering ten opzichte van een jaar daarvoor. Wat betreft de ouderbijdrage voldoen scholen meer aan wettelijke bepalingen als ze een opdracht tot herstel krijgen. Uit jaarrekeningen van schoolbesturen blijkt dat ongeveer 30 procent van de besturen in 2008 of 2009 een sponsorbedrag heeft ontvangen. Scholen zelf melden lagere percentages.

3.1 Toezichtarrangementen

Lichte achteruitgang De inspectie geeft jaarlijks een oordeel over de kwaliteit van categorale scholen en de verschillende schoolsoorten (basisberoepsgerichte leerweg vmbo, kaderberoepsgerichte leerweg vmbo, gemengde/theoretische leerweg vmbo, havo en vwo) binnen scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs. Dit oordeel komt tot uiting in het toezichtarrangement (tabel 3.1a). Op 1 september 2010 zijn er 29 zeer zwakke en 262 zwakke scholen in het voortgezet onderwijs, 11 procent van het totaal. Het overgrote deel van de scholen heeft basistoezicht. Dat percentage is het hoogst in het praktijkonderwijs. Dat heeft zich in korte tijd aanzienlijk verbeterd. Ten opzichte van 1 januari 2009 hebben het vmbo en het havo zich eveneens verbeterd, maar vergeleken met 1 januari 2010 laten sommige scholen een lichte achteruitgang zien. Het vwo maakt een zorgelijke ontwikkeling door: het percentage zwakke en zeer zwakke scholen neemt voortdurend toe.

Peildatum De inspectie verschuift met ingang van dit Onderwijsverslag de peildatum voor de toezichtarrangementen van 1 januari naar 1 september, omdat op dat moment de jaarlijkse cyclus van risicoanalyse tot bevestiging of aanpassing van het toezichtarrangement is afgerond. In tabel 3.1a is daarom zowel de peildatum 1 september als de vorige peildatum (1 januari 2010) opgenomen. Om de ontwikkelingen over langere termijn te laten zien, is ook de situatie op 1 januari 2009 weergegeven.

Tabel 3.1a
Toezichtarrangementen voortgezet onderwijs naar schoolsoort op 1 januari 2009, 1 januari 2010 en 1 september 2010 (in percentages, n= 2.616)

	Praktijkonderwijs			Basisberoepsgerichte leerweg vmbo			Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo			Gemengde/theoretische leerweg vmbo		
	1 jan. 2009	1 jan. 2010	1 sept. 2010	1 jan. 2009	1 jan. 2010	1 sept. 2010	1 jan. 2009	1 jan. 2010	1 sept. 2010	1 jan. 2009	1 jan. 2010	1 sept. 2010
Basis	79,0	89,0	95,0	85,7	91,4	91,7	87,6	91,2	90,0	87,4	90,6	89,0
Zwak	18,1	9,8	4,4	10,7	7,2	7,3	8,8	7,7	8,8	11,3	8,3	10,0
Zeer zwak	2,9	1,2	0,6	3,6	1,4	1,0	3,6	1,1	1,2	1,3	1,1	1,0
Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

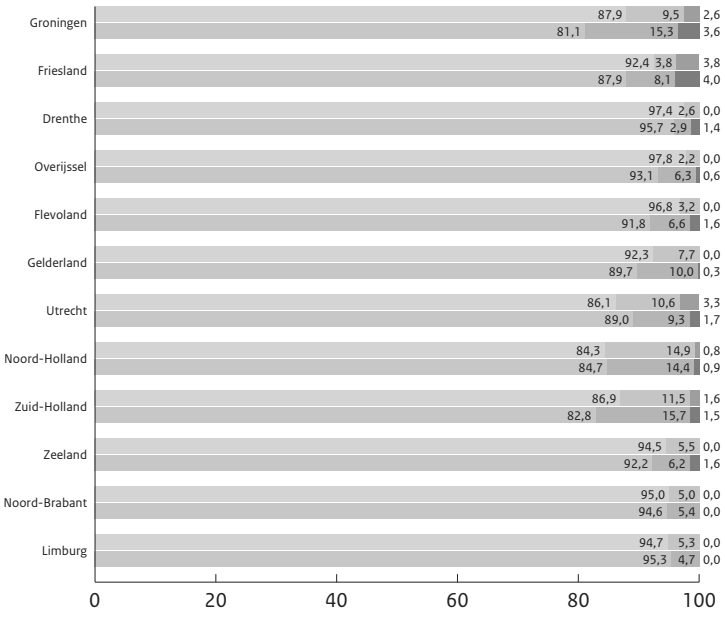
	Havo			Vwo			Totaal		
	1 jan. 2009	1 jan. 2010	1 sept. 2010	1 jan. 2009	1 jan. 2010	1 sept. 2010	1 jan. 2009	1 jan. 2010	1 sept. 2010
Basis	90,2	93,0	90,8	88,0	86,8	81,7	87,2	90,5	88,9
Zwak	9,3	6,4	8,1	11,5	12,4	16,9	10,9	8,5	10,0
Zeer zwak	0,5	0,6	1,1	0,5	0,8	1,4	1,9	1,0	1,1
Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Zeer zwak Op 1 januari 2010 waren er 24 zeer zwakke schoolsoorten. In de periode tot 1 september 2010 kwamen daar twaalf nieuwe bij, vooral in het havo en vwo. Zeven schoolsoorten verbeterden zich in 2010 zodanig dat ze niet langer zeer zwak zijn. Per saldo is het aantal zeer zwakke schoolsoorten tussen januari en september 2010 dus vermeerderd met vijf, tot 29.

Regionale verschillen

Provincies Groningen en Friesland springen er op 1 september 2010 ongunstig uit met hoge percentages zeer zwakke scholen, terwijl Noord-Brabant en Limburg geen enkele zeer zwakke school hebben (zie ook 3.2). Groningen, Gelderland, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben procentueel de meeste zwakke scholen. Drenthe is de provincie met de meeste basisarrangementen. Ten opzichte van 1 januari 2010 hebben Utrecht, Noord-Holland en Limburg meer scholen met basistoezicht, terwijl dat aantal in Groningen, Friesland, Flevoland en Zuid-Holland nogal afnam (figuur 3.1a). In de bijlage staan de toezichtarrangementen per schoolsoort per provincie.

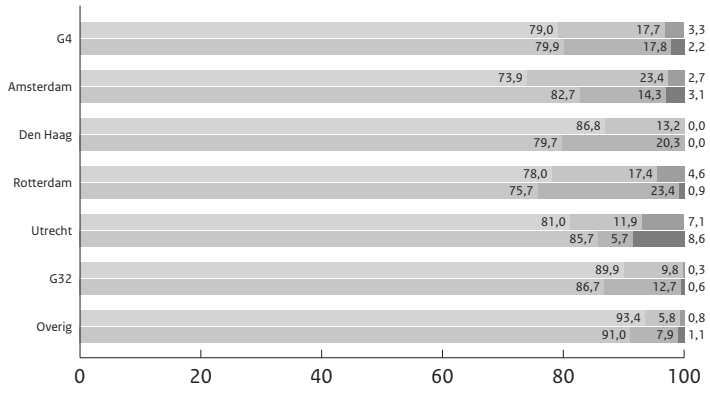


Figuur 3.1a
Toezichtarrangementen per provincie op 1 januari 2010 en op 1 september 2010, exclusief praktijkonderwijs (in percentages, n=2.457)

- Basis, 1 januari 2010
- Basis, 1 september 2010
- Zwak, 1 januari 2010
- Zwak, 1 september 2010
- Zeer zwak, 1 januari 2010
- Zeer zwak, 1 september 2010

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Grote steden De vier grote steden (G4) hebben relatief veel kwaliteitsproblemen in vergelijking met de rest van het land, al is de situatie in Amsterdam en Utrecht op 1 september 2010 verbeterd ten opzichte van januari 2010 (figuur 3.1b; de categorie 'overig' betreft de scholen die buiten de G4 en de G32 (32 grootste steden) vallen). Beide steden hebben minder zwakke scholen, maar Den Haag en Rotterdam kregen er juist zwakke scholen bij.



Figuur 3.1b
Toezichtarrangementen naar mate van verstedelijking op 1 januari 2010 en op 1 september 2010, exclusief praktijkonderwijs (in percentages, n=2.457)

- Basis, 1 januari 2010
- Basis, 1 september 2010
- Zwak, 1 januari 2010
- Zwak, 1 september 2010
- Zeer zwak, 1 januari 2010
- Zeer zwak, 1 september 2010

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

3.2 De opbrengsten van het voortgezet onderwijs

Vier indicatoren De inspectie beoordeelt de opbrengsten per schoolsoort aan de hand van vier indicatoren:

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

Het oordeel wordt gebaseerd op de opbrengsten van drie opeenvolgende jaren.

Kaderberoepsgericht De opbrengsten bij de kaderberoepsgerichte leerweg zijn achteruitgegaan ten opzichte van 2009 (tabel 3.2a). Dit komt doordat de cijfers voor het centraal examen dalen, terwijl de cijfers voor het schoolexamen gelijk blijven. Daardoor stijgt het verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen.

Vwo Het vwo heeft opnieuw de meeste scholen met onvoldoende opbrengsten. Ook daar ligt dat vooral aan het verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen. Vorig jaar signaleerde de inspectie dat dit verschil consequent groter is voor meisjes dan voor jongens. Meisjes scoren hoger op het schoolexamen, jongens op het centraal examen. In het vwo zijn meisjes oververtegenwoordigd, maar of dit een rol speelt bij de bevindingen vraagt om nader onderzoek (Inspectie van het Onderwijs, 2010b).

Tabel 3.2a
Schoolsoorten met voldoende opbrengsten in 2009 en 2010 (in percentages, n= 2.425)

Basisberoepsgerichte leerweg vmbo		Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo		Gemengde/theoretische leerweg vmbo		Havo		Vwo	
2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
93	93	91	87	89	88	92	91	79	79

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009 en 2010

Opbrengsten in Groningen en Friesland

Achterblijvende opbrengsten Al geruime tijd bestaan er zorgen omtrent de achterblijvende resultaten en de kwaliteit van scholen in Groningen en Friesland (Inspectie van het Onderwijs, 2009a). De opbrengstenbeoordeling over de afgelopen drie jaar laat zien dat deze zorgen actueel blijven: in 2010 zijn de verschillen tussen Groningen en Friesland enerzijds en de rest van Nederland anderzijds nog groter geworden. Dit geldt voor alle schoolsoorten, met uitzondering van de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo (tabel 3.2b).

Tabel 3.2b

Percentage onvoldoende inspectieoordelen volgens de opbrengstenpublicaties in 2008, 2009 en 2010 in de noordelijke provincies en de rest van Nederland

Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	**2008**	**2009**	**2010**
Groningen	11,1	5,3	5,9
Friesland	10,7	3,7	3,6
Drenthe	0,0	0,0	0,0
Rest van Nederland	8,9	6,8	6,7
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo			
Groningen	14,3	23,8	26,3
Friesland	6,9	10,3	32,3
Drenthe	0,0	0,0	0,0
Rest van Nederland	8,4	8,5	12,9
Gemengde/theoretische leerweg vmbo			
Groningen	10,5	15,8	18,4
Friesland	9,3	18,2	26,1
Drenthe	12,7	4,0	12,0
Rest van Nederland	12,1	13,4	14,6
Havo			
Groningen	26,3	26,3	36,8
Friesland	6,3	12,5	12,5
Drenthe	18,2	18,2	9,1
Rest van Nederland	10,8	7,3	8,7
Vwo			
Groningen	28,6	33,3	42,9
Friesland	17,6	23,4	35,3
Drenthe	10,0	10,0	10,0
Rest van Nederland	18,9	20,7	21,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Alle indicatoren Alle opbrengsten wijken in Groningen en Friesland ongunstig af. Er is minder doorstroom en opstroom, er is meer vertraging in de bovenbouw en de examenresultaten zijn lager dan in de rest van het land. Er is dus niet één specifieke indicator die er in deze provincies duidelijk uitspringt.

Lage verwachtingen Verklaringen kunnen op verschillende terreinen liggen.
- Het verwachtingspatroon van leraren en het ambitieniveau van ouders en leerlingen is in plattelandsgebieden lager dan in meer verstedelijkte delen van het land, waardoor de doorstroming naar havo of vwo geringer is (Vogels en Bronneman-Helmers, 2003; De Boer, 2009).
- Scholen hebben te weinig probleemoplossend vermogen (Inspectie van het Onderwijs, 2011).

Leerlingkenmerken geen factor De lagere prestaties zijn in elk geval niet te herleiden tot andere bij de inspectie bekende leerlingkenmerken. Het noorden heeft weliswaar een relatief hoog percentage lwoo-leerlingen, maar daar wordt in de opbrengstbeoordeling voor gecorrigeerd.

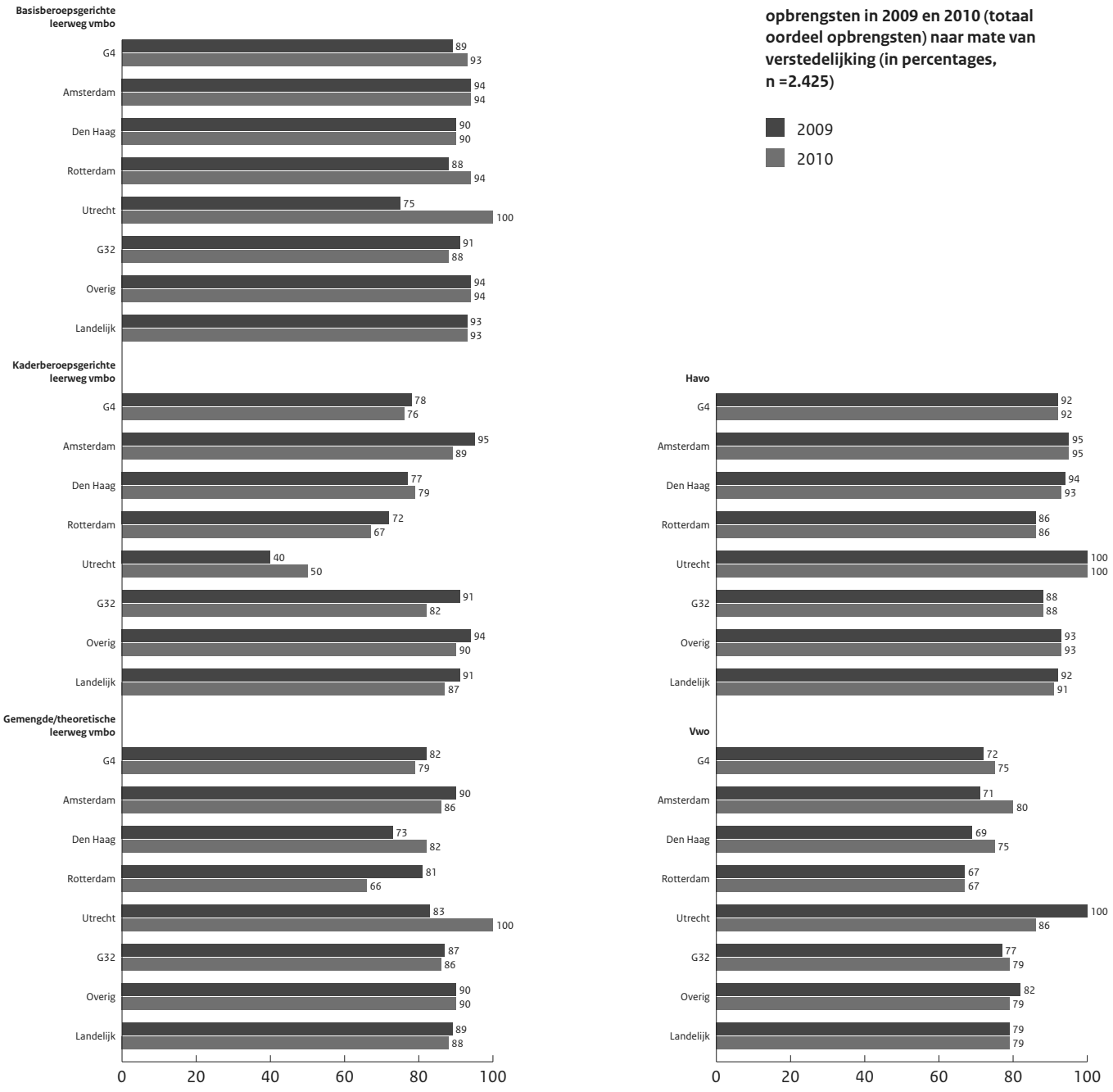
Opbrengsten in de vier grote steden

Lagere opbrengsten Sommige schoolsoorten hebben in de vier grote steden lagere opbrengsten dan wat het landelijk beeld laat zien. Dat geldt voor de kaderberoepsgerichte leerweg en de gemengde/theoretische leerweg in het vmbo en voor het vwo. Bij het vwo is echter wel enige verbetering te zien. De basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en het havo wijken voor de G4 niet of nauwelijks af van het landelijk beeld (figuur 3.2a).

Wisselende ontwikkelingen Utrecht heeft zich aanzienlijk verbeterd en doet het in alle schoolsoorten beter dan het landelijk gemiddelde, behalve bij de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Hoewel ook hier enige verbetering is te zien, steekt Utrecht nog zeer ongunstig af bij het landelijk gemiddelde en ook bij de andere grote steden. Rotterdam presteert over de hele linie het minst van de vier grote steden. Verbeteringen zijn er alleen in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Den Haag blijft ondanks verbeteringen in het vmbo nog wat achter bij het landelijk beeld, Amsterdam verliest terrein in het vmbo, maar scoort goed bij havo en vwo.

Factoren Hoewel de problematiek tussen de vier grote steden onderling verschilt, zijn de factoren die van invloed zijn op het onderwijs min of meer vergelijkbaar. In het vorige Onderwijsverslag heeft de inspectie al een aantal van die factoren genoemd: overbelaste jongeren, te weinig aandacht voor prestaties, personele problemen, concurrentie, een complexe leerlingenpopulatie en een complexe maatschappelijke omgeving (Inspectie van het Onderwijs, 2010b).

Figuur 3.2a
Schoolsoorten met voldoende opbrengsten in 2009 en 2010 (totaal oordeel opbrengsten) naar mate van verstedelijking (in percentages, n =2.425)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009 en 2010

3.3 De kwaliteit van havo en vwo

Gegevensverzameling De inspectie heeft de kwaliteit van het havo en het vwo onderzocht in een representatieve steekproef van 106 scholen (51 havo, 55 vwo, niet van dezelfde scholen afkomstig). Bij deze scholen is ook een vragenlijst uitgezet. De resultaten zijn in drie regionale bijeenkomsten met havo- en vwo-teamleiders besproken.

Programmadiversiteit De inspectie concludeerde vorig jaar in het Onderwijsverslag dat steeds meer havo- en vwo-scholen overgaan tot vormen van programmadiversiteit. Die ontwikkeling zet zich ook dit jaar voort. Programmadiversiteit is zowel in het belang van de leerling (mogelijkheden om verschillen in belangstelling en talenten van leerlingen meer te honoreren) als in het belang van de school (sterkere concurrentiepositie).

- Sommige ontwikkelingen lopen al langer. Zo zijn er scholen voor leerlingen die topsport beoefenen (LOOT-scholen) en scholen die tweetalig onderwijs (tto) aanbieden.
- Nieuwere initiatieven, zoals het technasium en het Universumprogramma, zijn meer gericht op versterking van bètaprofielen.

Doorgaande leerlijn vwo Eerder is beschreven dat het aantal zwakke en zeer zwakke vwo-scholen toeneemt, vooral door de verschillen tussen schoolexamen en centraal examen. Ruim twee derde van de vwo-scholen treft maatregelen om die verschillen te verkleinen. Voorbeelden zijn:

- streefcijfers voor het centraal examen per vak vastleggen;
- programma van toetsing en afsluiting (PTA) wijzigen;
- docenten scholen in en begeleiden bij het opstellen van schoolexamens;
- de determinatie aanscherpen;
- toetsing in de onderbouw verbeteren;
- een doorgaande leerlijn onderbouw-bovenbouw opzetten.

Vooral dit laatste blijkt heel belangrijk. Scholen die werk hebben gemaakt van een doorgaande leerlijn zeggen dat ze dat terugzien in hun opbrengsten, zowel bij het rendement in de bovenbouw als bij de examenresultaten.

Slaag-/zakregeling De nieuwe slaag-/zakregeling die vanaf de examens 2012 geldt, houdt in dat het gemiddelde cijfer voor het centraal eindexamen ten minste 5,5 moet zijn en dat leerlingen ten hoogste één vijf mogen halen voor de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde. Deze regeling is voor veel scholen een reden om instroomeisen en overgangsnormen in onder- en bovenbouw te verzwaren. Ongeveer een derde van de havo-scholen heeft de overgangsnormen in de onder- en bovenbouw verzwaard. Bijna de helft van de vwo-scholen heeft de overgangsnormen in de onderbouw verzwaard en ongeveer 40 procent verzwaarde de bovenbouwnormen.

Van vmbo naar havo Voor leerlingen uit de theoretische leerweg van het vmbo (vmbo-t) die naar het havo willen, kan de verzwaring van instroomeisen een extra hindernis worden. Een groeiende groep leerlingen (inmiddels bijna een kwart van de geslaagden voor het vmbo-t) kiest voor het havo (OCW, 2010b). Van de doorstromers uit vmbo-t zakt een kwart voor het havo-examen, tegen 10 procent van de oorspronkelijke havo-leerlingen (Van Esch en Neuvel, 2010). Dat leerlingen vaak een jaar ouder zijn dan hun havo-medeleerlingen kan meespelen, maar er zijn ook andere factoren in het geding: de overstap is vaak groot qua programma, leeromgeving en begeleiding. Bovendien staan havo-scholen de vmbo-instromers minder vaak dan de oorspronkelijke havo-leerlingen toe om te doubleren.

Die ongelijkheid in aanpak is in het nadeel van de vmbo-instromers. De VO-raad ontwikkelt beleid om deze ongelijke behandeling tegen te gaan. De inspectie zal in 2012 de stand van zaken onderzoeken.

Beoordeling van indicatoren

Waarderingskader In het onderzoek op havo- en vwo-scholen heeft de inspectie een groot aantal indicatoren uit het waarderingskader beoordeeld (tabellen 3.3a tot en met 3.3d). Soms is een indicator niet van toepassing. Als een school bijvoorbeeld geen taalzwakke leerlingen heeft, is de indicator over het aanbod voor die leerlingen niet van toepassing. In de tabellen zijn de normindicatoren, die samen met de opbrengsten bepalend zijn voor het toezichtarrangement, gemarkeerd met een asterisk.

Aanbod Het aanbod in de onder- en bovenbouw voldoet op alle scholen aan de wettelijke vereisten en aan de kwaliteitseisen voor burgerschap en sociale competenties (tabel 3.3a). De scholen met 20 procent of meer taalzwakke leerlingen houden vrijwel altijd in hun aanbod voldoende rekening met deze specifieke groep. Samenhang in het aanbod is de indicator die duidelijk het minst uit de verf komt.

Tijd Lesuitval is zowel bij het havo als bij het vwo een probleem: 15 procent van de havo- en 30 procent van de vwo-scholen slaagt er niet in de lesuitval te beperken tot minder dan 5 procent van de totale onderwijstijd (tabel 3.3a). Dat wil overigens niet zeggen dat deze scholen hierdoor per definitie de wettelijke normen voor onderwijstijd niet halen: een deel van de scholen programmeert namelijk extra onderwijstijd, juist met het oog op de lesuitval. Het ongeoorloofd verzuim van leerlingen is op nagenoeg alle havo- en vwo-scholen beperkt tot minder dan 1 procent van de reguliere lestijd. Het overgrote deel van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft het systeem voor registratie van schooluitval geborgd en houdt ongeoorloofd verzuim in de gaten (Inspectie van het Onderwijs, 2010b).

Schoolklimaat Ook de randvoorwaarden voor een goed schoolklimaat (incidentenregistratie, veiligheidsmetingen onder leerlingen en personeel, een goed functionerend mentorensysteem) zijn op nagenoeg alle havo- en vwo-scholen in orde (tabel 3.3a).

Didactisch handelen Het didactisch handelen van leraren is over het geheel genomen als voldoende beoordeeld (tabel 3.3b). Leraren kunnen voldoende duidelijk uitleggen, zowel op havo- als op vwo-scholen. Ze gaan vervolgens niet altijd na of leerlingen die uitleg ook begrijpen. Ook gaan ze niet altijd in op de inhoud van vragen van leerlingen of antwoorden op vragen. Het havo scoort op dit punt iets slechter dan het vwo. Leerlingen die alleen maar horen dat een antwoord fout is of een presentatie niet voldoende, krijgen geen goede feedback en kunnen hun leerproces dan moeilijk verbeteren. Ongeveer twee derde van de havo-scholen slaagt er in leerlingen voldoende actief te betrekken bij het onderwijsproces. Dat wil zeggen dat 75 procent van de leerlingen geconcentreerd bezig is, taakgericht werkt, vragen stelt of beantwoordt. Bij het vwo lukt dit iets beter. Toch komt ook daar bij 15 procent van de scholen de actieve betrokkenheid in lessen te weinig naar voren. De interactie met leerlingen is dus duidelijk niet het sterkste punt van leraren in het havo en vwo (zie ook hoofdstuk 11).

Afstemming Een belangrijk verbeterpunt betreft de afstemming van het onderwijs op leerlingen, vooral als het gaat om instructie en verwerkingsopdrachten in de lessen (tabel 3.3b). Een minderheid van leraren maakt hier werk van. Buiten de lessen doen scholen hier meer aan: zo'n 80 procent van de vwo-scholen en 70 procent van de havo-scholen biedt leerlingen bijvoorbeeld banduren, maatwerkuren of verdiepingscursussen. Dat er in lessen zo weinig afstemming plaatsvindt, blijft echter een behoorlijk gemis.

Tabel 3.3a

Percentage beoordeling 'voldoende' en 'niet van toepassing' op de indicatoren voor aanbod, tijd en schoolklimaat uit het waarderingskader, havo en vwo

	Havo (n=51)		Vwo (n=55)	
	Voldoende	**n.v.t.**	**Voldoende**	**n.v.t.**
Aanbod				
De aangeboden leerinhouden in de onderbouw voldoen aan de wettelijke vereisten van artikel 11a tot en met f.*	100		100	
De aangeboden leerinhouden in de bovenbouw zijn dekkend voor de examenprogramma's.*	100		100	
De school met een substantieel percentage taalzwakke leerlingen heeft bij alle vakken een aanbod aan leerinhouden dat past bij de talige onderwijsbehoeften van deze leerlingen.*	57	40	57	34
De school heeft een specifiek aanbod om sociale competenties te ontwikkelen.	100		100	
De school heeft een aanbod gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit van de samenleving.	100		100	
Het leerstofaanbod in de verschillende vakken vertoont samenhang.	76		83	
Tijd				
De uitval van geplande onderwijsactiviteiten blijft beperkt.	84		70	
Het ongeoorloofd verzuim van leerlingen is beperkt.	96		96	
De leerlingen maken efficiënt gebruik van de onderwijstijd.	82		85	
Schoolklimaat				
De school heeft inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.*	96		94	
Het personeel van de school zorgt ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.*	100		100	
De mentoren stimuleren het welbevinden en de motivatie van de leerlingen.*	100		100	

* normindicator

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Tabel 3.3b
Percentage beoordeling 'voldoende' en 'niet van toepassing' op de indicatoren voor didactisch handelen en afstemming uit het waarderingskader, havo en vwo

	Havo (n=51)		Vwo (n=55)	
	Voldoende	**n.v.t.**	**Voldoende**	**n.v.t.**
Didactisch handelen				
De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.*	100		100	
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.*	90		91	
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijs-activiteiten.*	69		85	
De leraren gaan na of de leerlingen de uitleg en/of de opdrachten begrijpen.	86		87	
De leraren geven de leerlingen inhoudelijke feedback.	74		83	
Afstemming				
De aangeboden leerinhouden maken afstemming mogelijk op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen.	82	6	85	
De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.	18	12	24	4
De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	12	6	22	2
De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	57	10	75	5

* normindicator

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Begeleiding Over het geheel genomen is het systeem van begeleiding als voldoende beoordeeld (tabel 3.3c). Scholen hanteren vrijwel allemaal een leerlingvolgsysteem, meestal digitaal, en diagnostische instrumenten, bijvoorbeeld voor dyslexie. Vaak ontbreekt echter nog een belangrijke schakel: het gebruik van genormeerde instrumenten en procedures. Weinig scholen gebruiken genormeerde toetsen voor bijvoorbeeld Nederlands en rekenen/wiskunde, zoals VAS-, Diataal- of ABC-toetsen.

Tabel 3.3c
Percentage beoordeling 'voldoende' op de indicatoren voor begeleiding en zorg uit het waarderingskader, havo en vwo

	Havo (n=51)	Vwo (n=55)
Begeleiding		
De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.*	63	50
De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.	98	98
De school gebruikt de informatie van scholen en instellingen waar de leerlingen vandaan komen bij de begeleiding van de leerlingen.	98	100
De school begeleidt de leerlingen en de ouders/verzorgers bij de keuze van vervolgopleiding/ arbeidsmarkt.	98	100
Zorg		
Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens bepaalt de school tijdig de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.	100	100
De school voert de zorg planmatig uit.*	98	95
De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.	64	57

* normindicator

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Zorg Vrijwel alle havo- en vwo-scholen hebben voorzieningen getroffen om zorgleerlingen passende en planmatige zorg te kunnen bieden (tabel 3.3c). De evaluatie van effecten blijft hierbij echter sterk achter. Een derde van de havo-scholen en bijna de helft van de vwo-scholen kijkt niet of het zorgsysteem voldoende effecten bereikt in relatie tot hulpvragen, beschikbare tijd en aanwezige deskundigheid. Bij verdiepend onderzoek blijkt vaak dat problemen met handelingsplannen voorkomen (zie hoofdstuk 12).

Kwaliteitszorg Scholen hebben voldoende kennis en inzicht in de kenmerken van hun leerlingen (zoals de etnische afkomst, sociale context en zorgindicaties). In die zin is de uitgangssituatie voor een degelijk kwaliteitsbeleid aanwezig (tabel 3.3d). Desondanks komt het kwaliteitsdenken niet op alle scholen voldoende naar voren. Waar het dan vooral aan ontbreekt, is het evalueren van resultaten van leerlingen en van onderwijsleerprocessen. Bij een vijfde van de havo-scholen en een kwart van de vwo-scholen weet men dan ook onvoldoende hoe het staat met de kwaliteit van de lessen en hoe die kwaliteit zich verhoudt tot doelen van de school. Recent onderzoek bevestigt dit beeld (Bokdam, Van Velzen, Bal en Tan, 2010).

Burgerschap Op slechts de helft van de scholen voor havo en vwo voldoet de zorg voor de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs aan de eisen (tabel 3.3d). In de andere gevallen beschikt de school niet over een visie of voert die niet planmatig uit, of ontbreekt een verantwoording in schoolplan en schoolgids.

Tabel 3.3d
Percentage beoordeling 'voldoende' op de indicatoren voor kwaliteitszorg uit het waarderingskader, havo en vwo

	Havo (n=51)	Vwo (n=55)
Kwaliteitszorg		
De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.	100	100
De school evalueert jaarlijks de resultaten van haar leerlingen.	80	93
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	80	74
De school waarborgt de kwaliteit van het schoolexamen en van andere toetsinstrumenten.	71	64
De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit van de samenleving.	50	47

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Opbrengstgericht werken

Prestaties De inspectie definieert 'opbrengstgericht werken' als het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van prestaties (Inspectie van het Onderwijs, 2010b). Het waarderingskader heeft vijf indicatoren die verwijzen naar elementen van opbrengstgericht werken (tabel 3.3e).

Tabel 3.3e
Percentage voldoende op indicatoren voor opbrengstgericht werken, havo en vwo

	Havo (n=51)	Vwo (n=55)
De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	63	50
De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.	98	98
De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.	64	57
De school evalueert jaarlijks de resultaten van haar leerlingen.	80	93
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	80	74
Alle bovenstaande indicatoren voldoende	20	15

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Leerlingvolgsysteem Van de havo-scholen scoort 20 procent op alle indicatoren die bijdragen aan opbrengstgericht werken voldoende, van de vwo-scholen 15 procent. Bij het basisonderwijs ligt het percentage hoger: daar voldoet 30 procent van de scholen aan alle indicatoren. Hierbij speelt mee dat het basisonderwijs al veel langer werkt met leerlingvolgsystemen, terwijl dat in het voortgezet onderwijs nog in ontwikkeling is.

De kwaliteit van havo en vwo nader beschouwd

Verbeterpunten De kwaliteit van het havo en het vwo is op veel indicatoren grotendeels voldoende. Verschillen tussen deze schoolsoorten zijn gradueel en soms in het voordeel van het havo, soms van het vwo. In grote lijnen gaan havo en vwo dus wat de kwaliteit betreft gelijk op. De tekortkomingen lijken ook veel op elkaar. Belangrijke verbeterpunten voor beide schoolsoorten zijn:

- terugdringen van de lesuitval;
- evaluatie van de eigen kwaliteit (prestaties, onderwijsprocessen, zorg);
- afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen.

Afstemming De inspectie heeft al vaker geconstateerd dat het omgaan met verschillen tussen leerlingen verbetering behoeft (Inspectie van het Onderwijs, 2008b; 2009c). In het aanbod ontstaat al wel steeds meer differentiatie, bijvoorbeeld door extra verdiepende vakken. Ook is er differentiatie in onderwijstijd voor leerlingen. Leraren stemmen hun instructie en verwerkingsopdrachten echter nog weinig af op leerlingen.

Geen homogene groep De veronderstelling is vaak dat zowel havo- als vwo-leerlingen, zeker in de bovenbouw, een homogene groep vormen. Dit is echter een misvatting. De gemiddelde leerlingbevolking in havo-4 bijvoorbeeld bestaat naast 'pure' havo-leerlingen uit vmbo-doorstromers, afstromers uit het vwo en leerlingen die in havo-4 zijn blijven zitten. Het vwo laat een soortgelijk, maar iets minder heterogeen beeld zien: in vwo-5-klassen zitten naast de vwo-leerlingen ook havo-doorstromers en zittenblijvers, maar geen leerlingen die zijn afgestroomd. Naast de verschillen in schoolloopbanen verschillen leerlingen vanzelfsprekend ook in hun kennis en vaardigheden bij specifieke vakken. Ook die verschillen vragen om afstemming van het onderwijs, met als doel alle leerlingen beter te laten presteren.

Klassenmanagement Omdat lessen op gemiddelde leerlingen zijn gericht, komen leerlingen die extra aandacht nodig hebben en leerlingen die juist meer uitgedaagd moeten worden onvoldoende aan bod. Om dit te verbeteren moeten leraren in staat zijn tot efficiënt klassenmanagement. Daardoor krijgen ze ruimte om verschillen tussen leerlingen te honoreren. Dat kan bijvoorbeeld door leerlingen te clusteren in een groep die extra uitleg of extra begeleiding nodig heeft, een groep die extra verdieping nodig heeft en een groep die zelf aan de slag kan. Omdat leraren deze vaardigheid niet altijd bezitten, kiezen scholen er vaak voor om differentiatie buiten de klas te laten plaatsvinden.

3.4 Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs

Krimp basisberoepsgerichte leerweg vmbo

Minder leerlingen Er gaan steeds minder leerlingen naar het vmbo en steeds meer leerlingen naar het havo en het vwo. Dat is goed te zien aan de verhoudingen in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs (tabel 3.4a; enkele algemene cijfers over het voortgezet onderwijs zijn te vinden in de bijlage, tabel 1). Vwo en havo winnen terrein, ten koste van het vmbo.

Tabel 3.4a
Percentages leerlingen per schoolsoort in het derde leerjaar voortgezet onderwijs

	1990	2000	2005	2009
Vwo	15	18	19	21
Havo	17	21	22	23
Vmbo (inclusief leerwegondersteuning)	66	58	54	50
Praktijkonderwijs	1	2	3	3
Voortgezet speciaal onderwijs	1	1	2	3
Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**
Totaal aantal leerlingen derde leerjaar	**203.100**	**203.800**	**213.800**	**205.600**

Bron: OCW, 2010a

Basisberoepsgerichte leerweg De daling van het aantal vmbo-leerlingen is niet evenwichtig over de verschillende leerwegen van het vmbo verspreid maar concentreert zich in de basisberoepsgerichte leerweg (tabel 3.4b).

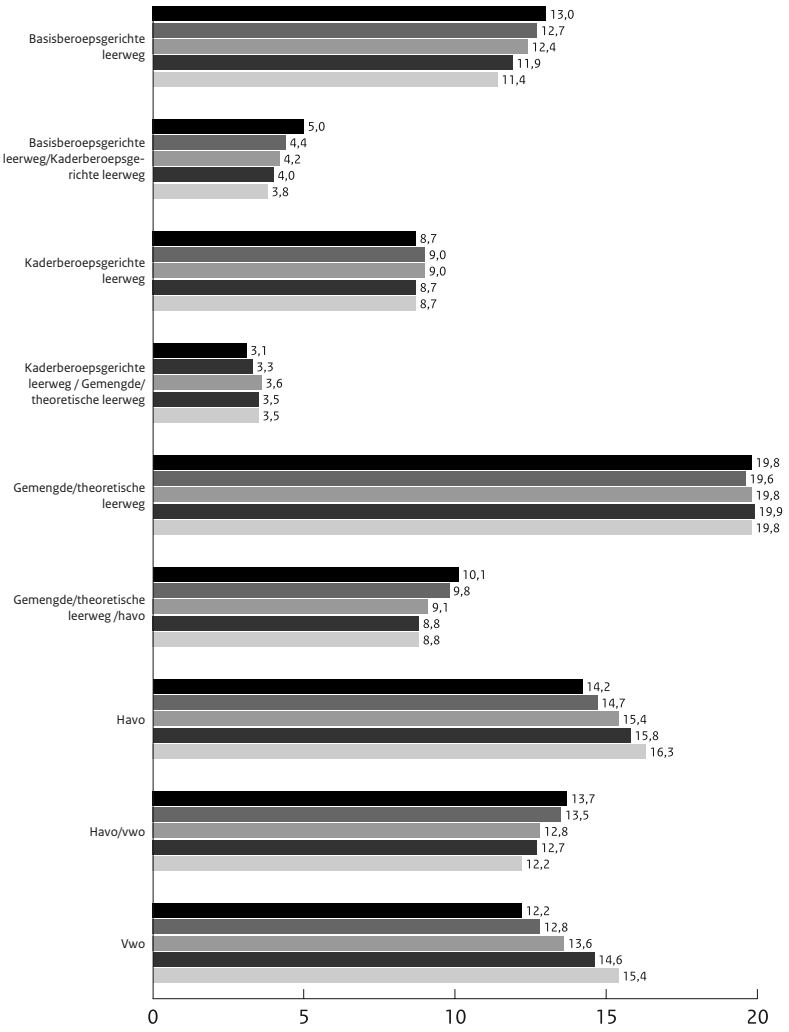
- Demografische krimp is hiervoor geen verklaring, omdat die in het voortgezet onderwijs nog geen rol speelt.
- De daling heeft ook niet te maken met een afname van het aantal leerlingen met leerwegondersteuning, die naar verhouding vaak in de basisberoepsgerichte leerweg zitten: hun aantal in het derde leerjaar steeg juist van 23.800 in 2005 naar 24.400 in 2009.
- Het praktijkonderwijs had in 2005 zesduizend leerlingen in het derde leerjaar, in 2009 waren dat er 5.600. Daar zijn de leerlingen uit de beroepsgerichte leerweg dus niet naartoe gegaan. Het voortgezet speciaal onderwijs groeide wel, van 4.700 leerlingen in het derde leerjaar in 2005 naar zesduizend in 2009. Het is mogelijk dat een deel van die groei wordt veroorzaakt door leerlingen uit de basisberoepsgerichte leerweg.

Tabel 3.4b
Leerlingaantallen en percentages derde leerjaar per leerweg vmbo (inclusief lwoo) in 2005 en 2009

	2005		2009	
Basisberoepsgerichte leerweg	32.764	28	32.764	23
Kaderberoepsgerichte leerweg	31.296	27	31.296	28
Gemengde leerweg	14.486	13	14.486	14
Theoretische leerweg	37.613	32	37.613	35
Totaal	**116.159**	**100**	**116.159**	**100**

Bron: OCW, 2010a

Hogere adviezen Kreeg in 2005 nog 18 procent van de leerlingen een enkelvoudig advies of een dubbel advies waar de basisberoepsgerichte leerweg bij ingesloten was, in 2009 gaat het om 15 procent. Bij de andere leerwegen van het vmbo zijn zulke veranderingen niet te zien. Het lijkt er dus op dat de basisberoepsgerichte leerweg vooral leerlingen verliest aan het voortgezet speciaal onderwijs en aan andere leerwegen in het vmbo.



Figuur 3.4a
Percentage adviezen volgens de adviesbevraging van de inspectie, 2005-2009

2005
2006
2007
2008
2009

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Diversiteit in het vmbo-aanbod

Oplossingen De terugloop van vmbo-leerlingen zet scholen aan tot meer diversiteit in het aanbod. Scholen proberen problemen door afnemende leerlingenaantallen op allerlei manieren op te lossen, bijvoorbeeld door combinatiegroepen van basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerlingen te vormen, door intrasectorale programma's te bieden of door samen te werken met andere vmbo-scholen in de buurt. De toenemende programmadiversiteit, die de inspectie in het vorige Onderwijsverslag beschreef, gaat dus door. Overigens is krimp niet de enige impuls, want ook in regio's of op scholen zonder krimp ontstaan variaties in programma's.

Leerwerktrajecten De leerwerktrajecten, onderdeel van de basisberoepsgerichte leerweg, bestaan sinds 2001. Ze zijn vooral ontstaan omdat er behoefte was aan meer maatwerk voor praktisch ingestelde leerlingen. Leerlingen volgen minimaal het vak Nederlands en het beroepsgerichte programma en combineren dit met stages. Met het diploma vmbo-basisberoepsgerichte leerweg/leerwerktraject kan de leerling instromen in niveau 2-mbo-opleidingen.

Intersectorale programma's Intersectorale programma's nemen in populariteit toe. Inmiddels werken 220 scholengemeenschappen aan intersectorale trajecten en volgen bijna achttienduizend leerlingen een intersectoraal programma. In de gemengde leerweg vormen de intersectorale programma's zelfs de grootste sector. Binnen de intersectorale programma's kunnen leerlingen kiezen voor de Ict-route, Dienstverlening en Commercie, Technologie en Commercie, Technologie en Dienstverlening, Technologie Oriëntatie, en Sport, Dienstverlening en Veiligheid.

Vakcolleges Ook de vakcolleges winnen aan populariteit: naast de veertig vakcolleges techniek zijn in 2010/2011 tien vakcolleges zorg van start gegaan. In de vakcolleges volgen in totaal 1.734 leerlingen zes jaar lang een integrale leerroute van de brugklas tot en met minimaal niveau 2 van het mbo.

VM2 In 2008 gingen 33 experimenten vmbo-mbo2 (VM2) van start op negentien scholen. Inmiddels hebben honderd scholen de officiële VM2-experimenteerstatus en volgen ongeveer 4.200 leerlingen dit traject. Zij stromen vanaf de derde klas basisberoepsgerichte leerweg naadloos door naar het mbo, met als eindpunt een diploma op mbo-niveau 2. Vmbo-scholen kunnen dan het vmbo-examen laten vervallen; 30 procent van de deelnemende scholen doet dit ook. De leerlingen kunnen lessen blijven volgen op hun eigen vmbo-locatie, maar ook op een roc of aoc. In 2013 wordt het VM2-experiment geëvalueerd.

Niveau 1 Sinds 2004 hebben vmbo-scholen de mogelijkheid om samen met een mbo-instelling niveau 1-opleidingen aan te bieden in de basisberoepsgerichte leerweg. Het programma van de niveau 1-opleiding vervangt dan het reguliere programma. Scholen maken van deze mogelijkheid weinig gebruik, vooral omdat het kleine aantal potentiële leerlingen niet opweegt tegen de investeringen. Mede daarom ontstaan nu varianten waarbij leerlingen les krijgen op een roc.

Praktijkonderwijs

Diplomawens Het praktijkonderwijs leidt niet op voor een diploma. Voor ouders en leerlingen is dit vaak teleurstellend.

- Volgens de Uitstroommonitor 2009/2010 (Heijnens, 2010) van het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs stroomt ongeveer een derde van de leerlingen uit naar een assistenten-opleiding mbo-niveau 1 of naar een mbo-niveau 2-opleiding, om daar een diploma te halen.
- Praktijkscholen zoeken zelf ook steeds meer naar mogelijkheden om leerlingen te kwalificeren, door bijvoorbeeld de opleiding arbeidsmarktgekwalificeerd assistent aan te bieden of door examinering te verzorgen voor branchegerichte certificaten, zoals lassen en schoonmaken.
- De Haagse praktijkscholen hebben zelfs een eigen diploma ingevoerd: het Haagse Praktijkonderwijs Diploma. Het examenreglement hiervoor is samen met het bedrijfsleven opgesteld.

Ontheffing verblijfsduur Niet voor alle leerlingen in het praktijkonderwijs is een vervolg-opleiding haalbaar. Voor een deel van hen vinden scholen het wenselijk dat ze na hun achttiende jaar nog op school blijven. Scholen moeten dan ontheffing van de verblijfsduur aanvragen bij de inspectie. De ontheffing geldt voor één jaar en in bijzondere gevallen voor twee jaar.

- Twee derde van de ruim 170 praktijkscholen diende in 2009/2010 aanvragen in voor verlenging van de verblijfsduur.
- De aanvragen betroffen 585 leerlingen; hiervan zijn 499 goedgekeurd, 41 afgewezen en 45 door de school teruggetrokken.

Sommige aanvragen zijn voor leerlingen die een indicatie voor sociale werkvoorziening hebben, maar op een wachtlijst staan. Scholen zullen tijdig overleg met gemeente en uitkeringsinstanties moeten voeren om leerlingen geplaatst te krijgen, zeker nu het aantal plaatsen in de sociale werkvoorziening door bezuinigingen zal dalen.

Lichamelijke opvoeding

Klokuren en randvoorwaarden Op 1 augustus 2005 gold de volgende minimumtabel voor lichamelijke opvoeding: 333 klokuren (een klokuur is zestig minuten) voor het vmbo, 360 klokuren voor het havo en vierhonderd klokuren voor het vwo. Met ingang van 2006 is die urennorm losgelaten, zodat scholen naar eigen inzicht het onderwijs in lichamelijke opvoeding konden indelen. Wel schrijft de wet voor dat de situatie zoals die op 1 augustus 2005 gold, uitgangspunt vormt voor de omvang en schooltijd van het onderwijs in lichamelijke opvoeding (WVO, artikel 6d). De inspectie onderzocht een aselecte steekproef van tachtig scholen op het geprogrammeerde aantal klokuren en de randvoorwaarden voor het vak.

- Het geplande aanbod is in vergelijking met 2005 voor de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo over de gehele cursusduur gemiddeld met één lesuur per week teruggelopen. Bij de overige schoolsoorten veranderde er gemiddeld genomen niets.
- Het overgrote deel van de docenten is bevoegd en acht zich bekwaam om de kerndoelen en eindtermen te realiseren.
- Niet alle scholen beschikken over voldoende en geschikte accommodaties voor binnen- en buitensporten. Ook zijn er niet altijd voldoende materialen beschikbaar.

Voortgezet onderwijs Caribisch Nederland

Achterstanden Sinds 10 oktober 2010 vormen de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijzondere gemeenten van Nederland. De scholen voor voortgezet onderwijs (waaronder één particuliere school) vallen vanaf dat moment onder het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs.

- In 2008 constateerde de inspectie dat de scholen grote achterstanden in kwaliteit vertoonden in vergelijking met de scholen in Nederland (Inspectie van het Onderwijs, 2008a).
- In de periode 2008-2010 zijn de scholen daarom begonnen aan een intensief schoolverbeteringsprogramma. Leerlingen in het tweede en derde leerjaar ontwikkelen zich nu redelijk zoals verwacht mag worden (dus beter dan voorheen), maar de eerder opgelopen achterstanden zijn nog niet weggewerkt.

Niet-bekostigde exameninstellingen

Grotendeels op orde In 2010 staan ongeveer 2.700 leerlingen ingeschreven bij de vier niet-bekostigde exameninstellingen in het voortgezet onderwijs. De helft van hen volgt onderwijs in onder- en middenbouw, de andere helft volgt voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). De vier instellingen hebben gezamenlijk 46 vestigingen en 59 licenties.

- In 2009/2010 hebben alle instellingen eraan gewerkt hun bevoegdheden op orde te brengen. Het gemiddeld aantal bevoegd gegeven lessen bedraagt 85 procent. Voor nog slechts vier licenties (twee van de 49 vestigingen) geldt dat minder dan 80 procent van het aantal lesuren door bevoegde leraren wordt verzorgd.
- Nagenoeg alle vestigingen hebben de vereiste wettelijke plandocumenten, zoals een schoolplan en schoolgids, een jaar- of vestigingsplan, een schoolgids, een jaarverslag, een examenreglement, programma's van toetsing en afsluiting en een onderwijsovereenkomst.

Afsluiten vakken op hoger niveau

Examens 2009 Vmbo- en havo-leerlingen kunnen één een of meer vakken op een hoger niveau volgen en in hun examenpakket opnemen. De inspectie onderzocht in hoeverre dit gebeurde bij de examens van 2009. Vooral vmbo-scholen maken van deze mogelijkheid gebruik.

- Van de 136.981 geslaagde examenkandidaten voor vmbo en havo zijn er 562 (0,4 procent) geslaagd met één of meer vakken op een hoger niveau.
- In de basisberoepsgerichte leerweg maakten veertien op elke duizend examenkandidaten gebruik van de mogelijkheid om vakken op een hoger niveau af te sluiten.
- In de kaderberoepsgerichte leerweg gaat het om vier op elke duizend examenkandidaten.
- In de gemengde/theoretische leerweg nam in 2009 geen enkele leerling een vak op een hoger niveau in het examenpakket op.
- In het havo gaat het om drie per duizend examenkandidaten.

Problemen Praktische problemen verhinderen leerlingen om één of meer vakken op een hoger niveau af te sluiten. Het verschil in cursusduur (tussen vmbo en havo, tussen havo en vwo) maakt het voor scholen en leerlingen lastig om vakken die met een centraal examen worden afgesloten op een hoger niveau op te nemen in het examenpakket. Er zijn ook roostertechnische problemen voor de vakken in kwestie als leerlingen in hogere niveaugroepen geplaatst moeten worden.

Beroepsgerichte leerwegen In de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen bestaan deze problemen niet. Voor alle leerwegen in het vmbo geldt een cursusduur van vier jaren. Ook het differentiëren naar niveau stuit bij het vmbo op minder problemen dan bij havo/vwo. Wel is er een gebrek aan honorering voor leerlingen die vakken op een hoger niveau afsluiten: specifieke mogelijkheden voor doorstroom in het vervolgonderwijs ontbreken.

3.5 Naleving van wet- en regelgeving

Onderwijstijd

Verbetering De inspectie onderzocht wederom in hoeverre scholen voor voortgezet onderwijs wettelijke vereisten rond onderwijstijd naleven. Het onderzoek richtte zich op de gerealiseerde onderwijstijd over 2009/2010 en betrof een representatieve steekproef.

- Inmiddels voldoet 80 procent van de scholen aan de vereisten. Dit betekent dus dat leerlingen op 20 procent van de scholen nog te weinig onderwijsuren krijgen. De inspectie gaat op die scholen over tot verscherpt toezicht.
- In 2008/2009 realiseerde 68 procent van de scholen voldoende onderwijstijd. In 2007/2008 ging het om slechts 28 procent, maar toen gold nog de oude, hogere norm. Met de lagere urennorm is het voor scholen gemakkelijker om aan de norm te voldoen.
- Op een kwart van de scholen heeft een vorm van 'horizontale dialoog' plaatsgevonden met ouders en leerlingen. Op basis daarvan kan een school onderwijstijd inzetten voor eigen activiteiten. Die activiteiten moeten echter wel inspirerend en uitdagend genoeg zijn om bij te dragen aan een zinvolle invulling van de studielast van leerlingen.

Ouderbijdrage

Informatie ontoereikend In het vorige Onderwijsverslag schreef de inspectie dat er nogal wat schortte aan de naleving van wettelijke bepalingen rond de ouderbijdrage (Inspectie van het Onderwijs, 2010c). Begin 2010 is nogmaals onderzoek gedaan in een steekproef van negentig scholen. De bevindingen kwamen grotendeels overeen met die van vorig jaar.

- Geen van de scholen voldoet aan álle wettelijke vereisten.
- Bij ruim 85 procent van de scholen is de informatie in de schoolgids over de ouderbijdrage onvolledig of niet toereikend.
- Slechts 10 procent van de scholen heeft een modelovereenkomst in de schoolgids opgenomen. Scholen plaatsen soms wel een modelovereenkomst op hun website, maar verwijzen daar in de schoolgids niet naar.
- De overeenkomsten die scholen met ouders sluiten, voldoen in 75 procent van de gevallen niet aan de wet en zijn daardoor nietig.
- Een derde van de scholen waarborgt de toegankelijkheid van het onderwijs onvoldoende. Deze scholen leggen namelijk een verplichte betaling van een of meer (vrijwillige) bijdragen op.
- Ten slotte koppelt 80 procent van de scholen de verstrekking van gratis leermiddelen ten onrechte aan een betaling van bijvoorbeeld verzendkosten of een borg.

Overigens heeft bij ruim de helft van de scholen de medezeggenschapsraad (waar de oudergeleding deel van uitmaakt) aantoonbaar ingestemd met de gevraagde bijdragen.

Herstelopdracht De scholen hebben een herstelopdracht gekregen om alsnog aan de wettelijke bepalingen te voldoen. De voorlopige cijfers laten zien dat veel scholen zich herstellen. Van de scholen uit de steekproef van 2009 voldoet inmiddels de helft aan de belangrijke punten van de wet:

- toelating tot de school is niet afhankelijk gesteld van het betalen van de ouderbijdrage;
- de bijdrage is werkelijk vrijwillig;
- de school werkt met een overeenkomst;
- schoolboeken worden gratis verstrekt.

Verder heeft driekwart van deze groep inmiddels de goedkeuring van de oudergeleding van de medezeggenschapsraad gekregen voor de ouderbijdrage.

Medezeggenschapsraad Ook scholen die in 2010 zijn onderzocht herstellen zich, zij het in wat mindere mate. Van deze groep heeft inmiddels de helft een modelovereenkomst gepubliceerd en stelt bijna de helft de borgsom niet meer verplicht. Bij die scholen is de toegankelijkheid nu voldoende gewaarborgd. Daarnaast blijkt uit de hercontrole dat twee van de drie scholen voor het vragen van een geldelijke bijdrage aan ouders nu wel instemming van de medezeggenschapsraad verkregen.

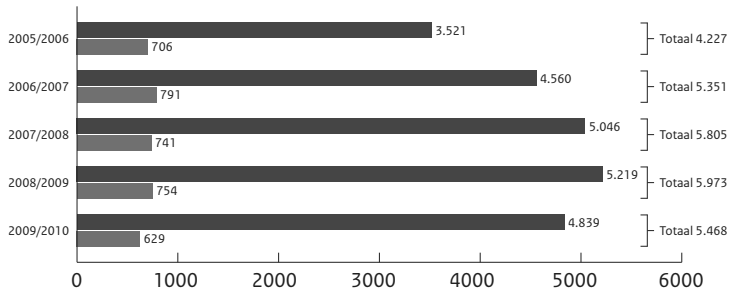
Sponsoring

Informatie bestuur en scholen Bij de negentig scholen die voor de ouderbijdrage zijn onderzocht (steekproef 2009) is ook bekeken hoe het staat met sponsoring.

- Uit jaarrekeningen van besturen blijkt dat 30 procent van deze scholen in 2008 of 2009 een sponsorbedrag heeft ontvangen.
- Bij bijna de helft van de scholen in die groep is het totaalbedrag meer dan € 10.000 per jaar.
- Uit vragenlijsten die aan schooldirecties zijn gestuurd komt naar voren dat slechts 8 procent van de scholen te maken heeft met sponsoring.
- Dit verschil kan veroorzaakt zijn doordat het sponsorbedrag ten tijde van het invullen van de vragenlijst nog niet binnen was. Het kan ook zijn dat het directielid niet van alle sponsoring in het bestuur op de hoogte is.

Schorsing en verwijdering

Minder meldingen Het aantal meldingen van schorsingen bij de inspectie steeg tussen 2005/2006 en 2008/2009 ieder jaar fors, terwijl het aantal meldingen van verwijderingen nagenoeg gelijk bleef. In 2009/2010 dalen de gemelde schorsingen voor het eerst, evenals de gemelde verwijderingen (zie figuur 3.5a). Ten opzichte van 2008/2009 is het aantal schorsingen gedaald met 7,3 procent en het aantal verwijderingen met 16,6 procent.



Figuur 3.5a
Aantal bij inspectie gemelde schorsingen en verwijderingen in het voortgezet onderwijs, 2005/2006 tot en met 2009/2010

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Drie dagen Evenals in voorgaande schooljaren vonden in 2009/2010 de meeste schorsingen plaats in de vier grote steden (1,2 procent van de leerlingen tegenover 0,5 procent in de overige gemeenten). Praktijkscholen en vmbo-scholen gaan verhoudingsgewijs het meest over tot schorsing en verwijdering. Scholen houden zich vrijwel altijd aan artikel 13 van het Inrichtingsbesluit WVO, dat bepaalt dat een leerling voor ten hoogste één week geschorst mag worden. Gemiddeld duurt een schorsing drie dagen.

3.6 Nabeschouwing

Opbrengsten De meeste scholen voor voortgezet onderwijs hebben basiskwaliteit: de opbrengsten zijn, over drie jaar bekeken, redelijk stabiel en Nederlandse vijftienjarige leerlingen presteren in het PISA-onderzoek van 2009 nog steeds boven het internationale gemiddelde bij lezen en wiskunde (OECD, 2010). Toch valt op dit alles ook het een en ander af te dingen.

- 11 procent van de scholen levert geen basiskwaliteit. Zij slagen er door verschillende factoren niet in om leerlingen zodanig onderwijs te bieden dat ze goed voorbereid in een vervolgopleiding en in de maatschappij terechtkomen.
- Die scholen zijn niet gelijk verdeeld over het land. Leerlingen in Groningen en Friesland en in de vier grote steden hebben meer kans op een zwakke school te zitten dan leeftijdgenoten elders in het land.
- Vooral in het havo en het vwo stijgt het percentage zwakke en zeer zwakke scholen. Op deze scholen zijn de opbrengsten onvoldoende. De examencijfers zijn lager dan verwacht mag worden, de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen lopen niet met elkaar in de pas of er zijn te veel leerlingen die langer over de school doen dan gebruikelijk.
- De prestaties van Nederland in internationaal vergelijkend onderzoek zijn nog bovengemiddeld, maar vergeleken bij landen als Japan, Singapore, Korea en Taiwan blijft Nederland achter. De positie in de rangorde is vooral bij wiskunde gedaald ten opzichte van 2006 (OECD, 2010).

Onderwijsleerproces Ook bij de kwaliteit van het onderwijsproces op havo- en vwo-scholen zijn kanttekeningen te plaatsen. De scholen werken te weinig opbrengstgericht. Het gebruik van leerlijnen of elementen van leerlingvolgsystemen bij het bepalen van het aanbod en didactiek is nog geen gewoonte. Mede daardoor slagen scholen er onvoldoende in verschillende groepen leerlingen goed te bedienen, zowel de leerlingen die extra hulp en begeleiding nodig hebben als de leerlingen die in principe kunnen excelleren.

Zesjescultuur Mede in het licht van de PISA-bevindingen en de dalende cijfers voor het centraal examen (zie hoofdstuk 8) is de vraag hoe scholen de zesjescultuur kunnen doorbreken uiterst belangrijk. Vereisten daarvoor zijn in elk geval:

- een betere benutting van leerlingvolgsystemen;
- leraren die in staat zijn het onderwijs in hun klassen af te stemmen op verschillen tussen leerlingen;
- doorbreken van het idee dat de gemiddelde leerling de norm is.

De boodschap voor scholen is dus: meer differentiatie, meer uitdaging, meer ondersteuning, een planmatiger begeleiding van leerlingen, meer rekening houden met verschillen.

Verscheidenheid In het grotere geheel van het voortgezet onderwijs is vaker sprake van differentiatie. De trend tot grotere programmadiversiteit, die de inspectie vorig jaar in het Onderwijsverslag signaleerde, lijkt zich zowel in het vmbo als in het havo en het vwo steeds meer voort te zetten, deels afgedwongen door krimp (vmbo) en scherpere concurrentie (havo/vwo). Leerlingen en ouders krijgen hierdoor meer keuzemogelijkheden en in die zin is de toegenomen verscheidenheid positief. Verscheidenheid in het aanbod mag echter niet leiden tot verscheidenheid in de kwaliteit van het onderwijs. Een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren is dan ook hoe scholen hun kwaliteit inzichtelijker weten te maken.

Literatuur

Boer, H. de (2009). *Schoolsucces van Friese leerlingen in het voortgezet onderwijs*. Groningen: GION, Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Rijksuniversiteit Groningen. (proefschrift)

Bokdam, J., Velzen, A. van, Bal, J. & Tan, S. (2010). *Steeds beter. Kwaliteitszorg in het voortgezet onderwijs.* Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Esch, W. van & Neuvel, J. (2010). *Van vmbo naar havo: tweestrijd of tweesprong.* 's-Hertogenbosch/Amsterdam: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Heijnens, D.M.S. (2010). *Volgmodule Praktijkonderwijs. Eerste meetmoment cohort 2008-2009.* Rotterdam: Actis.

Inspectie van het Onderwijs (2008a). *Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009a). *De kwaliteit van het onderwijs in het noorden van Nederland. Basisonderwijs en voortgezet onderwijs in Groningen, Fryslân en Drenthe.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2009b). *Melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2009c). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010a). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs.Een onderzoek naar opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010c). *Vrijwillige ouderbijdragen in het voortgezet onderwijs. De resultaten van een inspectieonderzoek in het schooljaar 2008/2009.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2011). *Leerresultaten van scholen voor voortgezet onderwijs in Drenthe, Groningen en Friesland nader onderzocht.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010a). *Kerncijfers 2005-2009. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: OCW
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010b). *Trends in beeld 2010. Zicht op onderwijs, cultuur en wetenschap.* Den Haag: OCW.
Organisation for Economic Co-operation and Development (2010). *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science.* Paris: OECD.
Vogels, R. & Bronneman-Helmers, R. (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Bijlage

Tabel 1
Aantallen scholen, personeelsleden en leerlingen in het voortgezet onderwijs in 2009

Aantal scholen	644
Aantal personeelsleden in fte's x 1.000	88,0
Aantal leerlingen (exclusief zorg) x 1.000	791,0
Aantal leerlingen in leerwegondersteuning en praktijkonderwijs x 1.000	111,5

Bron: OCW, 2010a

Figuur 1
Percentage scholen vmbo-basisberoepsgerichte leerweg met basistoezicht, zwakke en zeer zwakke scholen en percentage leerlingen naar provincie, peildatum 1 september 2010 (n= 395)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Figuur 2
Percentage scholen vmbo-kaderberoepsgerichte leerweg met basistoezicht, zwakke en zeer zwakke scholen en percentage leerlingen naar provincie, peildatum 1 september 2010 (n= 399)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Figuur 3
Percentage scholen vmbo-gemengde/theoretische leerweg met basistoezicht, zwakke en zeer zwakke scholen en percentage leerlingen naar provincie, peildatum 1 september 2010 (n= 702)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Figuur 4
Percentage havo-scholen met basistoezicht, zwakke en zeer zwakke scholen en percentage leerlingen naar provincie, peildatum 1 september 2010 (n= 469)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Figuur 5
Percentage vwo-scholen met basistoezicht, zwakke en zeer zwakke scholen en percentage leerlingen naar provincie, peildatum 1 september 2010 (n= 492)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

4

Speciaal onderwijs en regionale expertisecentra

4.1	Toezichtarrangementen	99
4.2	De kwaliteit van het onderwijs nader beschouwd	101
4.3	Mbo-studenten met leerlinggebonden financiering	103
4.4	Indicatiestellingen	106
4.5	Wachtlijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs	107
4.6	Justitiële jeugdinrichtingen	109
4.7	Ontheffingenbeleid	110
4.8	Nabeschouwing	110

Samenvatting

Zwakke en zeer zwakke scholen Bijna een kwart van de scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs is op 1 september 2010 zwak; 1,8 procent is zeer zwak. Dit is een lichte verbetering ten opzichte van vorig jaar en een grote verbetering ten opzichte van enkele jaren geleden, toen rond de helft van de scholen zwak of zeer zwak was. De percentages zijn echter nog steeds veel te hoog in vergelijking met andere sectoren. De zwakke en zeer zwakke scholen schieten vooral tekort in hun zorg voor individuele leerlingen, maar laten ook op praktisch alle andere indicatoren minder kwaliteit zien dan de andere scholen.

Provincies en grote steden Drenthe, Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland hebben relatief veel zwakke scholen, rond de 40 procent. Van de scholen in de vier grote steden is bijna een kwart zwak of zeer zwak; het percentage ligt daarmee in 2010 op het landelijk gemiddelde. Dit is een forse verbetering ten opzichte van het vorige peilmoment.

Kwaliteit regionale expertisecentra Bij zes van de elf regionale expertisecentra (rec's) die in 2008 zeer zwak bleken, heeft de inspectie het geïntensiveerde toezicht in 2010 kunnen opheffen omdat ze zich voldoende hadden verbeterd. Bij de vijf andere verloopt het herstel moeizamer. In totaal zijn er nu, omdat er ook nieuwe rec's bijkwamen die onvoldoende kwaliteit lieten zien, zeven zeer zwakke en drie zwakke rec's.

Commissies voor de indicatiestelling Op vier na geven de 35 commissies voor de indicatiestelling op juiste gronden hun indicaties af. De commissies voldoen echter vaak niet aan wettelijke voorschriften voor beslistermijnen. Dat is voor leerlingen over wie ze beslissingen nemen en hun ouders problematisch.

Mbo-studenten met een rugzak In de afgelopen jaren onderzocht de inspectie de kwaliteit van handelings- en begeleidingsplannen voor rugzakleerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. De handelingsplannen zijn wettelijk verplicht. De meeste plannen bleken geen betekenisvolle sturings- en verantwoordingsdocumenten te zijn, omdat ze vaak geen concrete doelen bevatten. Dat gold voor alle clusters. Afgelopen jaar onderzocht de inspectie de plannen voor mbo-studenten met een rugzak. Ook deze plannen zijn van onvoldoende kwaliteit. Voor een vijfde van de studenten is er zelfs helemaal geen plan.

Justitiële jeugdinrichtingen Begin 2010 is het onderzoek naar de veiligheid in de twaalf justitiële jeugdinrichtingen afgerond. De inrichtingen zijn veel beter dan in 2007 in staat hun opdracht waar te maken. De voorwaarden voor een veilig leefklimaat, behandelklimaat en werkklimaat zijn nu vervuld.

4.1 Toezichtarrangementen

Beoordelingen Jaarlijks voert de inspectie een risicoanalyse uit per school voor (voortgezet) speciaal onderwijs, per regionaal expertisecentrum (rec) en per commissie voor de indicatiestelling (cvi).

- Omdat opbrengstgegevens nog ontbreken, kijkt de inspectie bij scholen naar de kwaliteit van het systeem van leerlingenzorg, jaarstukken en signalen.
- Bij de rec's beoordeelt de inspectie de drie wettelijke taken: het in stand houden van een onafhankelijke cvi, het ondersteunen van ouders bij de indicatiestelling en het zoeken van een passende school, en het coördineren van de ambulante begeleiding voor leerlingen met een indicatie die in het regulier onderwijs zitten (Inspectie van het Onderwijs, 2009c).
- Bij de cvi's beoordeelt de inspectie de naleving van wettelijke voorschriften bij indicatiestelling.

Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs

Leerlingenzorg De inspectie heeft 603 toezichtarrangementen bepaald voor scholen en locaties van scholen die ze als zelfstandige onderwijskundige eenheden beschouwt (tabel 4.1a; zie bijlage voor algemene gegevens over het speciaal onderwijs). Scholen met basistoezicht hebben een systeem van leerlingenzorg dat voldoende functioneert en krijgen, als er verder geen ernstige tekortkomingen zijn, het vertrouwen van de inspectie. Op scholen met onvoldoende leerlingenzorg of andere ernstige tekortkomingen volgt de inspectie de ontwikkeling naar betere kwaliteit. De kwaliteit van de individuele handelingsplannen staat daarbij centraal.

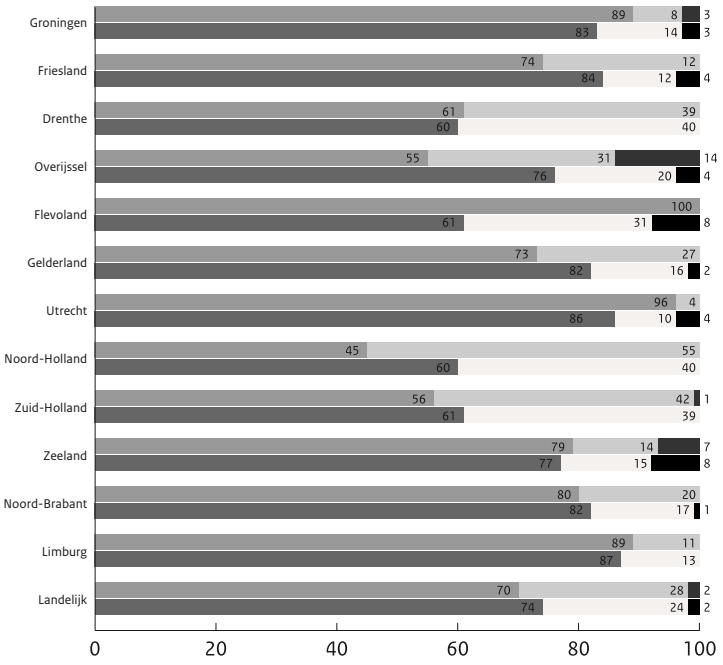
Tabel 4.1a
Toezichtarrangementen scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs per cluster op 1 januari 2010 en 1 september 2010 (in percentages, n=603)

	Cluster 1		Cluster 2		Cluster 3		Cluster 4		Totaal	
	1 jan. 2010	1 sept. 2010	1 jan. 2010	1 sept. 2010	1 jan. 2010	1 sept. 2010	1 jan. 2010	1 sept. 2010	1 jan. 2010	1 sept. 2010
Basis	77,8	78,6	61,8	72,4	80,8	82,5	63,2	67,0	70,4	74,5
Zwak	22,2	21,4	37,0	27,6	18,3	16,3	34,2	29,9	27,9	23,7
Zeer zwak	0	0	1,2	0	0,9	1,2	2,6	3,1	1,7	1,8
Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Verbetering Alle clusters hebben op 1 september 2010 meer scholen met basistoezicht dan op 1 januari 2010. Bijna 24 procent van de scholen is zwak; 1,8 procent is zeer zwak. Dat is een lichte verbetering ten opzichte van 1 januari 2010 en in vergelijking met enkele jaren geleden, toen de helft van de scholen zwak of zeer zwak was, een grote verbetering. Toch zijn de percentages zwakke en zeer zwakke scholen nog veel te hoog. Ook zijn ze veel hoger dan in andere onderwijssectoren. Nog steeds zijn verhoudingsgewijs veel scholen in cluster 2 en vooral in cluster 4 zwak of zeer zwak.

Provincies Drenthe, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben op 1 september 2010 relatief veel zwakke scholen, maar geen zeer zwakke. Ook op 1 januari 2010 hadden deze provincies al veel zwakke scholen. Flevoland heeft zich nu bij deze groep geschaard. De inspectie merkt hierbij wel op dat het totaal aantal scholen per provincie niet groot is, waardoor percentages al snel fluctueren (figuur 4.1a).



Figuur 4.1a
Toezichtarrangementen naar provincie op 1 januari 2010 en 1 september 2010 (in percentages, n=603)

Basis, 1 januari 2010
Basis, 1 september 2010
Zwak, 1 januari 2010
Zwak, 1 september 2010
Zeer zwak, 1 januari 2010
Zeer zwak, 1 september 2010

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Grote steden Van de scholen in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (G4) is bijna een kwart zwak of zeer zwak. De vier grote steden wijken daarmee nauwelijks meer af van het landelijk beeld, een forse verbetering ten opzichte van het vorige peilmoment. Het percentage zwakke en zeer zwakke scholen is nu het hoogst in de groep van 32 overige steden (G32; figuur 4.1b).

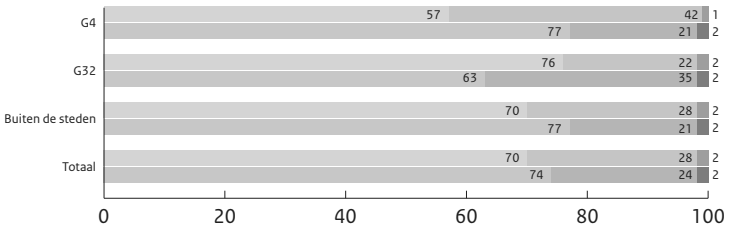
Regionale expertisecentra

Beslisregels Een rec is zeer zwak bij een negatief oordeel op een of meer normindicatoren voor de wettelijke taken (coördinatie van de ambulante begeleiding, begeleiding van de ouders, in stand houden van een onafhankelijke cvi). Een rec is zwak bij een positief oordeel op deze normindicatoren, maar een negatief oordeel op de normindicator voor management en organisatie (Inspectie van het Onderwijs, 2009c).

Stand van zaken In 2008 bleken elf van de 33 rec's zeer zwak en vijf zwak (Inspectie van het Onderwijs, 2009a). De inspectie volgde daarna via voortgangsgesprekken en voortgangsrapportages de verbetertrajecten binnen deze rec's.

- Bij zes zeer zwakke rec's kon de inspectie het geïntensiveerde toezicht in 2009/2010 opheffen, bij de overige vijf verloopt het herstel moeizamer.
- De zwakke rec's uit 2008 herstelden zich allemaal.
- Er kwamen na 2008 enkele nieuwe zwakke en zeer zwakke rec's bij. Daardoor zijn er in 2010 uiteindelijk negen zeer zwakke en drie zwakke rec's.

Nalatigheid besturen Het problematische verloop van sommige verbetertrajecten is vooral te wijten aan nalatigheid van de schoolbesturen binnen die rec's, die de bevoegdheden van hun rec



Figuur 4.1b
Toezichtarrangementen naar mate van verstedelijking op 1 januari 2010 en 1 september 2010 (in percentages, n=603)

- Basis, 1 januari 2010
- Basis, 1 september 2010
- Zwak, 1 januari 2010
- Zwak, 1 september 2010
- Zeer zwak, 1 januari 2010
- Zeer zwak, 1 september 2010

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

onvoldoende erkennen. Dit speelt vooral bij de begeleiding van ouders. Scholen zijn wettelijk verplicht de begeleiding van ouders uit te voeren onder regie van de rec-besturen, maar soms houden ze dit liever in eigen hand, om zo de instroom van leerlingen te kunnen beïnvloeden. Als rec's er echter onvoldoende in slagen de regie te voeren over de begeleiding van ouders, moet de inspectie de minister hiervan in kennis stellen en volgt een handhavingstraject.

Commissies voor de indicatiestelling

Besluiten Van de 35 commissies voor de indicatiestelling (cvi's) voldoen er 31 aan de norm voor het afgeven van indicaties. Dat wil zeggen dat zij in meer dan 80 procent van de dossiers juiste besluiten nemen. Vier commissies komen met 76 procent net iets tekort. Bij onjuiste beslissingen is meestal sprake van een onderwijsbeperking bij geïndiceerde leerlingen, die niet ernstig genoeg is.

- Gemiddeld geven cvi's bij 88 procent van de dossiers terecht een beschikking af.
- Slechts acht cvi's halen een score van 100 procent.

Termijnen De cvi's hebben veel moeite om te voldoen aan wettelijke voorschriften rond de organisatorische en administratieve aspecten van de indicatiestelling. Zo leven de meeste cvi's de voorschriften uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onvoldoende na. Hierdoor moeten ouders soms langer wachten op een indicatie dan de wettelijke termijn van maximaal acht weken. Er zijn zelfs cvi's die bij 40 procent van de dossiers de maximale termijn overschrijden. De inspectie heeft de rec's en cvi's een opdracht tot herstel gegeven, die zij in het najaar van 2010 gerealiseerd moeten hebben. De inspectie controleert de stand van zaken in 2011.

Overgangsfase In 2011 zal de inspectie extra alert zijn op de indicatiestelling door cvi's. Als de huidige systematiek van indicatiestelling verdwijnt, moet in de overgangsfase immers wel steeds een actueel beeld beschikbaar zijn van de ontwikkelingen in aantallen en aard van de indicaties. Zo nodig treedt de inspectie corrigerend op.

4.2 De kwaliteit van het onderwijs nader beschouwd

Verschillen tussen scholen In 2009/2010 voerde de inspectie kwaliteitsonderzoeken uit bij 159 van de 603 scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs die de inspectie ziet als zelfstandige, onderwijskundige eenheden. Er zijn opvallende verschillen tussen enerzijds zwakke en zeer

zwakke scholen en anderzijds scholen met basistoezicht. Tabel 4.2a laat deze verschillen zien voor de normindicatoren over het systeem van leerlingenzorg en voor een indicator over de functionaliteit van de handelingsplannen. Normindicatoren zijn de indicatoren die bepalend zijn voor het toezichtarrangement van een school.

Tabel 4.2a
Percentage scholen dat voldoende scoort op indicatoren voor leerlingenzorg en functionaliteit van handelingsplannen, naar arrangement in 2009/2010 (n=159)

	Basis	**Zwak** en **zeer zwak**
De commissie voor de begeleiding bepaalt de onderwijsrelevante beginsituatie van de leerlingen.*	95	67
De school stelt een handelingsplan vast in overeenstemming met de ouders.*	97	77
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de vorderingen en ontwikkeling van de leerlingen.*	92	35
De commissie voor de begeleiding evalueert de uitvoering van het handelingsplan.*	49	6
De leerinhouden komen overeen met de afspraken in de documenten voor handelingsplanning.	79	52
Alle bovenstaande indicatoren voldoende.	35	3

* normindicator

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Papieren verplichtingen De meeste zwakke en zeer zwakke scholen en vrijwel alle scholen met basistoezicht brengen de beginsituatie van leerlingen voldoende in kaart en stellen in overeenstemming met ouders handelingsplannen op. Veel zwakke en zeer zwakke scholen volgen daarna echter de ontwikkeling van leerlingen onvoldoende. De commissies voor de begeleiding evalueren de handelingsplannen niet (ook een zwak punt op scholen met basistoezicht). Deze scholen zetten hun proces van leerlingenzorg dus onvoldoende door nadat de handelingsplannen zijn vastgesteld. Ze voldoen aan de papieren verplichtingen, maar daar blijft het bij. Het is dan ook niet verbazend dat de handelingsplannen op slechts de helft van de zwakke en zeer zwakke scholen voldoende zijn. Slechts een derde van de scholen met basistoezicht scoort op al deze indicatoren voldoende, tegen 3 procent van de zwakke en zeer zwakke scholen. De enkele zwakke of zeer zwakke school die het op deze indicatoren wel goed doet, schiet op te veel andere indicatoren tekort en werd daarom zwak of zeer zwak.

Tabel 4.2b
Percentage scholen dat voldoende scoort op indicatoren voor afstemming, naar arrangement in 2009/2010 (n=159)

	Basis	**Zwak** en **zeer zwak**
Het leerstofaanbod maakt het mogelijk gericht in te spelen op verschillen tussen leerlingen.	97	86
Het leerstofaanbod sluit aan op het uitstroomperspectief van de leerlingen.	84	64
De school stemt de hoeveelheid tijd af op de onderwijsbehoeften van (individuele) leerlingen.	52	43
De teamleden stemmen hun (ortho)pedagogisch handelen af op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.	98	89
De leraren stemmen de instructie en verwerking af op de onderwijsbehoeften van de leerling.	78	38
Alle bovenstaande indicatoren voldoende.	40	19

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Afstemming Werken met handelingsplannen veronderstelt individuele aandacht voor leerlingen en afstemming van het onderwijsleerproces (tabel 4.2b). Zwakke en zeer zwakke scholen doen het op alle indicatoren over afstemming slechter dan de scholen met basistoezicht. Ze bieden dus minder vaak gedifferentieerd onderwijs. Verder valt op dat veel scholen, ook in de groep met basistoezicht, de onderwijstijd niet afstemmen op onderwijsbehoeften van leerlingen.

Consistent beeld De overige indicatoren uit het toezichtkader laten aanmerkelijk minder verschillen zien tussen de twee groepen scholen. Toch doen de zwakke en zeer zwakke scholen het hier ook bijna overal minder goed dan de andere scholen (tabel 4.2c). Zwakke en zeer zwakke scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs schieten dus vooral tekort in hun zorg voor individuele leerlingen, maar laten ook op bijna alle andere indicatoren minder kwaliteit zien. De enige indicator waarop ze zich niet in ongunstige zin onderscheiden, betreft het respectvol omgaan met leerlingen. Dat is gelukkig ook op zwakke en zeer zwakke scholen in orde.

Tabel 4.2c
Percentage scholen dat voldoende scoort op overige indicatoren van het onderwijsleerproces, naar arrangement in 2009/2010 (n=159)

	Basis	**Zwak** en **zeer zwak**
De teamleden maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd.	89	82
De teamleden gaan op een respectvolle wijze met de leerlingen om.	100	100
De teamleden handhaven de gedragsregels.	100	94
De leraren leggen duidelijk uit.	83	77
De leraren stimuleren de leerlingen tot denken.	58	47
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	100	93
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	98	93
De leerlingen hebben verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun leerproces, die past bij hun ontwikkelingsniveau.	36	34
Alle bovenstaande indicatoren voldoende.	28	18

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Opbrengsten en risicogericht toezicht

Nieuw kader Het (voortgezet) speciaal onderwijs krijgt een nieuw toezichtkader, dat de opbrengsten van scholen centraal stelt. Hoofdvraag is dan of scholen het maximale uit hun leerlingen halen. De opbrengsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn tot nu toe niet systematisch in kaart gebracht. De inspectie ontwikkelt, samen met het onderwijsveld, standaarden om opbrengsten van scholen te vergelijken. In de toekomst leveren alle scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs opbrengstgegevens aan, zodat de inspectie risicogericht toezicht kan uitvoeren.

4.3 Mbo-studenten met leerlinggebonden financiering

Rugzak in het mbo De inspectie onderzocht het onderwijs aan studenten die met leerlinggebonden financiering, ofwel een rugzak, in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) zitten. Op 1 oktober 2009 ging het om bijna vijfduizend studenten. Zij krijgen ambulante begeleiding uit het voortgezet speciaal onderwijs. Eerder onderzocht de inspectie de kwaliteit van het onderwijs

en de ambulante begeleiding voor rugzakleerlingen uit alle clusters, die in het regulier basisonderwijs en het voortgezet onderwijs zitten. Kwaliteit van onderwijs en begeleiding zijn belangrijke thema's in het kader van Passend onderwijs.

Handelingsplannen De inspectie beoordeelde een steekproef van 344 handelingsplannen (67 uit cluster 1, 43 uit cluster 2, 49 uit cluster 3 en 195 uit cluster 4). Bij het samenstellen van de steekproef is rekening gehouden met landelijke spreiding, aoc's en roc's en de grootte van instellingen. Studenten die begeleiding krijgen vanuit cluster 1 vallen niet onder de rugzakregeling, maar onder een andere financiële regeling. De inspectie betrok de cluster 1-studenten echter wel in dit onderzoek. Naast handelingsplannen analyseerde de inspectie ook 129 begeleidingsplannen (waarin de ambulante begeleiding is vastgelegd) en zijn gesprekken gevoerd met zestig studenten en hun begeleiders.

De kwaliteit van handelingsplannen

Verplicht document Een handelingsplan is sinds 1 januari 2006 verplicht voor studenten met een rugzak in mbo-instellingen, maar ontbreekt desondanks in ongeveer een vijfde van de gevallen (zie ook Tudjman, De Vos en Barendrecht, 2009). De plannen die er wel zijn, zijn niet altijd beschikbaar aan het begin van het schooljaar.

Doelen afwezig De beginsituatie, in de zin van gegevens over de sociale en de emotionele ontwikkeling, is meestal wel vastgelegd, maar informatie over cognitieve mogelijkheden van studenten ontbreekt vaak. Misschien vinden betrokkenen dat minder van belang, omdat het niveau van de mbo-opleiding al een beeld geeft van de capaciteiten. Smart geformuleerde doelen ontbreken praktisch altijd. De meeste plannen bevatten wel acties, aandachtspunten en omschrijvingen als 'een diploma halen' en 'de opleiding met succes afronden'. Zulke omschrijvingen zijn echter niet richtinggevend voor het handelen van docenten (tabel 4.3a).

Tabel 4.3a
Aanwezigheid van voldoende informatie over beginsituatie en doelen in handelingsplannen in het mbo, per cluster (in percentages, n=344)

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
Beginsituatie				
Cognitieve mogelijkheden/IQ	0	27	15	41
Sociaal en emotioneel functioneren	0	64	44	77
Niveau van kennis en sociaal en emotioneel functioneren	0	48	31	51
Niveau van kennis en cognitieve vaardigheden	20	27	19	32
Indien relevant: belemmeringen en mogelijkheden op fysiek gebied	80	86	65	36
Smart geformuleerde doelen				
Voor alle schoolse vakken	0	3	2	1
Voor een aantal schoolse vakken (minimaal Nederlandse taal en rekenen/wiskunde)	0	6	0	5
Voor de emotionele ontwikkeling	0	5	8	21
Voor sociale vaardigheden	0	16	9	31

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Aanpak Ongeveer een kwart van de plannen bevat informatie over de gekozen aanpak. Gespreksverslagen vermelden vaak wat er aan extra inzet plaatsvindt. Bij de evaluatie is meestal vastgelegd wie de betrokkenen zijn, maar veel minder vaak wanneer die evaluatie plaatsvindt en wat er gaat gebeuren. Afspraken met ouders over de evaluatie zijn niet altijd relevant, omdat studenten (vaak ouder dan achttien jaar) zelf een belangrijke stem hebben (tabel 4.3b).

Deskundigen De inzet van deskundigen is meestal niet herkenbaar benoemd in de plannen, maar vaak zijn wel de personen vermeld die binnen de mbo-instelling verantwoordelijk zijn voor zorg en begeleiding. De verantwoording van faciliteiten, zowel formatief als financieel, is in veel te weinig plannen opgenomen. Daardoor fungeren de plannen onvoldoende als verantwoordingsdocumenten, terwijl ze juist om die reden wettelijk verplicht zijn (tabel 4.3b).

Tabel 4.3b
Aanwezigheid van voldoende informatie over aanpak, evaluatie, verantwoording en inzet van deskundigen in handelingsplannen in het mbo, per cluster (in percentages, n=344)

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
Aanpak				
Methoden, materialen, oefeningen of opdrachten	20	33	18	24
Beschrijving (ortho)pedagogisch handelen docenten	0	35	11	35
Beschrijving (ortho)didactisch handelen docenten	20	30	6	19
Organisatie, frequentie en duur van de hulp	20	12	25	17
Evaluatie handelingsplan				
Wijze waarop doelen worden geëvalueerd	25	28	30	27
Moment waarop doelen worden geëvalueerd	60	57	63	74
Afspraken over evaluatie met ouders/verzorgers of student	20	5	12	5
Verantwoording van faciliteiten				
Formatieve faciliteiten	20	16	25	25
Financiële faciliteiten	0	9	14	12
Inzet deskundigen en ondertekening				
Inzet interne deskundigen	20	34	25	33
Inzet externe deskundigen	20	16	20	15
Handtekening ouders/verzorgers of student	80	81	94	96

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

De kwaliteit van begeleidingsplannen

Weinig houvast Geïndiceerde mbo-studenten hebben recht op ambulante begeleiding vanuit scholen voor voortgezet speciaal onderwijs. De afspraken die de mbo-instelling en de begeleider maken, kunnen ze in een begeleidingsplan vastleggen, maar dit is geen wettelijke verplichting.

- Van de 129 begeleidingsplannen die de inspectie analyseerde, biedt ongeveer de helft enig houvast aan de mbo-instelling.
- Vaak zijn de begeleidingsvragen van de mbo-instelling en de student opgenomen in de plannen.
- De helft van de plannen bevat geen concrete doelen, zodat ook van een goede evaluatie van doelen geen sprake kan zijn (tabel 4.3c).

Veel instellingen combineren begeleidingsplan en handelingsplan. Dat is toegestaan, al gelden niet voor beide plannen dezelfde eisen: het handelingsplan is wettelijk verplicht, het begeleidingsplan niet.

Tabel 4.3c
Aanwezigheid van informatie in begeleidingsplannen in het mbo, per cluster (in percentages, n=129)

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
Begeleidingsvraag instellingopdrachten	67	64	43	54
Begeleidingsvraag student	83	55	39	56
Begeleidingsvraag ouders/verzorgers	60	18	12	17
Smart geformuleerde doelen	0	82	46	59
Organisatie, frequentie en duur begeleidingdocenten	0	18	25	15
Afstemming interne deskundigen	0	27	18	45
Afstemming externe deskundigen	0	9	18	11
Tijdstippen van evaluatie	33	18	46	27
Wijze waarop wordt geëvalueerd	0	55	36	39
Personen aanwezig bij evaluatie	17	82	68	76

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Mening van studenten en begeleiders

Studenten tevreden De mbo-studenten zijn meestal tevreden over de begeleiding die ze krijgen. De meesten van hen (70 procent) zijn op de hoogte van de inhoud van het handelingsplan en de helft is betrokken bij de evaluatie van het plan. De begeleiders van de instelling informeren docenten over de inhoud van de handelingsplannen. In begeleidingsgesprekken komen knelpunten, vorderingen en eventuele aanpassingen in de planning aan de orde. Bij die aanpassingen gaat het bijvoorbeeld om meer tijd voor het maken van toetsen, aanpassingen in de duur van de stage en de intensiteit van de begeleiding op het stageadres. De mbo-begeleiders zijn tevreden over de ambulante begeleiding.

Conclusie

Effectiviteit onbekend Voor mbo-studenten met een rugzak is een handelingsplan wettelijk verplicht, maar voor een vijfde van de studenten is zo'n plan er niet. De inhoud van de aanwezige handelingsplannen biedt onvoldoende houvast aan docenten om hun onderwijs vorm te geven. Gezien die gebrekkige inhoud is ook niet vast te stellen of de hulp het gewenste effect heeft gehad. Deze bevindingen in het mbo wijken niet af van wat de inspectie eerder constateerde over de kwaliteit van het onderwijs aan rugzakleerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.

4.4 Indicatiestellingen

Groei cluster 4 In de afgelopen jaren daalde het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs licht, van 35.400 in 2005 naar 34.400 in 2009. Het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs groeide in diezelfde periode daarentegen aanzienlijk, van 24.800 naar 34.100. Het aantal leerlingen met leerlinggebonden financiering in het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en voortgezet onderwijs groeide in diezelfde periode van 20.500 naar 42.500 (OCW, 2010). De stijging zit vooral in het voortgezet (speciaal) onderwijs en dan vooral bij cluster 4.

Nieuwe constructies Naast een toename van cluster 4-leerlingen ziet de inspectie ook steeds vaker dat reguliere scholen leerlingen via omwegen plaatsen.

- Reguliere scholen schrijven leerlingen in bij een cluster 4-school, terwijl ze onderwijs blijven volgen op de reguliere school.
- Dergelijke constructies leveren de scholen meer financiële middelen dan de rugzak, maar zijn vaak in strijd met wet- en regelgeving. De inspectie treedt dan ook corrigerend op.
- De constructies leggen echter ook mogelijke knelpunten bloot, omdat de huidige voorzieningen vanuit de huidige regelgeving te weinig flexibel kunnen inspelen op de grote verschillen in onderwijsbehoeften.

Nadere analyse Op basis van de indicaties voert de inspectie daarom in 2011 een vergelijkende analyse uit over verschillende regio's, met als doel goede praktijken op te sporen. Het kan daarbij gaan om de aanpassing van het onderwijsconcept voor cluster 4-leerlingen en vormen van legitieme samenwerking tussen het (voortgezet) speciaal onderwijs en het regulier onderwijs. Ook kijkt de inspectie naar knelpunten en beperkingen in de huidige structuur.

4.5 Wachtlijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs

Vervolgonderzoek In 2009 onderzocht de inspectie wachtlijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs op 16 januari en 1 oktober (Inspectie van het Onderwijs, 2009b; 2009c). In het Onderwijsverslag over 2008/2009 zijn de bevindingen per 16 januari 2009 beschreven (Inspectie van het Onderwijs, 2010c). Hier vergelijkt de inspectie de bevindingen van 1 oktober 2009 met 16 januari 2009 en eerdere jaren, waarin de peildatum steeds 16 januari was.

Thuiszitters In vorige jaren rapporteerde de inspectie ook over thuiszitters, ofwel leerplichtige jongeren die meer dan vier aaneengesloten weken geen enkele vorm van onderwijs volgen. Sinds 2009 onderzoekt Ingrado, de vereniging van leerplichtambtenaren, de thuiszitters ook (Van Eekelen, 2010a). Omdat leerplichtambtenaren vanuit hun functie een beter beeld hebben van de problematiek, is de inspectie met het onderzoek gestopt. Recent onderzoek van Ingrado maakt het volgende duidelijk (Van Eekelen, 2010b):

- jaarlijks verzuimen ongeveer 2.500 leerlingen langer dan een maand ongeoorloofd;
- gemiddeld duurt het verzuim zes maanden.

Begin 2011 verscheen een rapport over thuiszitters van de Nationale ombudsman, dat adviezen bevat voor een betere samenwerking tussen betrokken partijen. Het doel hiervan is de thuiszitters weer zo snel mogelijk onderwijs te laten volgen (Nationale ombudsman, 2011).

Aanmeldings- en onderzoekslijsten

Minder leerlingen Op 1 oktober 2009 stonden 4.411 leerlingen op de aanmeldings- en onderzoekslijsten van de regionale expertisecentra in het (voortgezet) speciaal onderwijs (tabel 4.5a). Deze leerlingen waren verdeeld over 37 aanmeldingslijsten bij scholen en 41 onderzoekslijsten bij alle rec's. Er zijn iets meer lijsten dan in 2008, maar er staan wel minder leerlingen op. Het aantal leerlingen op aanmeldingslijsten neemt af, maar dat op onderzoekslijsten stijgt. Evenals in vorige jaren zijn de wachtlijsten voor aanmelding en onderzoek in cluster 4 het langst. In cluster 2 neemt het aantal wachtende leerlingen af; in cluster 1 en 3 fluctueren de aantallen nogal.

Tabel 4.5a
Aantallen leerlingen op wachtlijsten, naar type lijst en naar cluster

	Januari 2007	Januari 2008	Januari 2009	Oktober 2009
Aanmeldingslijsten	3.547	3.118	2.372	1.629
Onderzoekslijsten	1.337	1.829	2.779	2.782
Totaal	**4.884**	**4.947**	**5.151**	**4.411**
Cluster 1	3	36	18	119
Cluster 2	1.474	1.449	678	612
Cluster 3	624	1.026	1.575	749
Cluster 4	2.783	2.436	2.880	2.931
Totaal	**4.884**	**4.947**	**5.151**	**4.411**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Wachttijd Gemiddeld zaten er in 2008/2009 bijna zeven weken tussen de aanmelding voor indicatiestelling en de mededeling van het besluit. De tijd die nodig is voor aanvulling van de informatie of aanvullend onderzoek is daarbij niet meegerekend. Gemiddeld is 92 procent van de dossiers binnen de wettelijke termijn van acht weken behandeld, maar de verschillen tussen commissies voor de indicatiestelling zijn groot.

Plaatsingslijsten

Direct plaatsen In het (voortgezet) speciaal onderwijs moeten scholen leerlingen met een indicatie direct plaatsen. Verschillende toelatingsmomenten, zoals in het speciaal basisonderwijs, zijn er niet, maar desondanks bestaan er plaatsingslijsten. In oktober 2009 hebben 48 scholen (15 procent van het totaal) zulke lijsten, waar in totaal 452 leerlingen op staan. In januari 2009 waren er 69 scholen met een plaatsingslijst; in de jaren daarvoor ging het om negentig tot honderd scholen.

Dezelfde scholen Sinds 2006 dalen de aantallen leerlingen op plaatsingslijsten. Het lage aantal in oktober 2009 springt eruit, maar dat heeft waarschijnlijk met het peilmoment te maken: scholen laten aan het begin van een nieuw schooljaar veel leerlingen toe (tabel 4.5b). In januari en in oktober 2009 waren steeds vijf scholen verantwoordelijk voor de helft van alle wachtende leerlingen; vier scholen waren op beide momenten vertegenwoordigd. In januari hoorden drie scholen uit deze 'top 5' bij zeer zwakke rec's, in oktober twee scholen.

Tabel 4.5b
Aantallen leerlingen op plaatsingslijsten, naar type onderwijs en naar cluster

	Januari 2006	Januari 2007	Januari 2008	Januari 2009	Oktober 2009
Speciaal onderwijs	863	677	576	385	200
Voortgezet speciaal onderwijs	439	299	343	500	252
Totaal	**1.302**	**976**	**919**	**885**	**452**
Cluster 1	0	0	9	0	5
Cluster 2	14	110	40	14	19
Cluster 3	158	175	104	128	9
Cluster 4	1.130	691	762	743	419
Totaal	**1.302**	**976**	**919**	**885**	**452**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Voortgezet speciaal onderwijs Sinds 2009 overtreft het aantal wachtende leerlingen voor het voortgezet speciaal onderwijs het aantal wachtende leerlingen voor het speciaal onderwijs. Het ligt voor de hand dat dit komt door de sterke groei van het voortgezet speciaal onderwijs. Evenals vorige jaren wacht het overgrote deel op plaatsing in cluster 4. In de overige clusters zijn de aantallen leerlingen op plaatsingslijsten verwaarloosbaar, in ieder geval in oktober 2009.

Oorzaken volgens scholen Scholen noemen de volgende hoofdoorzaken voor het bestaan van plaatsingslijsten:

- toenemende druk op de plaatsingscapaciteit, vooral door leerlingen uit het (speciaal) basisonderwijs;
- onvoldoende zicht op de toestroom van nieuwe leerlingen gedurende het schooljaar.

Om de plaatsingslijsten te verkleinen of te voorkomen, noemen scholen de volgende maatregelen:

- verhogen van het maximale aantal leerlingen per groep;
- structureel het gehele jaar door direct plaatsen van aangemelde leerlingen.

Kwaliteit onder druk Driekwart van de scholen die het gehele jaar aangemelde leerlingen direct plaatst, zegt hiervoor middelen te onttrekken aan management, professionalisering en leermiddelen. De inspectie vindt dit zorgelijk, omdat het de kwaliteit van het onderwijs in de toekomst onder druk zet. Vergeleken met voorgaande jaren hebben scholen deze maatregel bovendien niet eerder zo vaak genoemd.

4.6 Justitiële jeugdinrichtingen

Situatie verbeterd In maart 2010 hebben de gezamenlijke inspecties hun onderzoek naar de veiligheid in de twaalf justitiële jeugdinrichtingen afgerond (Inspectie jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie van de Sanctietoepassing, 2010). De inrichtingen maken hun opdracht beter waar dan in 2007, omdat voorwaarden voor een veilig leef-, behandel- en werkklimaat nu aanwezig zijn. Nergens is meer sprake van een ernstig risico voor de veiligheid. De verbeteringen zijn het grootst bij inrichtingen die in 2007 nog een ernstig risico hadden. De resultaten zijn nog wel kwetsbaar, enerzijds doordat het beleid in de inrichtingen niet of nauwelijks geborgd is en anderzijds doordat het aantal plaatsen terugloopt en inrichtingen als gevolg daarvan sluiten.

Conclusies onderzoek De inspecties baseren hun oordeel op de volgende bevindingen:

- de kwaliteit van het onderwijs is verbeterd;
- de opvoeding van jongeren staat meer centraal;
- de behandeling van jongeren met een psychische stoornis of gedragsprobleem is beter;
- de professionalisering van het personeel zet zich voort;
- inrichtingen nemen meer maatregelen om agressie en geweld te voorkomen;
- inrichtingen beheersen agressie en geweldsincidenten beter;
- de communicatie tussen jongeren en medewerkers is beter;
- jongeren hebben meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de dagelijkse gang van zaken;
- inrichtingen zorgen ervoor dat jongeren en hun ouders weten waar ze aan toe zijn.

Gezamenlijke inspanning De inrichtingen hebben zich samen met de Dienst Justitiële Inrichtingen en het ministerie van Justitie fors ingespannen om dit te bereiken: alle betrokkenen hebben de aanbevelingen uit het rapport van 2007 voortvarend opgepakt. Dit leidde onder meer tot bijstelling van beleid. De financiële randvoorwaarden zijn sterk verbeterd en dat is vooral zichtbaar in het verkleinen van de groepsgrootte. Het invoeren van een basismethodiek (YOUTURN) door alle inrichtingen leidde tot meer duidelijkheid en maakt sturen op kwaliteit van opvoeding en behandeling beter mogelijk. De kwaliteit van het personeel nam toe, omdat inrichtingen investeerden in scholing en begeleiding.

Aandachtspunten De gezamenlijke inspecties plaatsen nog wel enkele kanttekeningen:

- aandacht voor psychische stoornissen van jongeren blijft nodig;
- het onderwijs is door kleinschaligheid kwetsbaar;
- onderbezetting van de plaatsen voor jongeren geeft risico's (onvolledige personele bezetting, afvloeiing van ervaren personeel, minder gedifferentieerde leefgroepen en negatieve psychologische effecten op medewerkers door leegstand);
- bijna nergens is sprake van borging van de nu bereikte kwaliteit.

4.7 Ontheffingenbeleid

Aanscherping werkwijze In het vorige Onderwijsverslag meldde de inspectie dat nogal wat leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs minder onderwijstijd krijgen dan het wettelijk minimum, omdat scholen om uiteenlopende redenen vermindering van onderwijstijd vragen. De leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs horen echter al tot een zwakkere groep en hebben onderwijstijd hard nodig om te kunnen presteren. Daarom besteedde de inspectie in 2010 extra aandacht aan de naleving van verplichtingen voor onderwijstijd. Onderdeel hiervan is dat de inspectie de werkwijze en criteria voor het verlenen van instemming bij vermindering van de onderwijstijd heeft aangescherpt, evenals de wijze waarop zij toeziet op de naleving (Staatscourant nr. 12641, 13 augustus 2010). De regeling werd van kracht bij de start van 2010/2011. Resultaten komen aan bod in een volgend Onderwijsverslag.

4.8 Nabeschouwing

Traag tempo De inspectie rapporteert opnieuw met zorg over de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Een verbeterproces is zichtbaar, maar verbeteringen komen al jaren uiterst langzaam tot stand. Bemoedigend is dat meer scholen basistoezicht hebben, al is de vooruitgang bescheiden.

Focus op opbrengsten De inspectie verwacht veel van een meer opbrengstgerichte benadering, waarbij het erom gaat dat scholen hun leerlingen planmatig voorbereiden op vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt of een beschermde woon-, werk- en leefomgeving. Een nieuw toezichtkader is in ontwikkeling, in relatie tot de kwaliteitswetgeving voor het (voortgezet) speciaal onderwijs in 2012. Dit kader legt de nadruk op het zorgvuldig formuleren van een ontwikkelingsperspectief voor iedere leerling. Zo'n ontwikkelingsperspectief bevat een inschatting van ontwikkelingsmogelijkheden, onderverdeeld in een leerroute, een uitstroomprofiel en een uitstroombestemming. Het kader sluit daardoor nauw aan bij de meer opbrengstgerichte benadering en zal het opbrengstgericht werken stimuleren. Het geïntensiveerd toezicht op de zwakke en zeer zwakke scholen heeft die stimulerende functie ook.

Stabiliteit De inspectie voorziet verder dat de beleidsoperatie Passend onderwijs veel invloed zal hebben op het (voortgezet) speciaal onderwijs. Hopelijk gaan de wachtlijsten tot het verleden behoren. Voor de kwaliteit van het onderwijs hoopt de inspectie dat de scholen meer rust krijgen als de toestroom van steeds weer nieuwe leerlingen stopt. De groei van scholen met nieuwe (neven)locaties kan dan ook stoppen. Het management van scholen kan zich vervolgens richten op kwaliteitsverbetering, omdat niet meer alle aandacht uit hoeft te gaan naar werving van personeel en het inrichten van nieuwe locaties.

Literatuur

Eekelen, J.H.A. van (2010a). *Thuiszittersonderzoek Ingrado 2008-2009. Oost West - Thuis is het ook niet alles*. [Onderzoek uitgevoerd in opdracht van OCW]. Arnhem: Ingrado, Vereniging voor leerplicht en RMC.

Eekelen, J.H.A. van (2010b). *Thuiszitters, sneller terug naar school. Bevindingen dossieronderzoek thuiszitters 2010*. Arnhem: Ingrado, Vereniging voor leerplicht en RMC.

Inspectie jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie voor de Sanctietoepassing (2010). *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: risico's aangepakt, maar kwetsbaar.* Utrecht: Inspectie jeugdzorg.

Inspectie van het Onderwijs (2009a). *Integraal toezicht regionale expertisecentra 2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009c). *Waarderingskader integraal toezicht rec's*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009d). *Wachtlijsten speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Peildatum 16 januari 2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009d). *Wachtlijsten speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Peildatum 10 oktober 2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Kerncijfers 2005-2009. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: OCW.

Nationale ombudsman (2011). *Hoera! Ik ga weer naar school. Leerlingen met psychische of gedragsproblemen die thuiszitten*. Den Haag: De Nationale Ombudsman.

Tudjman, T. (red.), Vos, W.A. de, & Barendrecht, W.N.A. (2009). *De deelnemers met een rugzak. De 3e meting van de monitor over de invoering van de leerlinggebonden financiering in het mbo.* Rotterdam: RISBO Contractresearch BV, Erasmus Universiteit.

Bijlage

Tabel 1
Aantal scholen, personeelsleden en leerlingen in 2009

Aantal scholen	324
Aantal personeelsleden in fte's x 1.000	20,3
Aantal leerlingen x 1.000	68,5

Bron: OCW, 2010

5

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

5.1	De kwaliteit van het mbo	117
5.2	Opbrengsten van het mbo	121
5.3	Tevredenheid van studenten en afgestudeerden	123
5.4	De kwaliteit van mbo-examens	124
5.5	De kwaliteit van instellingen in het mbo	125
5.6	Bestuurlijk vermogen en publieke verantwoording	127
5.7	Ontwikkelingen en thema's in het mbo	130
5.8	Naleving van wet- en regelgeving	133
5.9	Nabeschouwing	135

Samenvatting

Zwak en zeer zwak Op 1 september 2010 is de kwaliteit van 34 mbo-opleidingen zeer zwak en van 311 opleidingen zwak. De daling sinds januari 2010 (toen er 44 zeer zwakke en 411 zwakke opleidingen waren) komt mede doordat de inspectie zich nu richt op specifieke opleidingen, niet meer op clusters van opleidingen.

Kwaliteit opleidingen De inspectie onderzocht een representatieve steekproef van opleidingen uit de mbo-sectoren groen en economie. Sterke punten zijn de samenhang in programma's en de veiligheid, zwakke punten zijn het omgaan met verschillen en de kwaliteitsborging. De helft van de opleidingen besteedt onvoldoende aandacht aan het beoordelen van de eigen onderwijskwaliteit.

Opbrengsten Van de studenten die het mbo in 2008/2009 verlieten, is 30 procent ongediplomeerd. Een jaar daarvoor was dit 31 procent. Bij het niet-bekostigd onderwijs vertrok 41 procent van de studenten zonder diploma. De resultaten in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) liggen lager dan in het reguliere en particuliere voortgezet onderwijs.

Tevredenheid Evenals in 2009 geven studenten hun opleiding ook in 2010 gemiddeld een 6,9. De helft van de mbo-schoolverlaters vindt dat de opleiding een goede basis biedt voor de start op de arbeidsmarkt. De werkloosheid onder mbo'ers is echter door de economische crisis gestegen.

Examens Bij 37 procent van de mbo-opleidingen is de kwaliteit van de examinering onvoldoende. Dat komt deels doordat instellingen examens van onvoldoende kwaliteit inkopen. De examens bij competentiegerichte opleidingen zijn beter dan bij de eindtermgerichte opleidingen. Een jaar eerder was de examenkwaliteit bij 22 procent van de opleidingen onvoldoende.

Verschillen Mbo-instellingen verschillen onderling sterk in hun resultaten. Dat ligt niet alleen aan het niveau van de opleidingen en van de studenten die de instelling bevolken, maar ook aan reële kwaliteitsverschillen. Een kwart van de instellingen heeft aangepast financieel toezicht. De bestuurlijke kwaliteit ontwikkelt zich langzaam en de verschillen tussen instellingen zijn ook op dit punt groot. Het schort vaak aan scherpte van plannen en een beoordeling van vorderingen; ook beschikken de juiste mensen niet altijd over de juiste informatie. Als het gaat om resultaatgerichtheid schieten instellingen vaak tekort. Bestuurlijk vermogen en de kwaliteit van de instelling, waaronder inbegrepen de resultaten van studenten, hangen samen.

Verantwoording De meeste instellingen rapporteren in het jaarverslag over doelstellingen, kernactiviteiten en organisatiestructuur. Ook monitoren instellingen de onderwijskwaliteit. De informatie over resultaten, zoals voortijdig schoolverlaten en tevredenheid van studenten, is echter te weinig inzichtelijk, omdat die niet aan onderdelen van de instelling wordt gekoppeld. De verslagen zijn hierdoor nog steeds onder de maat.

Naleving Veel instellingen voldoen nog steeds niet aan verplichte normen voor onderwijstijd. In een (niet-representatieve) groep opleidingen had 23 procent onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd en zou 25 procent onvoldoende onderwijstijd gaan realiseren. Pas na hercontroles door de inspectie verbeterde er iets. Instellingen voldoen bijna nooit aan verplichtingen rond de registratie van ongeoorloofde afwezigheid en voortijdig schoolverlaten.

5.1 De kwaliteit van het mbo

Zwakke en zeer zwakke mbo-opleidingen

Zeer zwak Een mbo-opleiding is zeer zwak als de opbrengsten niet aan de norm voldoen. Dat wil zeggen: als te veel studenten de opleiding zonder diploma verlaten en als bovendien het onderwijsproces onvoldoende kwaliteit heeft. Op 1 september 2010 hebben 34 mbo-opleidingen een zeer zwakke onderwijskwaliteit (tabel 5.1a). Hierbij gaat het om:

- 33 opleidingen van negen verschillende roc's;
- één opleiding van een niet-bekostigde instelling.

Zwak Een mbo-opleiding geldt als zwak als ofwel de opbrengsten, ofwel het onderwijsproces onvoldoende kwaliteit heeft. Meestal gaat het om het eerste. Op 1 september 2010 was bij 311 opleidingen sprake van zwakke onderwijskwaliteit (tabel 5.1a):

- 289 opleidingen bij 32 roc's;
- twintig opleidingen bij twee aoc's;
- twee opleidingen bij twee vakscholen.

Tabel 5.1a
Zwakke en zeer zwakke opleidingen op 1 januari 2010 en 1 september 2010, percentages en aantallen

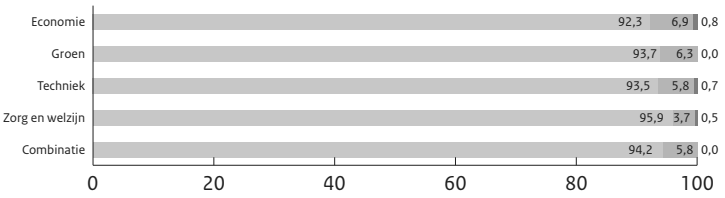
	1 januari 2010		1 september 2010	
	%	Aantal	%	Aantal
Basis	91,4	4.795	93,5	4.905
Zwak	7,8	411	5,9	311
Zeer zwak	0,8	44	0,6	34
Totaal	**100**	**5.250**	**100**	**5.250**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Kleine opleidingen Bij het totaal van 5.250 opleidingen zijn kleine opleidingen (minder dan twaalf studenten) niet meegeteld. Ruim een derde van alle mbo-opleidingen is klein. Gezamenlijk verzorgen de kleine opleidingen onderwijs voor slechts ongeveer 2 procent van alle studenten.

Risicoanalyse Het aantal zwakke en zeer zwakke opleidingen is naar voren gekomen na selectie van de meest risicovolle opleidingen, onder andere op grond van het behaalde rendement en het bestuurlijk vermogen van de instelling. Er zijn minder zwakke en zeer zwakke opleidingen dan in januari 2010. Dat komt mede doordat de inspectie voorheen hele afdelingen onderzocht, met meerdere opleidingen tegelijk. Tegenwoordig vinden de onderzoeken vanwege eventuele vervolgtrajecten gerichter bij opleidingen plaats.

Sectoren Het percentage zwakke en zeer zwakke opleidingen is het hoogst bij economie (figuur 5.1a).



Figuur 5.1a
Verdeling zwakke, zeer zwakke en overige opleidingen over sectoren (in percentages, n=5.250), peildatum 1 december 2010

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Niveaus Er zijn naar verhouding weinig zwakke en zeer zwakke opleidingen op niveau 1 (tabel 5.1b). Ervaringen uit het toezicht leren dat het onderwijsproces hier goed is toegesneden op de specifieke categorie studenten. Bijna de helft van de zeer zwakke en een derde van de zwakke opleidingen zijn opleidingen op niveau 2. Hier lijkt het lastiger om het programma aan te passen aan studenten die extra zorg nodig hebben.

Tabel 5.1b
Aantal zwakke en zeer zwakke opleidingen naar niveau op 1 september 2010

Niveau	Zwak	Zeer zwak
1	14	1
2	102	16
3	100	10
4	95	7
Totaal	**311**	**34**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Oorzaken Veel voorkomende tekortkomingen bij zeer zwakke opleidingen zijn, naast te lage opbrengsten:

- gebrek aan samenhang in het programma;
- onvoldoende benutten van beschikbare leertijd;
- onvoldoende rekening houden met verschillen tussen studenten;
- onvoldoende begeleiding van studenten die tekortschieten;
- onvoldoende kwaliteitszorg.

Herstel In 2009 onderzocht de inspectie de kwaliteitsverbetering op 354 zwakke en zeer zwakke opleidingen na een hersteltijd van een jaar. De meeste opleidingen (85 procent) hadden zich verbeterd, maar één opleiding bleef zeer zwak en 49 opleidingen bleven zwak. In totaal kregen 106 opleidingen voor de tweede keer een onderzoek naar kwaliteitsverbetering. Hiervan bleken vijf opleidingen nog steeds zeer zwak en tien zwak. Vanaf 2011 kan de minister de licentie beëindigen van opleidingen die hun kwaliteit na een jaar niet hebben hersteld.

De kwaliteit van mbo-opleidingen in 2009/2010

Steekproef De inspectie onderzocht een representatieve steekproef van 92 bekostigde opleidingen in de sectoren economie en groen (zie ook hoofdstuk 7). Van deze groep heeft 14 procent zwakke of zeer zwakke onderwijskwaliteit (tabel 5.1c). Dat percentage ligt hoger dan in tabel 5.1a; de oorzaak hiervan is dat in de steekproeftrekking niet gekeken is naar bestuurlijk vermogen. In schooljaar 2010/2011 komen de sectoren techniek en zorg aan bod.

Tabel 5.1c
Kwaliteit van economische en groene mbo-opleidingen (in percentages, n=92)

Voldoende kwaliteit	86
Zeer zwakke kwaliteit (onvoldoende onderwijsproces en opbrengsten)	1
Zwakke kwaliteit vanwege onvoldoende onderwijsproces	4
Zwakke kwaliteit vanwege onvoldoende opbrengsten	9
Totaal	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Sterke punten De meeste opleidingen zijn als voldoende beoordeeld op de volgende onderdelen:

- de samenhang in programma's. De opleidingen bieden programma's aan die voor studenten voldoende inzichtelijk gestructureerd zijn. Verder zijn de verschillende vakken en de beroepspraktijkvorming voldoende op elkaar afgestemd.
- de veiligheid. Er zijn geen indicaties dat in de omgang tussen docenten en studenten, en tussen studenten onderling met de veiligheid iets mis is (tabel 5.1d).

Zwakke punten Bij veel opleidingen is aandacht nodig voor het omgaan met verschillen en de kwaliteitsborging.

- Bij 26 procent van de opleidingen economie en bij 36 procent van de opleidingen groen is onvoldoende sprake van maatwerk. Het kost een aanzienlijk deel van de opleidingen dus moeite om het programma af te stemmen op de zwakkere of sterkere studenten. Studenten werken bijvoorbeeld aan hetzelfde programma in dezelfde tijd, ongeacht verschillen in vordering.
- Kwaliteitszorg voldoet bij de helft van de opleidingen niet. Het management, met name bij de groene opleidingen, verbetert de kwaliteit van het onderwijs vaak onvoldoende planmatig en controleert te weinig of volgens afspraken en procedures gewerkt wordt. De helft schakelt bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs belanghebbenden en onafhankelijke deskundigen onvoldoende in (tabel 5.1d). Dit beeld komt overeen met uitkomsten van onderzoek naar het bestuurlijk vermogen (zie paragraaf 5.6).
- Verder valt op dat bij bijna een derde van de groene opleidingen in de steekproef het didactisch handelen en de begeleiding van het leerproces niet voldoen. Bij de economische opleidingen is dit bij de meeste opleidingen in orde.

Tabel 5.1d
Percentage voldoende opleidingen per kwaliteitsindicator in 2009/2010 (economie: n=50; groen: n=42)

	Economie	Groen
Wettelijke vereisten	90	55
Rendement	75	79
Samenhang van het programma	96	93
Maatwerk: rekening houden met verschillen	74	64
Doelmatige tijdverdeling	96	95
Materiële en informatievoorzieningen	95	98
Benutting van de leertijd	88	90
Werkvormen/didactisch handelen	90	71
Begeleiding van het individuele leerproces	96	67
Voorbereiding en invulling beroepspraktijkvorming	95	98
Voorlichting, intake en plaatsing nieuwe studenten	92	95
Studieloopbaanbegeleiding	95	93
Samenwerking met externe instanties voor zorgleerlingen	98	100
Veiligheid van studenten	100	100
Systematische kwaliteitszorg	78	67
Eigen beoordeling van de kwaliteit	55	40

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

5.2 Opbrengsten van het mbo

Bekostigd mbo

Rendement In het schooljaar 2008/2009 verliet 70 procent van alle studenten het mbo met een diploma. Hoewel sprake is van een lichte verbetering (in 2007/2008 was de gediplomeerde uitstroom 69 procent) is dit percentage te laag: nog steeds heeft 30 procent van de uitstromers geen diploma. Vrouwelijke studenten halen vaker een diploma dan mannelijke. De sectoren groen en zorg en welzijn doen het beter dan economie en techniek. Het opvallendst blijft de tweedeling tussen enerzijds de niveaus 1 en 2 en anderzijds de niveaus 3 en 4 (zie hoofdstuk 8).

Voortijdig schoolverlaten Het percentage voortijdig schoolverlaters naar het totaal aantal ingeschreven mbo-studenten is in vier jaar gedaald van 9,3 naar 7,8 procent. Deze daling is ook terug te zien bij de RMC-regio's (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie): overal is het aantal voortijdig schoolverlaters in 2008/2009 lager dan in 2005/2006. De omvang van de daling verschilt en hangt af van zowel de startsituatie (als er al weinig voortijdig schoolverlaters waren, valt er niet veel te dalen) als van de inspanningen in de regio's. Hoewel de uitval in de lagere niveaus relatief groter is, is het absolute aantal voortijdig schoolverlaters uit de hogere niveaus veel groter. Bij het verder terugdringen van de uitval valt daar dus nog de meeste winst te halen.

Sociale competenties De JOB-monitor 2010 besteedt aandacht aan de tevredenheid van studenten over de mate waarin ze sociale competenties leren, zoals samenwerken of op een goede manier met anderen communiceren. Twee van de drie studenten zijn hier tevreden over, maar die tevredenheid is bij de ene competentie groter dan bij de andere. Zo oordeelt circa 70 procent van de studenten positief over communiceren, terwijl 50 tot 60 procent competenties als het oplossen van problemen of het beoordelen van werk van anderen en jezelf als voldoende beoordeelt. De omslag naar competentiegericht onderwijs pakt volgens studenten niet voor alle competenties even goed uit.

Taal en rekenen In 2014 krijgt het mbo centrale examens voor taal en rekenen. In een nulmeting is op vijftien instellingen het taal- en rekenniveau getoetst van zestigduizend mbo-studenten die net aan een mbo-opleiding zijn begonnen. Eerste resultaten wijzen uit dat mbo-studenten op alle niveaus meer problemen met rekenen hebben dan met taal (Bureau ICE, 2011).

Vervolgopleiding en arbeidsmarkt

Mbo'ers in het hbo Van de studenten die in de periode 1995-2006 in het hbo begonnen, is bekeken hoe ze er tot negen jaar na het begin van hun studie voor stonden. De eerste jaren zijn mbo'ers duidelijk in het voordeel. Door verkorte hbo-trajecten voor mbo'ers studeert rond de 15 procent na drie jaar af (havisten minder dan 2 procent, vwo'ers 2 tot 8 procent). Na vijf jaar of langer lijken de resultaten van mbo'ers en havisten echter steeds meer op elkaar: ongeveer twee derde haalt het diploma. Vwo'ers doen het na vijf jaar gemeten het best (CBS, www.statline.nl, 2010).

Eigen niveau Bij de overgang naar de arbeidsmarkt bestaan duidelijke verschillen tussen sectoren. Dat blijkt uit onderzoek onder afgestudeerden van schooljaar 2007/2008, ongeveer anderhalf jaar na het voltooien van hun opleiding (ROA, 2010). Op niveau 3 en niveau 4 is de overgang het meest succesvol bij gezondheidszorg en gedrag en maatschappij: het merendeel van de afgestudeerden heeft een baan op minimaal het eigen niveau. Economie scoort het laagst, vooral op niveau 2: hier heeft 50 tot 60 procent van de afgestudeerden een baan op minimaal eigen niveau.

Vavo en educatie

Vavo Het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo), oorspronkelijk bedoeld als tweedekansonderwijs voor volwassenen, is in toenemende mate een route voor leerlingen die het in het voortgezet onderwijs niet redden. Vavo-leerlingen scoren lager op het centraal examen dan leerlingen uit het regulier voortgezet onderwijs. Ook het verschil tussen de cijfers voor het centraal examen en het schoolexamen is groter. Het vavo lijkt hiermee qua resultaten op de exameninstellingen van het niet-bekostigd onderwijs (zie verder hoofdstuk 8).

Overige educatie De overige educatie telt bijna negentigduizend studenten. De grootste groep hiervan (62 procent) volgt een traject voor sociale redzaamheid. Andere trajecten zijn toeleidingstrajecten voor de arbeidsmarkt en alfabetisering voor allochtonen. Gemiddeld sluit 82 procent van de studenten een traject succesvol af.

Niet-bekostigd mbo

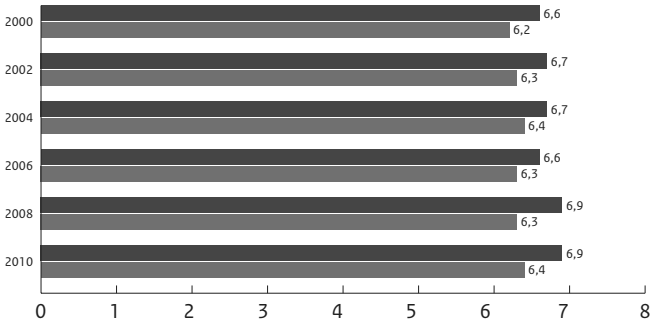
Lager rendement Bij niet-bekostigde instellingen haalt 59 procent van de studenten het diploma, een lager percentage dan in het bekostigd mbo. Deze gegevens betreffen 49 van de 93 instellingen die een erkende mbo-opleiding verzorgen. De overige instellingen verzorgen afstandsonderwijs of zijn nog te kort geleden met de opleiding begonnen. In beide gevallen zijn de opbrengsten niet berekend. De inspectie presenteert volgend jaar de gegevens van alle niet-bekostigde instellingen.

5.3 Tevredenheid van studenten en afgestudeerden

Studenten

Hogere cijfers In 2010 gaven studenten hun opleiding gemiddeld een 6,9 en de instelling die de opleiding verzorgt een 6,4. Sinds 2000 is de tevredenheid over de opleiding gestegen van 6,6 naar 6,9 en de tevredenheid over de instelling van 6,2 naar 6,4 (JOB, 2010; figuur 5.3a). Studenten in eindtermgerichte opleidingen geven geen andere rapportcijfers dan studenten in competentiegerichte opleidingen. Er zijn wel verschillen tussen branches:

- studenten openbare orde en veiligheid, gezondheidszorg en laboratoriumopleidingen geven het hoogste rapportcijfer, gemiddeld een 7,2;
- studenten handel geven het laagste cijfer, gemiddeld een 6,5.



Figuur 5.3a
Tevredenheid mbo-studenten van 2000 tot en met 2010 (in rapportcijfers, n=146.533 (afkomstig van 66 instellingen)

Opleiding
Instelling

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Begeleiding In 2010 waren studenten tevredener over de lessen (het programma), de docenten en het lesmateriaal dan in eerdere jaren. Ze vinden vaker dat ze voldoende leren op school, dat de sfeer op school goed is en dat de begeleiding bij de studie in orde is. De tevredenheid over de begeleiding door het leerbedrijf is onder studenten in de beroepsopleidende leerweg (bol) vrijwel gelijk aan die onder studenten in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Bol-studenten zijn verder tevredener dan vroeger over de begeleiding door de school tijdens de stage.

Afgestudeerden

Onvoldoende basis Van de afgestudeerden uit het mbo vindt slechts de helft dat de opleiding een goede basis biedt om te starten op de arbeidsmarkt (ROA, 2010).

- Afgestudeerden uit de groene en economische sectoren zijn minder tevreden dan afgestudeerden uit de overige sectoren.
- Afgestudeerden van de niveaus 1 en 2 zijn minder tevreden dan afgestudeerden van de niveaus 3 en 4.
- Bol-studenten zijn minder tevreden dan bbl-studenten.

Afgestudeerde mbo'ers zijn bovendien minder tevreden over hun opleiding als basis voor de arbeidsmarkt dan hbo'ers: 51 procent van de mbo'ers is tevreden, tegenover 59 procent van de hbo'ers. Aan dit beeld is zowel bij mbo'ers als bij hbo'ers de afgelopen jaren weinig veranderd (www.roa.unimaas.nl, Kerncijfers Schoolverlatersonderzoeken).

5.4 De kwaliteit van mbo-examens

Twee derde voldoende Bij twee derde van de mbo-opleidingen is de examenkwaliteit in 2009 voldoende, blijkt uit een representatieve steekproef van 711 opleidingen bij 116 bekostigde en niet-bekostigde instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2010b). In 2007/2008 was de examenkwaliteit gemiddeld bij 78 procent van de opleidingen voldoende. Van de 263 opleidingen met een onvoldoende examenoordeel waren er dertien op 1 september 2010 ook zwak op het gebied van onderwijsproces of opbrengsten; één was zeer zwak. Opleidingen met een onvoldoende examenkwaliteit hebben een vergelijkbaar percentage gediplomeerden als opleidingen met goede examens.

Ondeugdelijke opgaven Onvoldoende examenkwaliteit komt voort uit tekortkomingen in opgaven van de verschillende soorten examens, zoals toetsen, interviews en proeven van bekwaamheid. Dit geldt zowel voor zelfgemaakte examens als voor ingekochte examenopgaven.

- De opgaven weerspiegelen de landelijke, inhoudelijke eisen van de opleiding onvoldoende.
- Soms is sprake van een onjuiste toetsvorm, zoals een mondeling interview, om te toetsen of de student kan samenwerken.
- Soms voldoen opgaven niet aan eisen van betrouwbaarheid en objectiviteit. Er is dan bijvoorbeeld niet vastgelegd hoeveel punten een beoordelaar kan toekennen voor een goed antwoord.

Ingekochte examens Dat meer opleidingen onvoldoende examenkwaliteit hebben, komt door de inkoop van examens bij examenleveranciers die onvoldoende kwaliteit boden. Daardoor kreeg de opleiding zelf ook een onvoldoende beoordeling. Het percentage opleidingen met een onvoldoende beoordeling ligt hoger bij de opleidingen waar gebruik is gemaakt van inkoop of een combinatie van inkoop en eigen materiaal (tabel 5.4a).

Tabel 5.4a
Aantal opleidingen met examens van onvoldoende kwaliteit bij inkoop of eigen materiaal bij roc's, aoc's, nbi's en vakscholen

Type examinering	Totaal aantal onderzochte opleidingen	Aantal onvoldoende opleidingen	Percentage onvoldoende opleidingen
Inkoop van examens	301	134	45
Eigen materiaal	357	127	36
Inkoop en eigen materiaal	36	12	33

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Leveranciers Leveranciers met onvoldoende toetsen of exameninstrumenten zijn bezig de kwaliteit te verbeteren. De inspectie onderzocht in 2010 vier grote leveranciers van wie de kwaliteit van hun exameninstrumenten het jaar daarvoor onvoldoende was. Bij drie leveranciers zijn de producten inmiddels voldoende, één onderzoek is nog niet afgerond. Er zijn in totaal 39 leveranciers, van wie 24 examens leverden aan opleidingen in de steekproef.

Competentiegerichte opleidingen Bij competentiegerichte opleidingen is de examenkwaliteit iets vaker op orde dan bij de eindtermgerichte opleidingen. Ook hier geldt dat een deel van de onvoldoendes wordt veroorzaakt door inkoop van examens van onvoldoende kwaliteit.

Herstel Bij 133 opleidingen van 56 instellingen waar vorig jaar de examens niet aan de eisen voldeden, onderzocht de inspectie dit jaar opnieuw de kwaliteit. Bij twee derde is de kwaliteit van examinering verbeterd. Opleidingen verbeteren kennelijk gemakkelijker hun onderwijskwaliteit (85 procent is na een jaar verbeterd) dan hun examens. De minister heeft vier opleidingen, waar in 2009 de examenkwaliteit opnieuw onvoldoende was, het recht om te examineren ontnomen, evenals dertien opleidingen die in 2010 opnieuw onder de maat waren. Vaak kiezen instellingen er zelf voor om de opleidingen in kwestie te beëindigen.

Taalexamens De examenkwaliteit voor Nederlands en moderne vreemde talen is op iets meer dan de helft van de onderzochte 711 opleidingen onvoldoende. De toetsen zijn onvoldoende uitgekristalliseerd. Instellingen examineren pas sinds kort de CEF-niveaus (Common European Framework for Modern Languages). De inspectie heeft dit voor het eerst onderzocht en deze bevindingen nog niet bij de beoordeling betrokken.

Gastouders

Eisen De Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen bevat deskundigheidseisen voor gastouders. In 2010 was het mogelijk om aan die eisen te voldoen door een mbo-diploma te halen, zoals Helpende zorg & welzijn of Helpende welzijn. Ook konden gastouders een certificaat goed gastouderschap halen via een traject van een erkende aanbieder voor erkenning van verworven competenties (evc). De inspectie onderzocht beide routes.

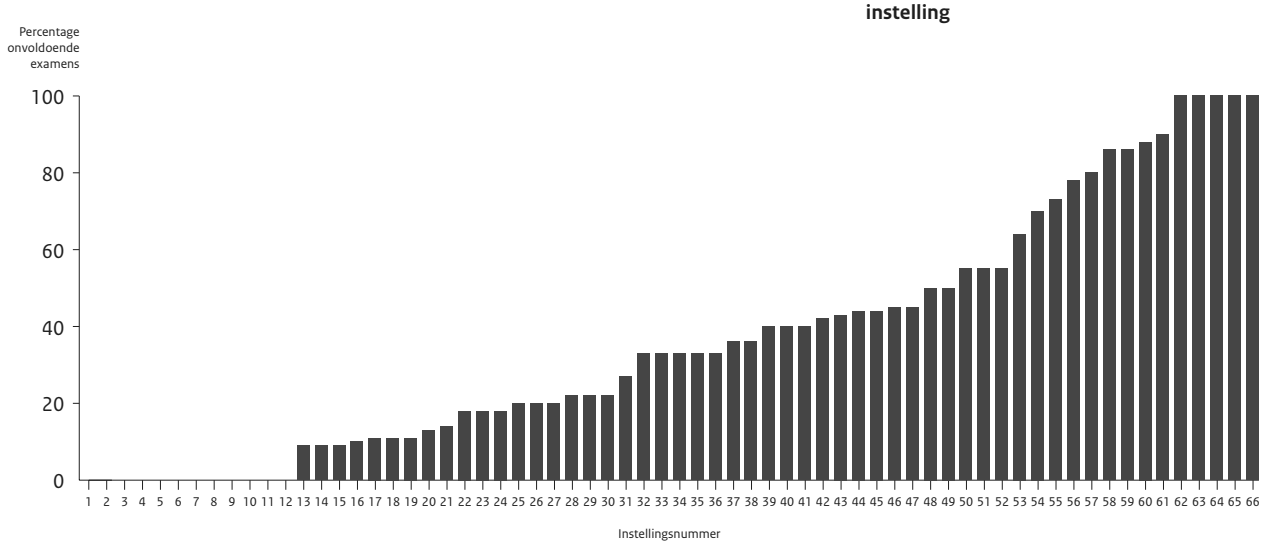
- Slechts twee van de zestien onderzochte evc-aanbieders voldeden aan alle criteria. Dat weerspiegelt de uitkomst van eerder inspectieonderzoek naar evc-procedures.
- Van de 28 roc's die een diplomeringsroute aanbieden, voldeden 21 aan de eisen.

5.5 De kwaliteit van instellingen in het mbo

Kwaliteitsverschillen Mbo-instellingen verschillen behoorlijk in kwaliteit. Dat is voor een deel terug te voeren op verschillen in de studentenbevolking. Feit blijft echter dat de ene instelling meer tekortkomingen heeft dan de andere. Dat biedt aanknopingspunten voor verbetering. De verschillen betreffen de kwaliteit van onderwijs en examens, de opbrengsten (rendement, voortijdig schoolverlaten), de tevredenheid van studenten en de financiële resultaten. Enkele verschillen zijn:

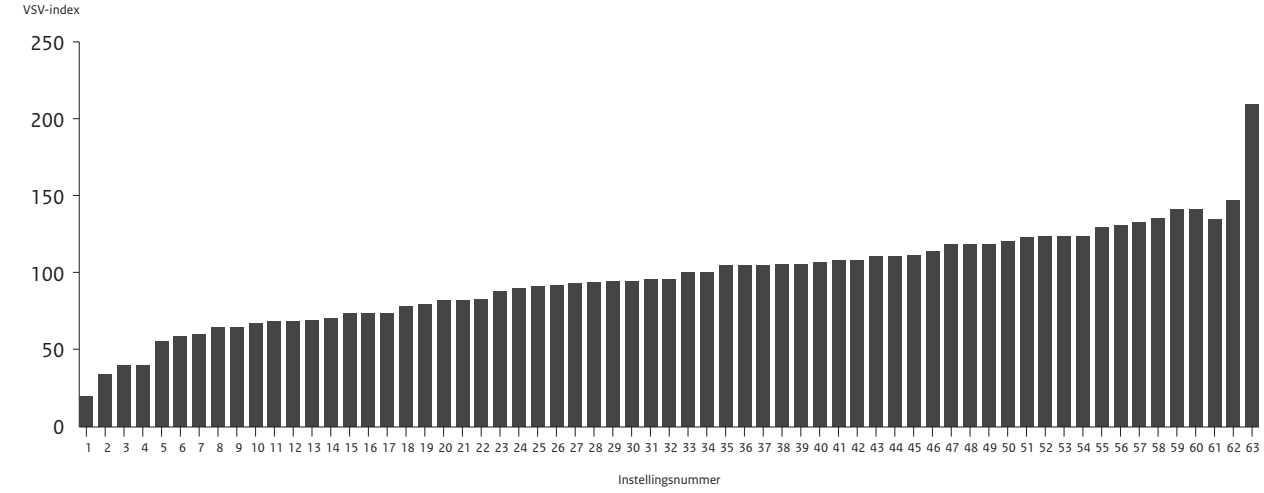
- het percentage gediplomeerden tussen instellingen varieert van 54 tot 86;
- rapportcijfers van studenten voor instellingen lopen uiteen van 6,4 tot 7,7;
- het percentage opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit per instelling varieert van nul tot honderd (figuur 5.5a);
- de spreiding bij de index voortijdig schoolverlaten 2008/2009 varieert van 17 (heel weinig uitval) tot 209 (ruim twee keer het landelijk gemiddelde, dat op tachtig staat; figuur 5.5b).

Figuur 5.5a
Percentage onderzochte opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit per instelling



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Figuur 5.5b
Indexcijfer voortijdig schoolverlaten, per instelling (gemiddelde = 80)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Instellingsprofiel Sommige instellingen scoren over de hele linie niet goed, sommige juist wel. Daarnaast is er een grote middengroep. De inspectie publiceert sinds december 2010 op haar website voor elke instelling een instellingsprofiel dat al deze gegevens bevat.

5.6 Bestuurlijk vermogen en publieke verantwoording

Besturing en kwaliteit

Trage ontwikkeling Al vaker constateerde de inspectie met zorg dat de kwaliteitsborging van mbo-instellingen zich traag ontwikkelt en dat instellingen hierin grote verschillen laten zien. In 2010 onderzocht de inspectie daarom bij 27 bekostigde mbo-instellingen of verschillen in kwaliteitsborging en bestuurlijk vermogen van invloed zijn op verschillen in onderwijskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2010a).

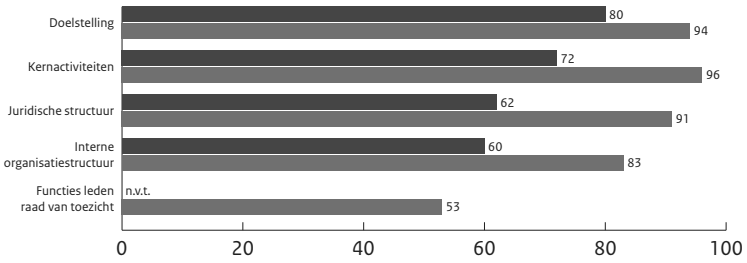
Hogere onderwijskwaliteit Het bestuurlijk vermogen en de kwaliteit hangen samen: instellingen met een hoger kwaliteitsniveau hebben vaker een goed functionerende kwaliteitszorg en een grotere effectiviteit van de organisatie, dat wil zeggen: betere sturing, meer stabiliteit en een beter intern toezicht. Regelmatig monitoren van het onderwijs is gemeengoed geworden, maar het is niet vanzelfsprekend om aan de hand van gegevens dan ook doelgericht te werken aan verbetering van resultaten. De uitkomsten van monitoring blijven vaak in de lucht hangen, omdat instellingen geen normering hebben voor het beoordelen van de gegevens. Het schort dus aan resultaatgerichtheid.

Intern toezicht Vergeleken met vijf jaar geleden is de omvang van raden van toezicht toegenomen en stellen meer raden van toezicht zich onafhankelijk op door zelf informatie te verwerven. Tegelijk zijn ze in hun kritische opstelling naar het college van bestuur en in hun adviesrol terughoudender geworden. De naleving van de eigen branchecode 'Goed bestuur' verschilt sterk tussen instellingen. Op belangrijke elementen leeft een forse minderheid tot circa de helft van de instellingen de code niet na. Voorbeelden van afspraken die niet nageleefd worden:

- expliciteren wie belanghebbenden zijn en raadplegen van belanghebbenden;
- samenwerken met werkgevers voor een optimale aansluiting op de arbeidsmarkt;
- expliciteren van criteria aan de hand waarvan de raad van toezicht het toezicht inricht.

Jaarverslagen

Onderwerpen De jaarverslagen van instellingen zijn in 2009 vollediger dan twee jaar eerder. Bijna alle instellingen beschrijven hun doelstelling en kernactiviteiten en de meeste instellingen leggen ook verantwoording af over de juridische structuur. De functies van leden van de raad van toezicht zijn vaak nog niet beschreven (figuur 5.6a).



Figuur 5.6a
Onderwerpen waarover instellingen in jaarverslagen rapporteren in 2009 en 2007 (in percentages, n=66)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Verantwoording prestaties Op basis van de Regeling jaarverslaggeving van 17 december 2007 moeten instellingen vanaf 2009 in hun jaarverslag rekening houden met richtlijnen op grond van het Burgerlijk Wetboek. Het jaarverslag maakt onderdeel uit van het geïntegreerd jaardocument, dat verder bestaat uit de jaarrekening en een aanvullende set gegevens. De verplichting om deze gegevens op te nemen geldt vanaf 2011. Wel verplicht de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) nu al tot verantwoording over de beoordelingen van de eigen kwaliteit en verbetermaatregelen (artikel 1.3.6).

Onvolledige informatie Bijna alle instellingen rapporteren over de financiële positie en het personeel. Iets meer dan de helft van de instellingen rapporteert over de arbeidsmarktrelevantie van opleidingen en de afhandeling van klachten. De verplichting om deze indicatoren op te nemen gaat in 2011 al in.

Verantwoording kwaliteitszorg De helft van de instellingen geeft er in het jaarverslag blijk van de onderwijskwaliteit regelmatig te monitoren. Iets meer instellingen rapporteren over onderwijsaudits en uitkomsten van tevredenheidsonderzoeken onder stakeholders. Veel minder instellingen beoordelen de eigen onderwijskwaliteit ook echt en slechts een op de vijf instellingen geeft resultaten van een analyse van risico's voor de onderwijskwaliteit (tabel 5.6a).

Tabel 5.6a
Percentage jaarverslagen met onderwerpen op het gebied van de kwaliteitszorg (n=66)

Tevredenheidsonderzoeken	67
Uitgevoerde audits naar de onderwijskwaliteit	61
Monitoring van aspecten van onderwijskwaliteit	50
Beoordeling van onderwijskwaliteit (verbinden uitkomsten aan doelen)	41
Weergeven van risico's voor de onderwijskwaliteit	21

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Niveau van verantwoording Jaarverslagen bevatten vaak te weinig specifieke informatie over sectoren of branches, constateerde de inspectie al vaker. Daarom is nu bekeken of informatie alleen op instellingsniveau of ook op een lager niveau beschikbaar was. Dit laatste is nog steeds weinig het geval: 86 procent van de instellingen legt bijvoorbeeld verantwoording af over het diplomaresultaat op instellingsniveau, terwijl minder dan de helft dit ook doet op een lager niveau. Datzelfde geldt voor het jaarresultaat en de kwaliteit van examinering. Slechts een kwart van de instellingen rapporteert over de tevredenheid van studenten op een niveau lager dan het instellingsniveau.

Kwaliteit schiet tekort Ondanks verbeteringen schiet de kwaliteit van de jaarverslagen, vergeleken met 2008, ernstig tekort. Nog steeds voldoet bijna de helft van de jaarverslagen niet als verantwoordingsdocument (45 procent nu, 52 procent vorig jaar). Dat komt vooral doordat weinig instellingen informatie zo presenteren dat die werkelijk inzicht biedt in de resultaten. Daardoor voldoen instellingen onvoldoende aan de WEB. Slechts 26 procent van de jaarverslagen is bruikbaar voor een analyse van risico's voor de onderwijskwaliteit.

Financiële situatie

Risico's Eind 2010 hebben vijftien instellingen (dertien roc's, een aoc en een vakinstelling) financiële risico's, twee meer dan een jaar eerder. Het gaat bij deze groep om bijna een kwart van het totaal aantal instellingen in de sector. Dit tekent de ernst van de financiële situatie. Bij acht instellingen waren al eerder financiële risico's bekend. Hier heeft de inspectie onderzoek gedaan door financiële documenten te analyseren en met het bestuur te spreken. Daaruit bleek dat de risico's wat minder ernstig zijn dan in 2009 (zie hoofdstuk 10).

5.7 Ontwikkelingen en thema's in het mbo

Groei van het mbo

Beroepsbegeleidende leerweg Op 1 oktober 2009 telde het bekostigde mbo 489.700 studenten, in 2005 waren dat er 453.600 (zie bijlage, tabel 1). In vier jaar zijn er ruim 36.000 studenten bijgekomen, ofwel 8 procent (OCW, 2010). Deze groei zit vooral in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl), al laat 2009 een stagnatie zien. Dat komt mogelijk doordat deze studenten door de economische crisis moeilijker een leerwerkplek vinden. De studentenaantallen in voltijd-opleidingen in de beroepsopleidende leerweg (bol) fluctueren, maar liggen in 2009 enkele duizenden hoger dan in 2005. Alle sectoren zijn gegroeid, maar de sector techniek groeide met een toename van ruim vijftienduizend studenten het sterkst (OCW, 2010).

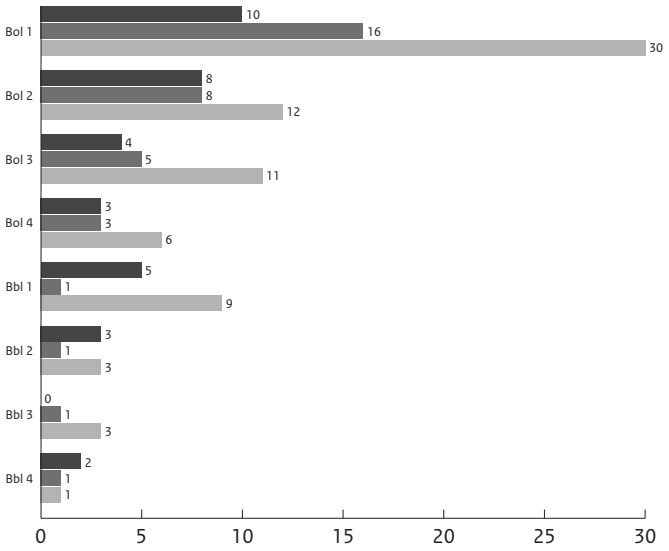
Volwassenen in het mbo De groei van het mbo kwam voor meer dan de helft door een toename van volwassen studenten, dat wil zeggen: studenten die 23 jaar of ouder zijn (Eimers, Keppels en Jager, 2010). Het mbo telt ruim negentigduizend volwassen studenten. Driekwart van hen kiest voor de bbl, waar dan ook bijna de helft van de studenten volwassen is. Ze zijn verspreid over een zeer groot aantal kwalificaties, maar vooral opleidingen tot verzorgende/verpleegkundige, sociaal pedagogisch werker en beveiliger zijn populair.

Internationaal perspectief Van de Nederlandse vijftien- tot negentienjarigen zit 90 procent op school en heeft 8 procent een baan. Met deze 98 procent heeft Nederland internationaal gezien in 2008 het hoogste percentage vijftien- tot negentienjarigen dat onderwijs volgt of een baan heeft. Ook in de groep 20- tot 24-jarigen scoort Nederland het hoogst (OECD, 2010).

Toename werkloosheid

Stijging werkloosheid De gevolgen van de economische crisis zijn terug te zien in gestegen werkloosheidscijfers (zie figuur 5.7a).

- De werkloosheid onder bol-gediplomeerden stijgt van gemiddeld 5 procent in 2008 naar 10 procent in 2009. De werkloosheid is het grootst bij gediplomeerden van bol-opleidingen op niveau 1, 2 en 3. Er zijn flinke verschillen tussen sectoren: het percentage bol-werklozen van niveau 3 is bijvoorbeeld bij techniek en economie 18 procent, bij gezondheidszorg 5 procent.
- Bij de gediplomeerden van de bbl is de werkloosheid veel lager, maar een stijging van gemiddeld 1 naar 3 procent is er wel (ROA, 2010).



Figuur 5.7a
Ontwikkeling werkloosheid onder mbo'ers in de afgelopen drie jaar per leerweg en niveau (in percentages)

Bron: ROA, 2010

Druk op stelsel De huidige landelijke kwalificatiestructuur mbo omvat 237 kwalificatiedossiers met 627 kwalificaties (diploma's), ontwikkeld op basis van de behoeften van de arbeidsmarkt en het onderwijs samen. Er zijn zo'n elfduizend opleidingen (aparte crebonummers). Koppeling van samenhangende oude en nieuwe crebonummers leidt tot ruim achtduizend opleidingen, waarvan ongeveer een derde minder dan twaalf studenten heeft. Hiermee bedient het mbo weliswaar de arbeidsmarkt in hoge mate, en door de grote regionale spreiding ook de studenten, maar deze situatie leidt wel tot ondoelmatigheid (Oudeman, 2010).

Competentiegericht mbo

Randvoorwaarden Per 1 augustus 2010 krijgt zo'n 97 procent van de eerstejaarsstudenten onderwijs op basis van competentiegerichte kwalificatiedossiers. De niet-bekostigde instellingen (nbi's) lopen hier nog op achter. Er is brede steun voor de doelstellingen van de competentiegerichte kwalificatiestructuur en de daarmee samenhangende veranderingen in het mbo (Eimers, Keppel en Jager, 2010). Kritiek betreft de feitelijke uitvoering op de scholen: een meerderheid van de docenten vindt dat de randvoorwaarden tekortschieten om competentiegericht onderwijs goed uit te voeren (MBO 2010, 2010).

Effecten Het Expertisecentrum Beroepsonderwijs heeft voor 2008/2009 voor het eerst gekeken naar de effecten van het competentiegericht onderwijs. Over sommige resultaatgebieden, waaronder 'zichtbaar beter inzetbare beroepsbeoefenaren' en 'meer gediplomeerde uitstroom', is niet veel te zeggen omdat gegevens niet toereikend zijn. Voor een ander resultaatgebied, 'toegenomen motivatie van studenten', zijn er geen verschillen voor en na de invoering. Voorzichtig positieve resultaten zijn er voor 'minder voortijdige uitval', 'grotere waardering door leerbedrijven' en 'grotere doorstroom naar hogere vormen van onderwijs' (Van der Meijden, Westerhuis, Huisman, Neuvel en Groenenberg, 2010).

Beroepspraktijkvorming

Stijging leerbedrijven In oktober 2010 waren er minder knelpunten op de stage- en leerbanenmarkt dan in 2009. Ondanks de economische crisis is het aantal leerbedrijven gestegen van 309.225 naar 343.983. Dit komt onder meer door intensieve wervingsacties van kenniscentra, COLO en het bedrijfsleven. Gemiddeld zijn er in Nederland meer dan voldoende stageplaatsen. Leerwerkplekken (voor bbl-studenten) zijn soms wel moeilijker te vinden; hier is immers een arbeidsplaats voor nodig.

Inzet van docenten

Onbevoegde docenten De inspectie onderzocht in de sectoren economie en groen in hoeverre instellingen docenten buiten hun oorspronkelijke vakgebied inzetten. De aanleiding was bezorgdheid over de kwaliteit van het onderwijs. Het onderzoek leverde de volgende bevindingen op:

- 83 procent van de docenten verzorgt geheel of voor meer dan driekwart van de tijd onderwijs in het eigen vakgebied.
- 17 procent geeft voor meer dan een kwart van de tijd les buiten het eigen vakgebied. Dit is in het mbo toegestaan, aangezien bevoegde docenten formeel breed inzetbaar zijn.
- 7 procent van de docenten is niet bevoegd.
- Bijna 50 procent van de onderwijsgevenden die geen docent zijn, zoals instructeurs en assistenten, werkt niet onder direct toezicht of verantwoordelijkheid van een bevoegde docent. Dat is niet toegestaan.

De inspectie is bezorgd over de onbevoegde docenten en het gebrek aan toezicht op onderwijsgevenden die geen docent zijn. In 2011 zullen de bevoegdheden van docenten in de overige sectoren onderzocht worden, zodat een beeld over het hele mbo ontstaat. Vanaf 2012 betrekt de inspectie de kwaliteit van docenten in haar reguliere toezicht.

5.8 Naleving van wet- en regelgeving

Wettelijke vereisten Het inspectieonderzoek bij groene en economische opleidingen maakt duidelijk dat een kwart van de opleidingen niet voldoet aan een of meer wettelijke vereisten. Het gaat dan om onvolledige praktijkovereenkomsten en het niet melden van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten. In 2009/2010 onderzocht de inspectie in het bijzonder het naleven van de bepalingen over de onderwijstijd en de meldingen.

Onderwijstijd

Zorgelijke resultaten In mei en juni 2010 onderzocht de inspectie de onderwijstijd bij 129 bekostigde opleidingen van 21 instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2010d). Deze opleidingen horen voornamelijk bij instellingen die in 2009 niet aan de eisen voldeden (en soms ook daarvoor al niet). De resultaten gelden dus niet voor het hele mbo.

- Nog steeds heeft 23 procent van de opleidingen onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd en zou 25 procent bij ongewijzigd beleid onvoldoende gaan realiseren.
- Na herstelmaatregelen voor het eind van het schooljaar had uiteindelijk nog 11 procent onvoldoende geprogrammeerd en 13 procent onvoldoende gerealiseerd.

Deze resultaten zijn zonder meer zorgelijk. Hiertegenover staan vijftien instellingen, een kwart van het totaal, die de afgelopen jaren steeds voldoende scoorden bij verschillende opleidingen. Dat ligt vooral aan een ruimere programmering en een goede controle op rooster en uitvoering.

Meldingen ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten

Ernstige situatie In 2009/2010 heeft de inspectie het verzuimbeleid onderzocht op 23 mbo-instellingen die relatief weinig of juist veel verzuim melden. Onder 'verzuimbeleid' verstaat de inspectie het verzamelen en analyseren van verzuimgegevens en het interveniëren door de instelling. Binnen de instellingen zijn 54 afdelingen met een of meer opleidingen bezocht.

- Bij de eerste controle voldoet slechts één instelling op alle bezochte afdelingen aan de verzuimregistratie en het verplichte melden.
- Bij vijf andere instellingen voldoen bij de eerste controle wel een of meer afdelingen aan de wettelijke vereisten, maar overige afdelingen niet.
- Na drie hercontroles op 22 instellingen hebben zes instellingen zich verbeterd, maar zijn er nog steeds zestien instellingen waarvan het verzuimbeleid bij één of meerdere afdelingen niet op orde is. Dat komt onder meer doordat alle docenten hiermee te maken hebben, evenals de administraties.

De resultaten wijzen op een ernstige situatie. Om voortijdige uitval verder terug te dringen is een krachtige verzuimbestrijding van groot belang, maar hier ontbreekt het nog steeds aan (Inspectie van het Onderwijs, 2010c).

Zorgplicht informatievoorziening

Voorlichting In 2008 is de wettelijke plicht tot het vaststellen van de onderwijs- en examenregeling vervangen door de verplichting om studenten goed voor te lichten over de invulling van de opleiding en het examen. Het doel was de administratieve lastendruk voor instellingen te verminderen. De inspectie onderzocht de invulling van deze zorgplicht op 95 economische en groene opleidingen.

- Driekwart van de opleidingen houdt de onderwijs- en examenregeling in stand of past deze aan.
- Aanpassingen zijn er vooral in vorm en leesbaarheid.
- Ruim een derde van de opleidingen heeft een studentenstatuut vastgesteld dat rechten en plichten van studenten bevat.

Mening studenten Opleidingen besteden (met of zonder onderwijs- en examenregeling) veel aandacht aan informatievoorziening en leveren hierbij maatwerk. De meeste opleidingen ervaren de verandering dan ook niet als een lastenverlichting. De afgelopen jaren zijn studenten tevredener over de informatie die ze krijgen: het is vaker bekend dat er een toets is, studenten krijgen de uitslag van de toets vaker op tijd te horen en ze worden goed geïnformeerd over hun rechten en plichten. De invoering van de zorgplicht heeft geen trendbreuk veroorzaakt in deze tevredenheid (JOB, 2010).

5.9 Nabeschouwing

Taken mbo Het mbo staat voor een breed en omvattend takenpakket:

- drievoudige kwalificering voor arbeid, vervolgonderwijs en deelname aan de samenleving;
- terugdringen van uitval;
- aansluiten op snel veranderende regionale en nationale arbeidsmarkten.

Tegelijkertijd voert het mbo op competenties gebaseerde kwalificering in. Ook moet de sector toegankelijk blijven voor zwakke leerlingen, mbo en educatie combineren en bijdragen aan 'een leven lang leren'.

Sterke kanten Er zijn vragen te stellen bij de doelmatigheid van het mbo, maar het fijnmazige aanbod van opleidingen zorgt er wel voor dat jongeren en de (regionale) arbeidsmarkt goed bediend worden. Het mbo is dankzij de drempelloosheid goed toegankelijk, waarbij opvalt dat niveau 1 de minste zwakke en zeer zwakke opleidingen kent. Ook slaagt het mbo er door de nauwe banden met het bedrijfsleven in voldoende leerplaatsen in bedrijven te genereren. De intensieve wisselwerking tussen leren binnen en buiten de school is daarbij een sterk punt. Wat de kwaliteit betreft, voldoen veel opleidingen aan eisen van samenhang in het programma, goede voorbereiding op en invulling van beroepspraktijkvorming, en goede intake en plaatsing van nieuwe studenten.

Verbeterpunten Toch levert het mbo over de volle breedte niet voldoende basiskwaliteit.

- In de sectoren groen en economie blijkt één op de zeven opleidingen tekort te schieten in het onderwijsproces, het rendement of beide.
- Bij een derde van de opleidingen zijn de examens niet deugdelijk.
- 30 procent van de studenten die uit het mbo vertrekt, heeft geen diploma.
- Het verzuimbeleid is niet op orde.
- De helft van de afgestudeerden vindt dat de opleiding geen goede voorbereiding op de baan biedt.
- Een kwart van de instellingen kampt met financiële problemen.

Verder stijgt de werkloosheid onder afgestudeerde mbo'ers, mede door de conjunctuur, en is het aandeel afgestudeerden dat geen baan op het juiste niveau vindt hoog.

Bestuurlijk vermogen Steeds duidelijker blijkt dat de ene instelling meer tekortkomingen laat zien dan de andere en dat het bestuurlijk vermogen hierbij doorslaggevend is. De kwaliteitsborging ontwikkelde zich jarenlang te traag. Dat was voor de inspectie aanleiding het bestuurlijk vermogen in 2010 intensief onder de loep te nemen. Kwaliteit en bestuurlijk vermogen hangen samen. Het aanknopingspunt voor kwaliteitsverbetering is dan ook niet incidenteel tekortkomingen bij opleidingen herstellen, maar de kwaliteitsborging in de hele instelling aanpakken. Daar hoort ook het interne toezicht bij.

Kwaliteitsborging Instellingen missen nog te vaak een doelgerichte, systematische en vooral sluitende kwaliteitscyclus. Er wordt veel geëvalueerd, maar met de uitkomsten wordt te weinig gedaan en het interne toezicht op de onderwijskwaliteit is te weinig doelgericht. Ook de externe verantwoording biedt nog veel te weinig inzicht in de prestaties. De inspectie wil daarom vanaf 2012 de kwaliteitsborging en besturing van de instellingen meer bij haar toezicht betrekken.

Literatuur

Bureau ICE (2011). *Uitkomsten 0-meting taal en rekenen in vo en mbo.* Culemborg: Bureau ICE.
Eimers, T., Keppels, E., & Jager, A. (2010). *De bbl als leerweg voor volwassenen. Een kwantitatieve analyse van deelnemers van 23 jaar en ouder in de beroepsbegeleidende leerweg van het mbo.* 's-Hertogenbosch/Utrecht: Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO) & Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA).
Inspectie van het Onderwijs (2008). *Competentiegericht mbo: kansen en risico's. Vervolgonderzoek naar de implementatie van competentiegericht onderwijs in het mbo.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010a). *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Examenverslag mbo 2009.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010c). *Melding verzuim en voortijdig schoolverlaten in vo en bve.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010d). *Onderwijstijd bve 2010.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (2010). *JOB-Monitor 2010.* Amsterdam: JOB.
MBO 2010 (2010). *Drieluik modernisering MBO; 1. In 2010; 2. Dossiers getoetst - docenten gehoord; 3. Competenties stromen in een bedding van kennis.* Ede: MBO 2010.
Meijden, A. van der, Westerhuis, A., Huisman, J., Neuvel, J., & Groenenberg, R. (2010). *Cgo langs de meetlat. Op zoek naar de effecten van competentiegericht onderwijs in het mbo.* 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO).
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Kerncijfers 2005-2009 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: OCW.
Organisation for Economic Co-operation and Development (2010). *Education at a Glance 2010. OECD Indicators.* Paris: OECD.
Oudeman, M. (2010). *Naar meer focus op het mbo.* Den Haag: Commissie onderwijs en besturing bve.
Research centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2010). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2009.* Maastricht: ROA.

Bijlage

Tabel 1
Aantal instellingen, personeelsleden en studenten in 2009

Aantal instellingen	60
Aantal personeelsleden in fte's x 1.000	38,6
Aantal studenten middelbaar beroepsonderwijs x 1.000	489,7

Bron: OCW, 2010

6

Hoger onderwijs

6.1	Kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs	141
6.2	Opbrengsten van het hoger onderwijs	145
6.3	Borging van kwaliteit in het hoger onderwijs	146
6.4	Toegankelijkheid van het hoger onderwijs	148
6.5	Naleving van wet- en regelgeving	153
6.6	Nabeschouwing	154

Samenvatting

Prestaties Het Nederlandse hoger onderwijs doet het naar maatstaven van de Europese Unie goed. De basiskwaliteit van opleidingen is op orde, het hoger onderwijs is toegankelijk, studenten zijn redelijk tevreden en afgestudeerden doen het goed op de arbeidsmarkt. Instellingen werken aan verbetering van het studiesucces en de kwaliteit van het hoger onderwijs, onder meer door meerjarenafspraken.

Verbeterpunten Daar staat tegenover dat het rendement van instellingen nog steeds laag is. Afgestudeerden, en soms ook studenten, zijn kritisch over het onderwijs. Ondanks het streven naar meer excellentie is hier nog veel winst te behalen.

Borging kwaliteit Instellingen zijn verantwoordelijk voor goede toezicht- en borgingsmechanismen op het gebied van bedrijfsvoering, financiën en de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. De inspectie constateert echter dat de borging van onderwijskwaliteit moet verbeteren. Er ontstaan vooral risico's als instellingen afwijken van reguliere onderwijsroutes. Dat gebeurt bij alternatieve afstudeertrajecten of bij het verlenen van omvangrijke vrijstellingen, al dan niet op basis van erkenning van verworven competenties.

Naleving In 2010 onderzocht de inspectie bij een aantal instellingen of zij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek voldoende naleefden. Waar dat niet het geval was, trad de inspectie handhavend op.

6.1 Kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs

Basiskwaliteit

Positie Op hoofdlijnen gaat het goed met het Nederlandse hoger onderwijs. Het heeft een goede internationale positie, opleidingen voldoen aan de eisen voor basiskwaliteit, afgestudeerden doen het goed op de arbeidsmarkt en studenten zijn redelijk tevreden over het onderwijs. Wel heeft de inspectie zorgen over de kritiek van hbo-afgestudeerden op de voorbereiding op de arbeidsmarkt en op de zwaarte van opleidingen.

Europese context Internationale rankings en benchmarks leggen de nadruk op wetenschappelijke onderzoeksprestaties. Onderwijsprestaties komen nauwelijks aan bod en de onderzoeksprestaties in het hbo blijven ook buiten beeld. Om dit te veranderen heeft de OECD het AHELO-project gestart (Assessment of Higher Education Learning Outcomes). Doel van dit project is een instrument te ontwikkelen waarmee het niveau van studenten aan het eind van de universitaire bachelorfase internationaal kan worden vergeleken. Het instrument moet algemene en disciplinegebonden vaardigheden meten. Nederland doet mee aan een haalbaarheidsstudie in vijftien landen, waarvan de resultaten eind 2012 verschijnen. Andere initiatieven die tot doel hebben instellingen voor hoger onderwijs te vergelijken, zijn de door de Europese Commissie gefinancierde projecten U-Map en U-Multirank (www.u-map.eu en www.u-multirank.eu). In 2011 levert U-Map activiteitenprofielen van Nederlandse instellingen op.

Diploma's In onderzoek naar de internationale positie van het Nederlandse hoger onderwijs zijn twee indicatoren relevant: het aandeel 25- tot 64-jarigen met een diploma tertiair onderwijs en het aantal afgestudeerde bèta's per duizend werkenden. Nederland scoort op deze indicatoren op of boven het internationaal gemiddelde (OCW, 2010).

Accreditatie Volgens de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO), die tussen 2003 en januari 2010 vrijwel alle Nederlandse opleidingen beoordeelde, is basiskwaliteit ruimschoots aanwezig in het hoger onderwijs. Opleidingen worden geaccrediteerd als ze voldoen aan eisen voor basiskwaliteit op het gebied van doelstellingen, programma, personeelsbeleid, voorzieningen, kwaliteitszorg en resultaten. Volgens de NVAO is er weinig discussie over de kwaliteit van de academische masters, die aan internationale standaarden voldoen. De NVAO plaatst wel de volgende kanttekeningen:

- Het wetenschappelijke bacheloronderwijs krijgt minder aandacht dan de masters. Universiteiten laten dit onderwijs soms over aan minder ervaren docenten.
- In het hbo zijn de kwaliteit van instromende studenten en de opleidingsgraad van docenten punten van zorg. De NVAO pleit voor extra investeringen in docenten, die nog te vaak niet wetenschappelijk zijn opgeleid en te weinig ervaring hebben met praktijkgericht onderzoek.
- De kwaliteit van het niet-bekostigd onderwijs is wisselend. Grote delen van het particuliere onderwijs kennen geen externe beoordelingen en zijn zich onvoldoende bewust van het niveau en de noodzakelijke kwaliteit van bachelor- en masteropleidingen (NVAO, 2010).

Differentiëren in drievoud De Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (commissie Veerman, 2010) adviseert een krachtige impuls te geven aan de kwaliteit en diversiteit van het hoger onderwijs, omdat het Nederland anders niet zal lukken tot de top 5 van de wereldeconomieën te behoren. Het huidige stelsel moet hervormd worden: 'de studie-uitval is te hoog, talent wordt te weinig uitgedaagd en er is te weinig flexibiliteit in het systeem om de gevarieerde vraag van studenten en arbeidsmarkt goed te bedienen.' De commissie beveelt aan meer differentiatie mogelijk te maken, zowel binnen het stelsel voor hoger onderwijs als op het niveau van instellingen en opleidingen. Het kabinet heeft in het regeerakkoord toegezegd hier werk van te maken. De Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek, die in juni 2011 verschijnt, doet voorstellen hieromtrent.

Excellentie

Ambities Het ministerie van OCW, de VSNU en de HBO-raad hebben meerjarenafspraken gemaakt over inspanningen van instellingen om ambities rond studiesucces en onderwijskwaliteit te verwezenlijken. De inspectie onderzoekt of instellingen zich voldoende inspannen, gelet op de extra gelden die ze hiertoe van de overheid krijgen (Inspectie van het Onderwijs, 2011).

Meer dan de bachelor Het ministerie ontwikkelde twee beleidsinitiatieven om excellentie te bevorderen. Het eerste is het streven dat 10 procent van de studenten in 2014 meer dan het reguliere bachelorprogramma studeert, een ambitie uit de meerjarenafspraken. Hiervoor hebben instellingen extra lumpsum gekregen. Het ministerie kan nog niet aangeven in hoeverre dit percentage gehaald wordt (Inspectie van het Onderwijs, 2010e; 2011). De inspectie vindt het wenselijk dat er meer eenduidigheid komt over de definitie van deze 10 procent, omdat het anders niet goed mogelijk is de vorderingen te monitoren.

Initiatieven Een tussenrapportage van de inspectie wijst uit dat universiteiten zich naar eigen zeggen in hoge mate inspannen om de ambitie waar te maken, bijvoorbeeld door colleges aan excellente studenten te verzorgen, met research based learning te werken en honoursprogramma's op te zetten. Ook hogescholen zeggen zich in te spannen voor de excellentieambitie. Zij noemen eveneens honoursprogramma's, maar ook het inrichten van een academische pabo. Een kwart van de hogescholen intensiveert de inspanningen komend jaar echter niet.

Variatie De inspectie constateert een grote variatie in excellentieprogramma's (Inspectie van het Onderwijs, 2011):

- een aparte differentiatie in het curriculum waarvoor studiepunten worden verleend, of extracurriculaire activiteiten;
- een instellingsbreed of faculteitsbreed honoursprogramma;
- selectie van studenten of vrije aanmelding van gemotiveerde studenten.

Sirius-programma Een tweede beleidsinitiatief is het Sirius-programma, dat met geoormerkte gelden inzet op hoger onderwijs dat de beste studenten op maximaal haalbaar niveau moet brengen. Doel is te achterhalen hoe dit soort excellentie tot stand kan worden gebracht. Het ministerie gaat tot nu toe uit van de definitie die instellingen zelf gebruiken. Dat heeft als voordeel dat de instellingen honoursprogramma's op eigen wijze kunnen invullen. Recent onderzoek gaat uit van een ruimere definitie (Wijffels en Wolfensberger, 2004; Wolfensberger en De Jong, 2010). De inspectie vindt dat ook hier meer eenduidigheid nodig is over wat onder honoursprogramma's wordt verstaan. Het is van belang dat de maatschappelijke meerwaarde van honoursprogramma's herkend en erkend wordt als afgestudeerden de arbeidsmarkt betreden.

Afgestudeerden op de arbeidsmarkt

Baanzoekduur De arbeidsmarktpositie van hoger opgeleiden die in 2007/2008 zijn afgestudeerd was begin 2010, ondanks de economische crisis, nog redelijk goed. De baanzoekduur van hbo'ers en academici is, vergeleken met de vorige recessie, vrij laag: hbo'ers zochten gemiddeld ruim tweeënhalve maand naar een baan, academici krap vier maanden. De verwachting is wel dat de baanzoekduur zal stijgen. Verder zijn verschillen tussen opleidingen meer dan ooit van belang. Opleidingen met een traditioneel lage arbeidsmarktrelevantie krijgen wel klappen, maar naar de meeste afgestudeerden is nog steeds voldoende vraag (Berkhout en Smid, 2010). Van de afgestudeerden in het hbo heeft 82 procent na anderhalf jaar een functie op hbo-niveau; bij de academici geldt dit voor 67 procent (ROA, 2010).

Voorbereiding arbeidsmarkt Studenten die nog in het hbo zitten, beoordelen de voorbereiding op de beroepsloopbaan redelijk positief (3,6 op een vijfpuntsschaal). Universitaire bachelorstudenten zijn kritischer: zij geven een 3,2. Dit blijkt uit de Nationale Studentenenquête 2010, een grootschalig onderzoek van Studiekeuze123 onder studenten naar de kwaliteit van opleidingen (www.studiekeuze123.nl).

Afgestudeerden hbo kritisch De meerderheid van de afgestudeerden in het hbo zegt dat ze weer dezelfde opleiding zou volgen en vindt dat de opleiding aansluit op de arbeidsmarkt (ROA, 2010). Toch kijken veel studenten ook kritisch terug. Een derde vindt dat de opleiding niet voldoende basis biedt voor de verdere ontwikkeling van kennis en vaardigheden en dat kennis en vaardigheden niet genoeg benut worden. Slechts 58 procent ervaart de opleiding als een goede basis om te starten op de arbeidsmarkt (tabel 6.1a). Van universitair afgestudeerden zijn geen recente meningen bekend over de voorbereiding op de arbeidsmarkt.

Tabel 6.1a
Afgestudeerden uit het hbo over de voorbereiding op de arbeidsmarkt door hun opleiding, in percentages positieve antwoorden per stelling

	Dezelfde opleiding opnieuw kiezen	Goede aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt	Opleiding voldoende basis voor verdere ontwikkeling kennis en vaardigheden	Benutting kennis en vaardigheden	Opleiding goede basis om te starten op arbeidsmarkt
Landbouw	82	79	67	61	60
Onderwijs	88	87	61	83	61
Techniek	81	79	72	65	67
Economie	71	69	67	53	55
Gezondheidszorg	81	90	72	76	64
Gedrag en maatschappij	71	92	70	61	56
Taal en cultuur	82	73	61	-	38
Totaal hbo	**77**	**76**	**67**	**63**	**58**

Bron: ROA, 2010

Kwaliteit hbo-opleidingen volgens afgestudeerden

Diepgang en niveau Evenals voorgaande jaren zijn afgestudeerden in het hbo, anderhalf jaar nadat ze de opleiding hebben verlaten, kritisch over de kwaliteit ervan. Het baart de inspectie zorgen dat rond een kwart ontevreden is over breedte, diepgang en moeilijkheidsgraad. Een vijfde heeft de opleiding als te gemakkelijk ervaren; een derde vindt dat het niveau van de opleiding onvoldoende uitdagend was (ROA, 2010).

Kwaliteit tentamens Verder vinden veel hbo-afgestudeerden dat de beoordeling van de studievoortgang te wensen overlaat: 42 procent vindt dat docenten niet streng in de beoordeling waren, 39 procent heeft toetsen en tentamens als pittig ervaren en niet meer dan een derde vindt dat er voldoende werd getoetst op inzicht (ROA, 2010; tabel 6.1b). Van universitair afgestudeerden zijn geen actuele gegevens bekend.

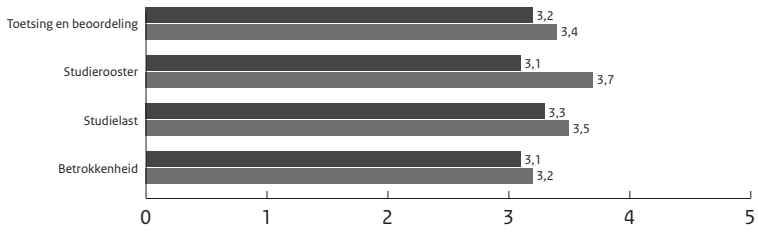
Tabel 6.1b
Afgestudeerden uit het hbo die het (helemaal) niet eens zijn met stellingen over studievoortgang (in percentages)

	Strenge beoordeling studenten	Pittige tentamens	Toetsing op inzicht
Landbouw	39	35	24
Onderwijs	43	44	34
Techniek	45	35	28
Economie	43	39	29
Gezondheidszorg	35	31	32
Gedrag en maatschappij	45	45	27
Totaal hbo	**42**	**39**	**29**

Bron: ROA, 2010

Kwaliteit opleidingen volgens studenten

Mening studenten Voltijd hbo-bachelorstudenten zijn relatief tevreden over de studielast. Ze zijn iets minder tevreden over het studierooster, de betrokkenheid (onderwijsevaluaties, reacties op klachten en problemen) en toetsing en beoordeling. Studenten in het wetenschappelijk onderwijs zijn het meest tevreden over het studierooster, het minst over betrokkenheid (figuur 6.1a).

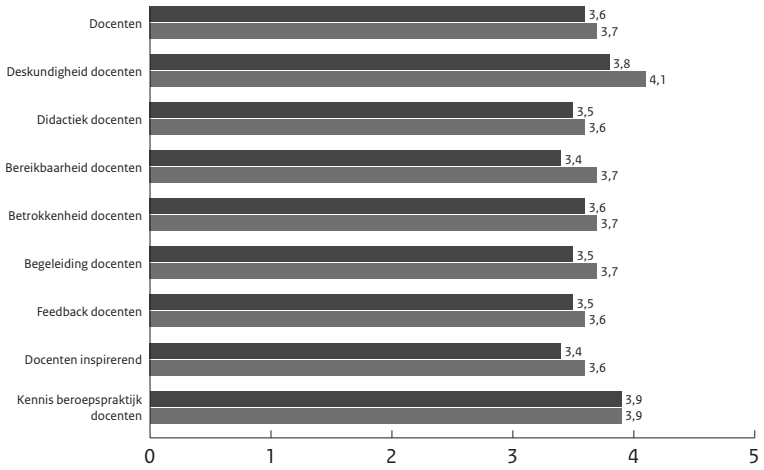


Figuur 6.1a
Gemiddelde oordelen van voltijd bachelorstudenten over het hoger onderwijs (maximale score is 5)

Hbo
Wo

Bron: Nationale Studentenenquête, 2010

Docenten Zowel in het hbo als in het wo zijn studenten redelijk tevreden over hun docenten. Ze waarderen ze met respectievelijk 3,6 en 3,7. In het hbo waarderen de studenten vooral de kennis van docenten over de beroepspraktijk (3,9), in het wo de deskundigheid van docenten (4,1). Bereikbaarheid, didactiek, betrokkenheid en feedback vallen zowel in het hbo als in het wo lager uit, evenals de mate waarin studenten hun docenten als inspirerend ervaren (figuur 6.1b).



Figuur 6.1b
Gemiddelde oordelen van voltijd bachelorstudenten over docenten (maximale score is 5)

Bron: Nationale Studentenenquête, 2010

6.2 Opbrengsten van het hoger onderwijs

Rendement en uitval Zowel in het wo als in het hbo is de uitval in het eerste studiejaar al jaren erg hoog, maar neemt daarna in omvang af (hoofdstuk 8). In de meerjarenafspraken van het ministerie met de HBO-raad en VSNU zijn streefwaarden vastgesteld voor het diplomarendement van bacheloropleidingen. Voor het wo is die streefwaarde minstens 70 procent in 2014 (na vier jaar studie) en voor het hbo ten minste 90 procent in 2013 (na zes jaar studie). De berekening van deze percentages is echter alleen gebaseerd op studenten die hun studie na een jaar voortzetten (postpropedeutisch rendement). Dit vertekent het beeld van het rendement in positieve zin, omdat, zoals gezegd, na het eerste jaar nog maar weinig studenten uitvallen.

Internationaal perspectief De uitval in Nederland is iets lager dan het OECD-gemiddelde (gebaseerd op twintig landen), maar er zijn nog altijd tien landen die het beter doen. Japan en Korea hebben de minste uitval, gevolgd door Denemarken, Rusland, Frankrijk, Vlaanderen, Spanje, IJsland, Finland en Portugal (OECD, 2010).

Meerjarenafspraken De inspectie onderzocht of instellingen voldoende doen om het studiesucces en de onderwijskwaliteit te verbeteren conform de meerjarenafspraken, gelet op de extra gelden die ze hiervoor van de overheid krijgen. De meeste instellingen zeggen dat ze veel doen, voortgang boeken en aandacht besteden aan de agendering en doorvertaling van beleid gericht op studiesucces en onderwijskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2011). Universiteiten en hogescholen stellen verschillende prioriteiten.

- Universiteiten richten zich vooral op vermindering van uitval in en versterking van het eerste studiejaar, verhoging van het bachelorrendement en verhoging van het opleidingsniveau van docenten.
- Hogescholen richten zich vooral op verhoging van het opleidingsniveau van docenten, op versterking van de propedeuse en verhoging van het postpropedeutisch rendement.

De inspectie concludeert vooralsnog dat instellingen zelf vinden dat ze voldoende doen.

Meer focus nodig Instellingen zetten het extra geld echter minder gericht in dan conform de streefwaarden in de meerjarenafspraken mag worden verwacht. Dat hangt samen met het gekozen beleidsinstrument: het gaat om brancheafspraken, in combinatie met het onderbrengen van extra middelen in de lumpsum. Een verbinding tussen de ambities uit de convenanten als brancheafspraken en de inzet van de extra lumpsum door instellingen is niet eenduidig te leggen. De inspectie trekt daarom de voorlopige conclusie dat het beleidsinstrument meerjarenafspraken onvoldoende bijdraagt aan het bereiken van de streefwaarden. Daarom heeft de inspectie de minister geadviseerd beleid te overwegen dat tot meer focus in het handelen van instellingsbesturen leidt. Afspraken op maat met afzonderlijke instellingen werken beter. Met de Randstadhogescholen gebeurt dit al bij de extra middelen voor niet-westerse allochtone studenten.

Verder onderzoek De inspectie gaat in 2011 dieper in op de verschillen tussen instellingen. Dan wordt ook duidelijk hoe instellingen hun prioriteiten bepalen en of zij echt voldoende doen om ambities waar te maken. Pas in haar eindrapport zal de inspectie definitieve uitspraken doen.

6.3 Borging van kwaliteit in het hoger onderwijs

Zorg voor kwaliteit Het interne toezicht van instellingen en het stelsel van externe kwaliteitszorg, waaronder de accreditatie, moeten tijdig risico's signaleren en tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs corrigeren. De overheid heeft het belang van kwaliteitszorg benadrukt met de wetswijziging Versterking besturing. Bovendien krijgt kwaliteitsborging een extra impuls doordat het nieuwe accreditatiestelsel nagaat of instellingen 'in control' zijn.

Afwijkende routes De inspectie heeft zorg over de borging van kwaliteit, vooral als afgeweken wordt van reguliere onderwijsroutes. Dat is bijvoorbeeld het geval als instellingen alternatieve afstudeertrajecten opzetten of omvangrijke vrijstellingen verlenen, al dan niet op basis van erkenning van verworven competenties (evc). Een gevarieerd aanbod van flexibel hoger onderwijs dat studenten maatwerk biedt is belangrijk, maar mag niet ten koste gaan van kwaliteit. In geen geval mogen concessies worden gedaan aan het eindniveau van studenten. De inspectie heeft in 2010 al een paar keer geconstateerd dat het interne toezicht tekortschoot of dat adequate kwaliteitsborging ontbrak.

Intern toezicht

Versterking besturing De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) geeft instellingen in het hoger onderwijs een grote autonomie. Daar staat tegenover dat het instellingsbestuur verantwoording moet afleggen. De WHW veronderstelt dat instellingen de kwaliteit van het onderwijs waarborgen met een goed functionerend intern toezicht. Hier is een belangrijke taak weggelegd voor de raad van toezicht, centrale en decentrale medezeggenschapsraden, examencommissies en opleidingscommissies. De wetswijziging Versterking besturing beoogt het interne toezicht te verbeteren door de rol van de raad van toezicht, de examencommissie en de opleidingscommissie te expliciteren.

Risico's De inspectie ziet risico's bij het functioneren van het intern toezicht. De kwaliteit van examencommissies biedt nog onvoldoende garanties om het eindniveau en de kwaliteit van diploma's te borgen (Inspectie van het Onderwijs, 2009a). Ook moet de opleidingscommissie een sterkere positie krijgen. In het hbo weet ruim de helft van de studenten niet eens of hun opleiding een dergelijke commissie heeft; in het wo geldt dit voor een derde van de studenten. Opleidingscommissies functioneren niet goed vanwege onvoldoende communicatie met het management van de opleiding en het medezeggenschapsorgaan over de besluiten die naar aanleiding van hun adviezen worden genomen (Inspectie van het Onderwijs, 2010d).

Erkenning competenties Examencommissies zijn terughoudend in directe diplomering op basis van erkenning van verworven competenties (evc). Toch zijn instellingen nog niet scherp genoeg op de waarborgen waarmee evc omkleed moet zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2009c).

Alternatieve trajecten Alternatieve afstudeertrajecten roepen vragen op over de mate waarin instellingen de kwaliteit van het onderwijs en het eindniveau borgen. Naar aanleiding van signalen onderzocht de commissie Leers in 2010 of een opleiding van Hogeschool Inholland langstudeerders te lichtvaardig een diploma had gegeven na een alternatief afstudeertraject. De inspectie constateert dat de commissie een verontrustende situatie aantrof.

- De kwaliteit van het begeleidings- en beoordelingsproces van langstudeerders is niet geborgd.
- Er is onvoldoende verantwoording afgelegd.
- Corrigerende mechanismen hebben niet gewerkt (Inspectie van het Onderwijs, 2010h).

De inspectie doet nader onderzoek naar de kwaliteitsborging van alternatieve afstudeertrajecten bij andere instellingen en rapporteert hierover in de eerste helft van 2011.

Verkorte trajecten Ook bij korte en verkorte trajecten ziet de inspectie risico's in termen van studieduur, studielast en vrijstellingen en daarmee uiteindelijk van het eindniveau (Inspectie van het Onderwijs, 2010h). De inspectie doet hier in 2011 nader onderzoek naar.

- Een eerste risico betreft de kwaliteitszorg. De inspectie komt voorbeelden tegen waarbij onvoldoende duidelijk is of wordt voldaan aan checks and balances op het gebied van de opleidingsduur, het vrijstellingsbeleid en het documenteren van de korte en verkorte trajecten.
- Een tweede risico betreft de opleidingsduur. Er zijn hbo-bacheloropleidingen die een opleiding standaard aanbieden in drie jaar, zonder dat een reguliere vierjarige variant beschikbaar is. Ook valt op dat instellingen deeltijdopleidingen vaak in drie jaar programmeren, terwijl een langer traject juist voor de hand ligt. Dit omdat deeltijdstudenten per week minder tijd aan hun studie kunnen besteden dan voltijdstudenten.
- Onderwijs- en examenregelingen beschrijven het vrijstellingsbeleid vaak summier. Ook is niet altijd duidelijk of er naast de verkorte variant een reguliere variant bestaat, hoe het verkorte traject daarvan afwijkt en wanneer studenten daarvoor in aanmerking komen.

Extern toezicht: het accreditatiestelsel

Instellingstoets In 2011 treedt het nieuwe accreditatiestelsel in werking. Daarbij accrediteert de NVAO opleidingen nog steeds eens in de zes jaar. Als een instelling goed door de instellingstoets komt, krijgen opleidingen een beperkte opleidingstoets. Is dat niet het geval, dan vindt een uitgebreide opleidingstoets plaats. Een pilot met deze nieuwe manier van accrediteren is door de inspectie overwegend positief geëvalueerd (Inspectie van het Onderwijs, 2009c).

Waarderingskader De inspectie houdt toezicht op het accreditatiestelsel; dit wordt vastgelegd in een samenwerkingsprotocol met de NVAO. Ook komt er een waarderingskader aan de hand waarvan de inspectie kan vaststellen of het accreditatiestelsel zijn wettelijke functie goed vervult.

6.4 Toegankelijkheid van het hoger onderwijs

Omvang Het bekostigd hoger onderwijs bestaat uit veertien universiteiten (inclusief de Open Universiteit) en 39 hogescholen. In 2010/2011 zijn er 2.736 bachelor- en masteropleidingen. Dat is een groei ten opzichte van het voorgaande studiejaar, toen er 2.594 bachelor- en masteropleidingen werden aangeboden. Daarnaast zijn er in 2010/2011 nog 95 opleidingen in de 'oude stijl', een halvering ten opzichte van vorig studiejaar. Ook biedt het hbo 110 associate degrees aan (tabel 6.4a).

Tabel 6.4a
Aantal bekostigde opleidingen in hbo en wo, 2010/2011

	Aantal bekostigde hbo-opleidingen	Aantal bekostigde wo-opleidingen	Totaal aantal bekostigde opleidingen in het hoger onderwijs
Bachelor	1.057	437	1.494
Master	235	1.007	1.242
Oude stijl	3	92	95
Associate degree	110	-	110
Totaal	**1.405**	**1.536**	**2.941**

Bron: Inspectie van het Onderwijs/DUO CROHO, 2010

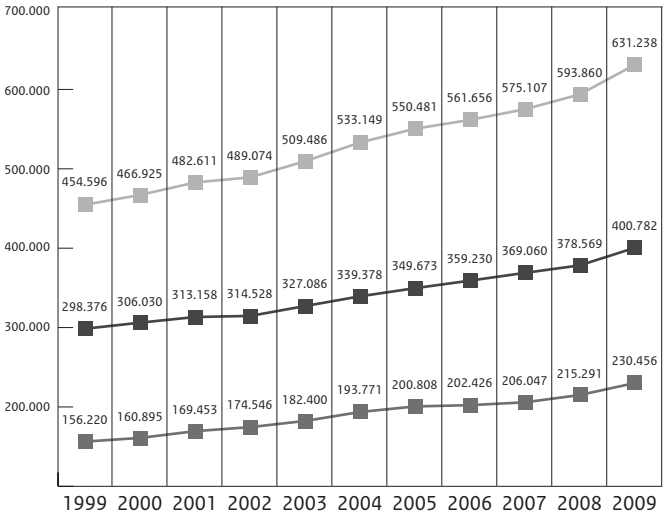
Aangewezen onderwijs Het aangewezen hoger onderwijs bestaat uit zeven universiteiten en vijftig hbo-instellingen en biedt aanzienlijk minder opleidingen aan dan het bekostigd onderwijs (230). Wel is het aantal opleidingen toegenomen ten opzichte van het voorgaande studiejaar (212 in 2009/2010). Het aantal masteropleidingen is bijna verdubbeld (van 23 in 2009/2010 naar 43 in 2010/2011); het aantal associate degrees bleef gelijk (tabel 6.4b).

Tabel 6.4b
Aantal opleidingen in het aangewezen hbo en wo, 2010/2011

	Aantal opleidingen in het aangewezen hbo	Aantal opleidingen in het aangewezen wo	Totaal aantal opleidingen in het aangewezen hoger onderwijs
Bachelor	176	8	184
Master	24	19	43
Oude stijl	-	1	1
Associate degree	2	-	2
Totaal	**202**	**28**	**230**

Bron: Inspectie van het Onderwijs/DUO CROHO, 2010

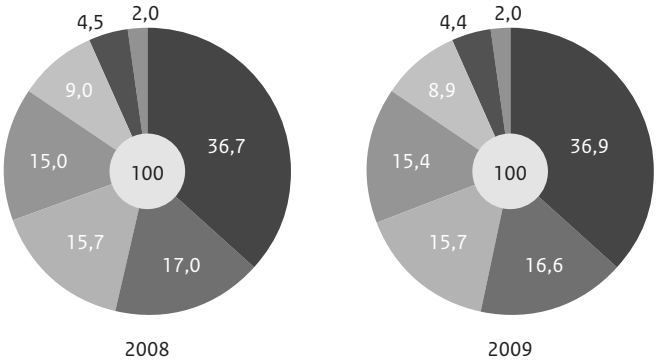
Groei studentenaantallen In 2009/2010 studeerden meer dan 630.000 studenten in het bekostigd hoger onderwijs, een stijging van ruim 6 procent ten opzichte van het jaar ervoor. Het aantal studenten neemt al sinds eind jaren negentig toe. Ruim twee derde van alle studenten in het bekostigd hoger onderwijs studeert in het hbo (figuur 6.4a).



Figuur 6.4a
Groei van het aantal studenten in het hoger onderwijs, naar hbo en wo

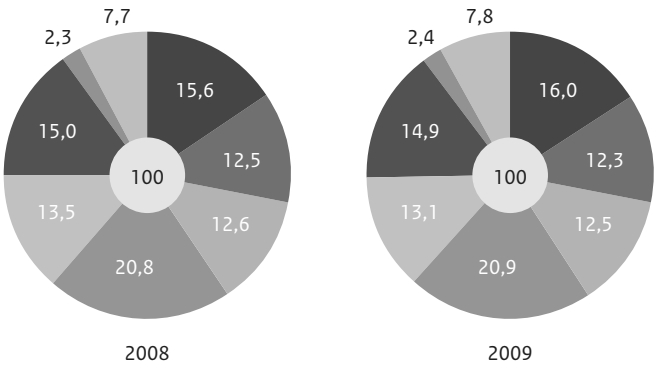
Bron: Inspectie van het Onderwijs/DUO, 2010

Verdeling over sectoren De verdeling van studenten over de onderwijssectoren is redelijk constant. In het hbo zit de grootste groep studenten in de economische sector (37 procent in 2009/2010; figuur 6.4b). Onderwijs, techniek en gedrag en maatschappij herbergen alle drie ongeveer 16 procent van de hbo-studenten. Landbouw heeft met 2 procent van de hbo-studenten al jaren het kleinste aandeel studenten. Ook gezondheidszorg en taal en cultuur zijn relatief klein. In het wetenschappelijk onderwijs zit het grootste deel van de studenten (ruim een vijfde) bij de sector gedrag en maatschappij. Net als in het hbo trekken de landbouwstudies weinig studenten (figuur 6.4c).



Figuur 6.4b
Studenten per sector in het hbo in 2008 en 2009 (in percentages)

Bron: Inspectie van het Onderwijs/DUO, 2010



Figuur 6.4c
Studenten per sector in het wo in 2008 en 2009 (in percentages)

Bron: Inspectie van het Onderwijs/DUO, 2010

Nadere vooropleidingseisen

Correcte toepassing Sommige opleidingen stellen nadere vooropleidingseisen aan aankomende studenten. Profielen of (keuze)vakken zijn dan verplicht om de kennis en vaardigheden van leerlingen uit het voortgezet onderwijs zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de opleiding. Volgens inspectieonderzoek passen instellingen de wet- en regelgeving op dit gebied correct toe. De inspectie ging bij alle opleidingen in het bekostigd hoger onderwijs met profieleisen na in hoeverre de examenprofielen overeenkomen met de vereiste profielen van vervolgopleidingen. Dat gebeurde ook voor de economische opleidingen die nog specifiekere toelatingseisen stellen. Het aantal keer dat er een 'mismatch' leek te zijn tussen de examenvakken en toelatingseisen is minimaal.

Informatievoorziening Ook de voorlichting over vooropleidingseisen op websites is in orde. Bij nagenoeg alle opleidingen is die informatie gemakkelijk beschikbaar en duidelijk. De inspectie beveelt instellingen wel aan hun Onderwijs- en examenregeling (OER) op de website te plaatsen.

Die regeling is van belang voor aspirant-studenten vanwege informatie over toelating (Inspectie van het Onderwijs, 2010e).

Toelating tot de masteropleiding

Harde knip In 2010 onderzocht de inspectie de transparantie van toelatingseisen en -procedures voor de masterfase en de uitvoeringspraktijk. Dit gebeurde met het oog op een zorgvuldige invoering van de zogenaamde harde knip. De harde knip, die sinds de wetswijziging van de WHW verplicht is, houdt in dat studenten pas aan een masteropleiding mogen beginnen als zij hun bacheloropleiding volledig hebben afgerond. De minister stelde wel voorwaarden: toelatingseisen moeten duidelijk zijn en instellingen moeten regelingen voor toelating zorgvuldig en correct uitvoeren.

Transparantie De inspectie concludeert op basis van een website-analyse van 65 masteropleidingen en gesprekken met studenten, deskundigen, studentenorganisaties en de VSNU dat de toelatingseisen en -procedures voor de universitaire masteropleidingen over het algemeen transparant zijn. Daarmee is aan de voorwaarden voor invoering van de harde knip voldaan. Sommige zaken kunnen het succes van de harde knip in de weg staan.

- Tentamenuitslagen moeten tijdig bekend zijn, zodat er geen vertraging ontstaat in de toegang tot de master.
- Het moet duidelijk zijn wie op welke gronden de beslissing over toelating neemt.
- De consequenties voor het bachelorprogramma in zwaarte en flexibiliteit moeten duidelijk zijn.
- De uitval in de premaster, die hbo-studenten kunnen volgen ter voorbereiding op de universitaire master, is een punt van zorg (Inspectie van het Onderwijs, 2010g).

Studenten met een functiebeperking

Toegankelijkheid In 2009 constateerde de inspectie dat geen enkele instelling voldoende deed om goede onderwijsmogelijkheden voor studenten met een functiebeperking te garanderen (Inspectie van het Onderwijs, 2009b). Naar aanleiding van het inspectierapport en het advies van de commissie Maatstaf (2010) ging de Tweede Kamer akkoord met een wijziging van de WHW, waarmee de toegankelijkheid voor gehandicapte studenten is opgenomen in het accreditatiestelsel. Het ministerie van OCW ondersteunt instellingen bij het verbeteren van onderwijsvoorzieningen voor deze groep.

Allochtone studenten

Studiesucces In het hbo blijft het studiesucces van niet-westerse allochtone studenten achter. Het ministerie van OCW heeft in 2008 afspraken gemaakt met vijf hogescholen in de Randstad. Deze hogescholen kregen hiervoor extra lumpsum en met elk van hen zijn streefwaarden op maat afgesproken. De organisatie Echo monitort bij niet-westerse allochtone studenten de uitval na twee jaar en het propedeuserendement na drie jaar. De hogescholen besteden de extra lumpsum gericht, bijvoorbeeld aan mentoraten voor bijzondere doelgroepen en taalbeleid (Inspectie van het Onderwijs, 2011). De inspectie doet nader onderzoek naar de inspanningen.

Financiële ondersteuning van studenten

Bestuurswerk Hogescholen en universiteiten zijn wettelijk verplicht om studenten financieel te ondersteunen als zij studievertraging oplopen wanneer zij zich inzetten voor inspraak, medezeggenschap of bestuursfuncties, of wanneer zij geconfronteerd worden met bijzondere omstandigheden. Instellingen maken in het algemeen serieus werk van deze financiële ondersteuning, maar studenten maken niet altijd ten volle gebruik van de mogelijkheden. Verder hinkt de wet – ook als deze binnenkort wordt gewijzigd – op twee gedachten. Bestuurlijk actieve

studenten doen het bestuurswerk vaak naast de studie en lopen lang niet altijd vertraging op. Artikel 7.51 over het afstudeerfonds hanteert studievertraging echter nadrukkelijk als uitgangspunt voor het verstrekken van steun. Ook na invoering van het profileringsfonds blijft studievertraging het uitgangspunt. Instellingen vinden dat dit wringt: ze willen stimuleren dat studenten actief zijn en tegelijkertijd voorkomen dat zij vertraging oplopen. Zij kiezen er voor om steun in de vorm van vacatiegelden buiten het afstudeerfonds om te geven of zijn terughoudend in het beleid, omdat ze niet in strijd met de wet willen handelen (Inspectie van het Onderwijs, 2010i).

Inhaalslag hbo De uitgekeerde bedragen aan studenten tonen dat het hbo vooral op het gebied van inspraak, medezeggenschap en bestuursbeurzen een inhaalslag aan het maken is ten opzichte van het wo. Toch blijft het bedrag aan steun dat hogescholen verstrekken nog fors achter bij het bedrag dat universiteiten uitkeren. De oorzaak lijkt dat in het hbo de inspraak- en verenigingscultuur bij instellingen en studenten minder diep geworteld en breed ontwikkeld is. Onderzoek naar het functioneren van opleidingscommissies bevestigt dit (Inspectie van het Onderwijs, 2010d).

6.5 Naleving van wet- en regelgeving

Handhaving De inspectie beoordeelt en bevordert de naleving van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) door instellingen. Het toezicht is gericht op dat wat in de WHW is bepaald over kwaliteitszorg, registratie, onderwijs, examens, promoties, vooropleidingseisen en toelatingseisen. In 2010 is de inspectie naar aanleiding van een aantal nalevingsonderzoeken handhavend opgetreden.

Buitenlandse studenten In het vorige Onderwijsverslag meldde de inspectie dat er veel is verbeterd op het gebied van de deelname van studenten van buiten de Europese Unie aan het Nederlandse hoger onderwijs. Toch haalde deze problematiek opnieuw in negatieve zin de landelijke pers. De inspectie constateerde dat het onderwijs aan de European University of Professional Education (EUPE; ook bekend onder de naam European University of Applied Science) ernstige en langdurige tekortkomingen vertoonde en dat het bestuurlijk vermogen van het management ernstig tekortschoot (Inspectie van het Onderwijs, 2010b; 2010c). Op grond daarvan trok het ministerie de aanwijzing van de EUPE in, waarmee ook de accreditatie van de bacheloropleiding van de EUPE kwam te vervallen. Eerder had de Landelijke Commissie Gedragscode internationale student al besloten de instelling te schrappen uit het register van instellingen die de gedragscode onderschrijven en die op grond daarvan buiten de Europese Unie studenten kunnen werven.

Studenten getroffen Aan de EUPE stonden ongeveer 150 studenten ingeschreven. Vrijwel alle studenten waren afkomstig uit landen buiten de Europese Unie, vooral India en Pakistan. Slechts een klein deel van de studenten kon de studie vervolgen aan een andere hbo-instelling in Nederland. Voor de meeste EUPE-studenten betekenden de ontwikkelingen een grote persoonlijke tegenslag. De kwestie rond de EUPE was dus ernstig, maar voor het overgrote deel van de 18.200 studenten van buiten de Europese Unie verloopt het verblijf in het Nederlandse hoger onderwijs wel naar wens (Nuffic, 2010). In elk geval kreeg de inspectie geen signalen die wijzen op het tegendeel. Wel nam de Landelijke Commissie Gedragscode internationale student enkele verzoekschriften en klachten in behandeling. De uitspraken in deze zaken zijn openbaar (www.internationalstudy.nl).

Naamgeving en status 'Controle blijft nodig', concludeerde de inspectie in het Onderwijsverslag 2008/2009 na onderzoek naar de vermelding van de naam en status van opleidingen op

websites. Instellingen hadden, op een enkeling na, onduidelijkheden over naam of status van opleidingen weliswaar aangepast, maar websites veranderen voortdurend, evenals de benamingen en varianten van opleidingen. De inspectie trad handhavend op bij instellingen die de gewenste wijzigingen in 2009 nog niet hadden aangebracht.

Onvoldoende helderheid In 2010 kreeg de inspectie signalen over onduidelijke vermelding van de status van nieuwe opleidingen en nieuwe associate degree-programma's. Deze hadden de macrodoelmatigheidstoets of de toets nieuwe opleiding van de NVAO niet of niet volledig doorlopen, maar instellingen waren daar op hun websites niet duidelijk over. De inspectie heeft deze instellingen benaderd, waarna de teksten zijn verwijderd of aangepast.

6.6 Nabeschouwing

Top 5 Nederland heeft hoge ambities voor het hoger onderwijs. Om tot de top 5 van kenniseconomieën te behoren wordt gestreefd naar een groot aandeel hoger opgeleiden onder de beroepsbevolking. Om zover te komen moet het hoger onderwijs maximaal toegankelijk zijn voor studenten, moet uitval worden tegengegaan en excellentie worden bevorderd. De inspectie constateert spanning tussen deze ambities en het behouden en verbeteren van de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Verbeteringen nodig Het hoger onderwijs beschikt over basiskwaliteit, maar de kwaliteit van het onderwijs en de borging daarvan zijn voor verbetering vatbaar. Zo zijn afgestudeerden al meerdere jaren kritisch over het gebrek aan zwaarte van hbo-opleidingen. Het is daarom van belang dat de dit jaar ingevoerde wijzigingen in het accreditatiestelsel de basiskwaliteit van opleidingen scherper markeren.

Intern toezicht Instellingen moeten toezicht- en borgingsmechanismen op het terrein van de onderwijskwaliteit op orde hebben. De inspectie constateert echter dat vooral bij het verlenen van omvangrijke vrijstellingen (al dan niet op basis van de erkenning van verworven competenties) of bij alternatieve afstudeertrajecten verbetering en aanscherping van deze mechanismen soms noodzakelijk zijn. De kwaliteit van de examens lijkt daarmee onvoldoende geborgd. De inspectie besteedt hier veel aandacht aan in het toezicht en in lopende onderzoeken. Instellingen moeten er voor zorgen dat examencommissies over de volle breedte kunnen garanderen dat het gerealiseerde eindniveau aan de maat is. Meer restrictief toezicht en sancties door de inspectie of bewindspersoon kunnen nodig zijn als intern toezicht tekortschiet of als adequate kwaliteitsborging ontbreekt.

Excellentie De spanning tussen het bedienen van een steeds grotere en meer gevarieerde groep studenten en het behouden en bevorderen van kwaliteit en niveau is al langer een aandachtspunt, getuige opmerkingen in eerdere Onderwijsverslagen. Ook de commissie Veerman wijst hierop in haar rapport over de toekomstbestendigheid van het hoger onderwijs. Bij het streven naar excellentie kunnen instellingen winst behalen door met de adviezen van de commissie aan de slag te gaan. De inspectie volgt de ontwikkelingen op dit terrein en onderstreept het belang ervan om de ambities voor het hoger onderwijs ook de komende jaren verder te brengen.

Literatuur

Berkhout, E.E., & Smid, T., (2010). *Studie en Werk 2010. Hbo'ers en academici van studiejaar 2007/2008 op de arbeidsmarkt*. Amsterdam: SEO Economisch onderzoek.

Commissie Diplomering Langstudeerders Hogeschool INHolland (Commissie Leers)(2010). *Veel ruimte, weinig rekenschap. Onderzoek naar het alternatieve afstudeertraject van de opleiding Media & Entertainment Management van INHolland te Haarlem.* [S.l.: s.n.].
Commissie Maatstaf (2010). *Meer mogelijk maken. Studeren met een functiebeperking in het hoger onderwijs. Advies van de Commissie Maatstaf.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (Commissie Veerman)(2010). *Differentiëren in drievoud omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs. Advies van de Commissie Hoger Onderwijs Stelsel.* [S.l.: s.n.].
Inspectie van het Onderwijs (2009a). B*oekhouder of wakend oog? Verslag van een onderzoek bij examencommissies in het hoger onderwijs over de garantie van het niveau.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2009b). *Onbelemmerd studeren. Beleid en voorzieningen voor studenten met een functiebeperking in het hoger onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2009c). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010a). *De benaming van opleidingen op de websites van instellingen van hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010b). *European University of Applied Science. Rapport over een incidenteel onderzoek.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010c). *European University of Professional Education, Vervolgonderzoek 2009.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010d). *Het functioneren van opleidingscommissies in het hoger onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010e). *Nadere vooropleidingseisen in het hoger onderwijs. Een onderzoek naar de toepassing van de wet- en regelgeving en informatievoorziening aan studenten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010f). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010g). *Toelating tot de universitaire masteropleiding. Onderzoek naar de transparantie van de toelatingseisen en -procedures voor de masteropleidingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010h). *Tussenrapportage alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010i). *Van afstudeer- naar profileringsfonds. Over de financiële ondersteuning van studenten in het hoger onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2011). *Evaluatieonderzoek meerjarenafspraken m.b.t. studiesucces en onderwijskwaliteit. Tussenrapportage concept landelijke inventarisatie.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Kerncijfers 2005-2009. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: OCW.
Nuffic (2010). *Mobiliteit in beeld 2010. Internationale mobiliteit in het Nederlandse hoger onderwijs.* Den Haag: Nuffic.
NVAO (2010). *Verbouwen en vernieuwen. Jaarverslag 2009*. Den Haag: NVAO.
OECD (2010). *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*. Paris: OECD.
ROA (2010). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2009*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
Wijffels, H., & Wolfensberger, M.V.C. (2004). *Wat vraagt de samenleving van talen? Hoe universiteiten daar op in kunnen spelen. Thema*, 11(1), 51-54.
Wolfensberger, M., & Jong, N. de (2010). *Excellentieprogramma's in het HBO in Nederland. Inventarisatieonderzoek 2010*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

7

Groen onderwijs

7.1	Inleiding	161
7.2	Groen vmbo	161
7.3	Groen mbo	162
7.4	Groen hoger onderwijs	165
7.5	Nabeschouwing	168

Samenvatting

Kwaliteit groen vmbo In het groene vmbo heeft rond 90 procent van de beroepsgerichte opleidingen basistoezicht, terwijl 66 procent van de opleidingen in de gemengde/theoretische leerweg dat heeft. Deze opleidingen blijven dus duidelijk achter, en dat komt vooral door hun opbrengsten.

Kwaliteit groen mbo Het groene mbo scoort op veel punten goed. De resultaten van de opleidingen van de lagere niveaus zijn positief en de groene scholen doen het goed bij de beroepspraktijkvorming en de intake. Het groene mbo kan zich nog flink verbeteren op het gebied van de systematische kwaliteitszorg en, daarmee samenhangend, op de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs door opleidingen zelf. Het maatwerk in opleidingen schiet vaak tekort en opleidingen leven wettelijke voorschriften, bijvoorbeeld voor vrijwillige bijdragen van studenten, onvoldoende na.

Kwaliteit examens groen mbo De ingekochte examens in het groene mbo hebben tekortkomingen. Daarom is een omvangrijk verbetertraject gestart. De inspectie onderzoekt alle opleidingen met een onvoldoende resultaat in 2011 opnieuw.

Groen hoger onderwijs In het groene hoger beroepsonderwijs lijkt de belangstelling van studenten weer aan te trekken. Bij Wageningen UR zet de stijging van studentenaantallen door. De kwaliteit van het groene hoger onderwijs in termen van accreditatiescores wijkt niet significant af van het hoger onderwijs als geheel, maar op andere punten zijn er wel verschillen: de rendementen van het groene hoger onderwijs zijn relatief gunstig en ook op het gebied van studie- en instructietijd doet de groene sector het goed. Het groene wetenschappelijk onderwijs scoort bovendien relatief hoog op studenttevredenheid.

7.1 Inleiding

Toezicht In 2010 fuseerde het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met het ministerie van Economische Zaken tot het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Het groene onderwijs valt nu onder dit nieuwe ministerie. Het toezicht van de inspectie op het groene onderwijs is vergelijkbaar met het toezicht op het overige onderwijs. Dit hoofdstuk licht enkele bijzondere zaken met betrekking tot het groene onderwijs nader uit.

Omvang Circa veertig groene afdelingen van scholen voor voortgezet onderwijs, twaalf aoc's, een roc met een groene afdeling, zes instellingen voor hoger beroepsonderwijs en een universiteit verzorgen gezamenlijk het groene onderwijs (LNV & Groene Kenniscoöperatie, 2010). Het groene onderwijs had in 2008 74.600 leerlingen en studenten; in 2009 waren dat er 76.600 (tabel 7.1). Het groene vmbo had in 2009 minder leerlingen dan in 2008, maar het groene mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs groeiden.

Tabel 7.1
Aantallen leerlingen en studenten in het groene onderwijs in 2008 en 2009

	2008	2009
Vmbo	19.700	19.100
Vmbo/lwoo	14.700	13.900
Mbo-bol	16.900	17.700
Mbo-bbl	10.200	11.800
Hbo	7.900	8.400
Wo	5.200	5.700
Totaal	**74.600**	**76.600**

Bron: OCW, 2010

7.2 Groen vmbo

Arrangementen De inspectie kent jaarlijks, na de risicoanalyse en eventueel nader onderzoek, toezichtarrangementen toe aan scholen (tabel 7.2a).

Tabel 7.2a
Toezichtarrangementen naar schoolsoort voor het groene voortgezet onderwijs op 1 september 2010 (in percentages, n=135)

	Praktijk-onderwijs	Basisberoeps-gerichte leerweg vmbo	Kaderberoeps-gerichte leerweg vmbo	Gemengde/ theoretische leerweg vmbo	Totaal
Basis	100	89,6	89,4	65,8	83,0
Zwak	0	10,4	10,6	31,6	16,3
Zeer zwak	0	0	0	2,6	0,7
Totaal	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Gemengde/theoretische leerweg Het beeld komt overeen met dat van de afgelopen jaren: de beroepsgerichte leerwegen doen het aanmerkelijk beter dan de gemengde/theoretische leerweg. De beroepsgerichte leerwegen kennen geen zeer zwakke scholen, de gemengde/theoretische leerweg wel en daarnaast is een zeer substantieel deel zwak. Dat ligt vooral aan de cijfers voor het examen.

Examencijfers Bij de gemengde/theoretische leerweg van het groene vmbo zorgen vooral het lage gemiddelde cijfer voor het centraal examen en het zeer grote verschil tussen schoolexamen en centraal examen voor de zwakke score van de opleidingen.

- Het gemiddelde cijfer voor het centraal examen is op 54 procent van de scholen onvoldoende. Dat betekent dat deze scholen drie jaar achtereen onder het gemiddelde presteren.
- Het verschil tussen schoolexamen en centraal examen is op 74 procent van de scholen te groot.

De belangrijkste oorzaak van deze problemen is dat de scholen in kwestie te lage eisen aan leerlingen stellen.

Doorstroom naar groen mbo Vorig jaar constateerde de inspectie dat in 2007/2008 gemiddeld slechts een derde van de leerlingen uit het groene vmbo doorstroomde naar het groene mbo. Bij overige sectoren stroomde meer dan twee derde van de leerlingen door in de eigen sector (Inspectie van het Onderwijs, 2009a). In 2008/2009 stroomde gemiddeld 28 procent van de leerlingen door naar het groene mbo, waarbij de percentages van school tot school sterk verschillen. Op sommige groene vmbo-scholen stromen heel weinig leerlingen door naar het groene mbo, op andere scholen twee derde van de leerlingen.

7.3 Groen mbo

Arrangementen Van de groene mbo-opleidingen valt bijna 95 procent onder het basistoezicht. Geen enkele opleiding is als zeer zwak gekwalificeerd, maar er zijn wel zwakke groene mbo-opleidingen (tabel 7.3a).

Tabel 7.3a
Toezichtarrangementen groen mbo op 1 september 2010 (n=535)

	Percentage
Basis	94,6
Zwak	5,4
Zeer zwak	0,0
Totaal	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Kwaliteit van het groene mbo Om zicht te houden op de algemene kwaliteit van het onderwijs, ook bij de opleidingen met basistoezicht, voert de inspectie jaarlijks steekproefonderzoek uit in het mbo (zie ook hoofdstuk 5). In 2010 maakten 42 groene opleidingen deel uit van de steekproef. Aan de hand van de oordelen over deze opleidingen kunnen de uitkomsten van het groene onderwijs nader worden beschouwd (tabel 7.3b). Het groene onderwijs doet het op veel punten goed. Eerdere Onderwijsverslagen hebben al uitgebreid aandacht besteed aan de resultaten van het groene onderwijs, die vooral in de opleidingen van lagere niveaus positief zijn in vergelijking met het mbo als geheel. Ook doen de groene opleidingen het goed bij de beroepspraktijkvorming en de intake.

Tabel 7.3b
Percentage voldoende groene mbo-opleidingen per kwaliteitsindicator in 2009/2010 (n=42)

Samenwerking met externe instanties voor zorgleerlingen	100
Veiligheid van studenten	100
Materiële en informatievoorzieningen	98
Voorbereiding en invulling beroepspraktijkvorming	98
Doelmatige tijdverdeling	95
Voorlichting, intake en plaatsing nieuwe studenten	95
Samenhang van het programma	93
Studieloopbaanbegeleiding	93
Benutting van de leertijd	90
Rendement	79
Werkvormen/didactisch handelen	71
Begeleiding van het individuele leerproces	67
Systematische kwaliteitszorg	67
Maatwerk: rekening houden met verschillen	64
Wettelijke vereisten	55
Eigen beoordeling van de kwaliteit	40

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Kwaliteitszorg blijft achter Op enkele punten kunnen de groene opleidingen flink verbeteren. Allereerst is dat de systematische kwaliteitszorg en (een wezenlijk onderdeel daarvan) de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. Elementen van kwaliteitszorg zijn er vaak wel, maar een cyclisch borgingsproces is meestal niet compleet aanwezig. Vooral de beoordeling van resultaten schiet vaak tekort, waardoor opleidingen zelf niet zien of ze hun doelstellingen halen en welke acties nodig zijn. Dat geldt overigens voor alle sectoren in het mbo (Inspectie van het Onderwijs, 2010a).

Wettelijke vereisten Het groene onderwijs illustreert de tekortschietende kwaliteitszorg treffend bij het aspect 'wettelijke vereisten', waar de groene opleidingen lage scores laten zien. Dit hangt vrijwel een-op-een samen met een lage beoordeling van kwaliteitszorg. Wettelijke vereisten zijn vaak administratieve vereisten waar opleidingen aan moeten voldoen, iets wat bij uitstek goed te borgen is, gemakkelijker dan een onderwijskundig proces. Toch verloopt de administratieve afwikkeling rond praktijk- of onderwijsovereenkomsten vaak niet vlekkeloos. Dit lijkt een detail, maar juist deze overeenkomsten zijn belangrijk voor de positie van studenten, omdat ze de rechten en plichten van studenten waarborgen.

Onvoldoende duidelijkheid Een ander opvallend element zijn de vrijwillige bijdragen. Instellingen mogen vrijwillige bijdragen aan studenten vragen voor extra diensten of producten. Voorwaarde is wel dat instellingen in hun voorlichting en de overeenkomsten waarmee studenten de verplichting tot die bijdrage aangaan, goed duidelijk maken dat er sprake is van vrijwilligheid. Toelating mag niet afhankelijk zijn van de bijdrage en een student moet zonder bijdrage zijn kwalificatie kunnen halen. Op diverse plaatsen verschaffen opleidingen die duidelijkheid niet. Dat is een tekortkoming in de informatievoorziening die eenvoudig kan worden opgeheven.

Maatwerk Een laatste aspect, het maatwerk in de opleiding, is meer onderwijskundig van aard. Relatief veel groene opleidingen hebben het onderwijsproces traditioneel ingericht, met vaste instroommomenten en weinig mogelijkheden tot versnelling. Andersoortige variatie van het programma, waardoor dat beter aansluit bij kenmerken van studenten, ontbreekt vaak. Dit vertaalt zich ook in het onderwijsproces, waarin lang niet overal sprake is van gevarieerde werkvormen, met name tussen theorie en praktijk. Het is tevens te zien in de begeleiding in het onderwijsproces, hetgeen samenhangt met minder individuele variatie in dat proces zelf.

Besturingsvermogen De onderwijskwaliteit van aoc's ligt tussen die van roc's en vakinstellingen in en is daarmee gemiddeld gunstig (Inspectie van het Onderwijs, 2010a). De inspectie heeft een samenhang vastgesteld tussen besturingsvermogen en kwaliteitszorg enerzijds en de kwaliteit van het onderwijs en de naleving van wet- en regelgeving anderzijds. Een verdere kwaliteitsverbetering van de groene opleidingen is dus nog mogelijk als instellingen hun kwaliteitszorg versterken.

Examens groen mbo

Situatie 2004/2005 De beoordelingen van de examens in het groene mbo laten de afgelopen jaren een opvallend patroon zien. Deels is dat een gevolg van beoordelingsomstandigheden, deels ligt dat aan de sector zelf. In het examenverslag 2004/2005 van het toenmalige Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) scoorden de aoc's in 26 procent van de gevallen voldoende en werden in de overige gevallen de examens voorwaardelijk goedgekeurd of afgekeurd. Bij de overige instellingen scoorde toen rond 50 procent voldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2010b).

Groene standaard Dit leidde destijds tot gerichte actie vanuit de sector in de vorm van het 'Actieplan Examinering'. Alle groene instellingen – op een na – hebben gezamenlijk stichting De groene standaard opgericht, die examenleverancier werd voor het groene onderwijs. Er is veel werk gemaakt van het verbeteren van de examenkwaliteit.

Inschatting kwaliteit In 2007 nam de inspectie de activiteiten van KCE over. Op praktische gronden is besloten het onderzoek naar examinering primair te richten op examens die instellingen zelf produceerden. Ingekochte examens van externe leveranciers werden geacht voldoende te zijn, conform de eerdere beoordeling door KCE, en werden dus ook zo beoordeeld. Dat leidde tot de inschatting dat 80 procent van de groene opleidingen in 2007/2008 examens van voldoende kwaliteit zou hebben. In het Onderwijsverslag merkte de inspectie wel op dat die inschatting waarschijnlijk te optimistisch was (Inspectie van het Onderwijs, 2009a).

Aanvullingen ontbreken In 2009 bleek dat inderdaad zo te zijn. De toetsen van De groene standaard zijn in de meeste gevallen kadertoetsen: ze voldoen niet aan alle eisen van het toezichtkader. Dat betekent dat instellingen de toetsen zelf verder moeten aanvullen.

Instellingen zijn er echter van uitgegaan dat ze volledige toetsen hebben ingekocht en gebruiken ze dus in de meeste gevallen zonder eigen toevoegingen. Daardoor zijn in al die gevallen de examens van onvoldoende kwaliteit. Waar sprake is van eigen examens, is de kwaliteit veel beter (Inspectie van het Onderwijs, 2010b).

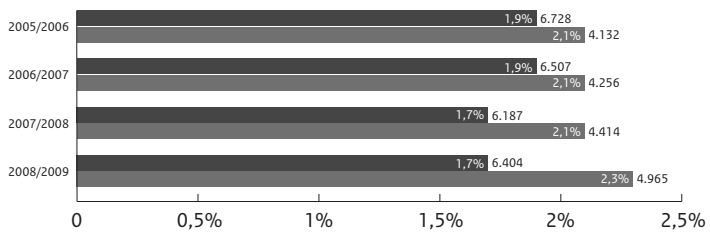
Tekortkomingen examens Een analyse van tekortkomingen laat zien dat de tekortkomingen in het exameninstrumentarium ofwel toetstechnische gebreken betreffen, ofwel inhoudelijke uitstroomeisen.

- Bij toetstechnische gebreken voldoet onder meer het beoordelingsvoorschrift niet. Dan is bijvoorbeeld onduidelijk hoeveel punten aan welke vraag moeten worden toegekend of wanneer een vraag voldoende is beantwoord.
- Tekortkomingen in inhoudelijke uitstroomeisen betreffen onder meer een te lage dekkingsgraad van het examen: het examen bevat onvoldoende onderdelen die studenten zouden moeten kennen of kunnen. Het gaat er daarbij niet eens om dat inhoudelijke onderdelen volledig ontbreken, maar vooral dat niet duidelijk is of zij wel uitdrukkelijk in de beoordeling worden betrokken. De instellingen hadden de toetsen zelf moeten aanvullen met beoordelingsvoorschriften die waarborgen dat voldoende onderdelen in de beoordeling worden betrokken en dat is niet gebeurd.

Verbetertraject Naar aanleiding van deze beoordeling is De groene standaard een omvangrijk verbetertraject gestart. Daarover hebben de AOC Raad en de inspectie overlegd. De inspectie beoordeelt alle opleidingen die examens van onvoldoende kwaliteit hebben in 2011 opnieuw.

7.4 Groen hoger onderwijs

Studentenaantallen Van alle studenten in het hoger onderwijs volgt een kleine 2 procent groen onderwijs (figuur 7.4a).



Figuur 7.4a
Studenten groen hoger onderwijs, absolute aantallen en percentage van het totaal aantal studenten hoger onderwijs

Hbo
Wo

Bron: Inspectie van het Onderwijs/DUO, 2010

Recente toename Eind jaren negentig daalden de studentenaantallen in het groene hoger onderwijs, vooral bij de hbo-opleidingen in de primaire sector (land- en tuinbouw). Sinds 2006/2007 stijgt de instroom weer licht: in 2008/2009 begonnen 2.081 studenten aan een studie in het hoger agrarisch onderwijs. Hiermee is de instroom bijna terug op het niveau van 2005/2006 (2.083 studenten). Het aantal studenten aan Wageningen UR groeide aanzienlijk: van 1.428 in 2004/2005 tot 1.904 in 2008/2009.

Opleidingen De gezamenlijke instellingen voor groen hoger onderwijs verzorgen in 2010 in totaal 122 opleidingen:

- 63 opleidingen bij Wageningen UR;
- 59 opleidingen bij de instellingen voor hoger agrarisch beroepsonderwijs.

De opleidingen verzorgen onderwijs dat leidt tot een bachelor- en/of mastergraad op hbo- of wo-niveau. Daarnaast bieden instellingen voor hoger agrarisch onderwijs enkele Associate-degreeprogramma's aan.

Prestaties groen hoger onderwijs

Rendement De rendementen in het groene hoger onderwijs vertonen een gunstig beeld. De verblijfsduur in het groen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs is 4,1 jaar. Dat is gunstig in vergelijking met andere opleidingen. De verwachte slaagkans is voor het groene hbo 66 procent en voor het groene wo 80 procent. Ook dat is positief in vergelijking met andere opleidingen (OCW, 2010). De studie-uitval in het groene hoger onderwijs is bovendien relatief laag. Van het cohort 2008/2009 viel over alle sectoren 7,9 procent na het eerste jaar wetenschappelijk onderwijs uit, terwijl het in het groene wetenschappelijk onderwijs om 4 procent ging. In het hbo is het verschil met andere sectoren minder groot, maar met 13,3 procent steekt ook hier de situatie gunstig af tegen het totaalbeeld van het hbo (15,5 procent; CBS, 2009).

Studie- en instructietijd Een belangrijk aspect van de kwaliteit van het onderwijs is het aantal uren dat studenten les krijgen of aan hun studie besteden. Voor het hoger onderwijs bestaat geen internationale vergelijking van contact- of studie-uren. Uit de studentenmonitor blijkt dat hbo- en wo-studenten in 2009 gemiddeld 33 uur per week aan hun studie besteden. In het groene hbo en wo ligt die tijdsbesteding hoger: daar is het 36 respectievelijk 40 uur. Het aantal contacturen in het groene hbo ligt met 14,2 nauwelijks boven het landelijk gemiddelde van 14,1. Het aantal contacturen in het groene wo is twintig. Dat is veel hoger dan het landelijk gemiddelde van dertien. De overige uren bestaan voor een belangrijk deel uit zelfstudie en in mindere mate uit stage of scriptie. In alle categorieën zit het groene hoger onderwijs aan de hoogste kant van het spectrum, met gemiddeld zeventien contacturen, vijftien uur voor zelfstudie, drie uur voor de stage en drie uur voor de scriptie per week.

Tevredenheid studenten Alle opleidingen in het hoger onderwijs, ook de groene, doorlopen elke zes jaar het accreditatieproces, uitgevoerd door externe deskundigen onder auspiciën van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). De accreditatiescores van het groene hoger onderwijs verschillen niet significant van die uit het overige hoger onderwijs. Uit de oordelen van studenten blijkt dat het groene wetenschappelijk onderwijs met een oordeel van 4,0 relatief hoog scoort op studenttevredenheid (gemiddeld is de score 3,8 in het hbo en wo).

7.5 Nabeschouwing

Verschillen Het groene onderwijs sluit in vrijwel alle opzichten naadloos aan bij de rest van het onderwijs. Er zijn wel specifieke verschillen per onderwijssector.

Masterplan In het vmbo blijft dat de grote discrepantie tussen de prestaties in de beroepsgerichte leerwegen en de gemengde/theoretische leerweg. Waar de groene scholen voor basisberoepsgericht en kaderberoepsgericht onderwijs steeds naar behoren presteren, presteert de gemengde/theoretische leerweg al jaren onder de maat. Vorig jaar heeft de inspectie dat uitvoerig onderzocht. Naar aanleiding daarvan is onder regie van de AOC Raad in 2010 het Masterplan Kwaliteit VMBO-groen opgesteld voor de periode 2010-2013. Het is nog te vroeg om een oordeel te vellen over de resultaten hiervan (Inspectie van het Onderwijs, 2009b).

Kwaliteitszorg moet beter In het mbo presteren de groene instellingen goed. Er was in het verslagjaar geen enkele zeer zwakke opleiding. De opbrengsten, een belangrijk deel van de kwaliteitsbeoordeling, liggen aan de goede kant van de streep. Tekortkomingen zitten vooral in de kwaliteitszorg. Opleidingen controleren te weinig of ze hun doelstellingen bereiken.

Borgen examenkwaliteit Uit onderzoek bleek dat de ingekochte examens bij vrijwel alle aoc's zonder eigen toevoegingen niet aan de eisen voldeden, terwijl de aoc's er zonder meer van uitgingen dat dat wel het geval was. Dat resulteerde in een groot aantal negatieve beoordelingen voor examenkwaliteit, die tot versnelde verbeteractiviteiten hebben geleid.

Gunstig rendement Het groene hoger onderwijs steekt op enkele punten positief af ten opzichte van het overige hoger onderwijs. Bij de inrichting van het onderwijs scoren groene instellingen goed. De opbrengsten (in termen van verblijfsduur, hoog rendement en lage studie-uitval) zijn eveneens gunstiger.

Literatuur

Centraal Bureau voor de Statistiek (2010). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2010.* Den Haag/ Heerlen: CBS.
Inspectie van het Onderwijs (2009a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2009b). *Een wisselend succes. Tegenvallers en successen in de leerresultaten van het groene vmbo.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010a). *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Examenverslag mbo 2009. Kwaliteit examinering in het middelbaar beroepsonderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
LNV en Groene Kenniscoöperatie (2010). *Hoofdlijnen Meerjarenafspraken Kennis en Innovatie 2011-2015.* Velp: LNV en Groene Kenniscoöperatie.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2010). *Kerncijfers 2005-2009. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: OCW.

www.excellenceranking.org/eusid/EUSID
www.studiekeuze123.nl

8

Opbrengsten van het onderwijs

8.1	Inleiding	173
8.2	Verschuivingen in leerlingstromen	173
8.3	Prestaties en diploma's	176
8.4	Schoolloopbanen	189
8.5	Efficiëntie en doelmatigheid	192
8.6	Prestaties en schoolloopbanen van jongens en meisjes	195
8.7	Prestaties en schoolloopbanen van autochtone en allochtone leerlingen	201
8.8	Sociale opbrengsten van het onderwijs	207
8.9	Nabeschouwing	211

Samenvatting

Prestaties en diploma's In het basisonderwijs stijgen de prestaties licht. In het voortgezet onderwijs dalen de cijfers voor het centraal examen bij wiskunde, Nederlands en Engels. Het mbo heeft nu 70 procent gediplomeerden, een procent meer dan een jaar geleden. In het hoger onderwijs blijft het percentage gediplomeerden hangen op 70 procent.

Schoolloopbanen In het vmbo stromen relatief veel leerlingen ongediplomeerd door. Mbo-studenten die doorstromen naar het hbo blijven vaak in dezelfde sector. Voor leerlingen die vanuit havo en vwo naar het hoger onderwijs gaan, is er geen sterke link tussen de profielkeuze en de keuze van de vervolgopleiding.

Efficiëntie en doelmatigheid Zeer veel leerlingen en studenten in alle sectoren doen langer over het onderwijs dan noodzakelijk. In de bovenbouw van het havo en het vwo loopt een derde van de leerlingen vertraging op. Dat is al jaren het geval. Ook in het mbo en het hoger onderwijs hebben studenten een extra jaar of meer nodig voor het voltooien van een studie. Zolang ze een diploma halen, is in elk geval nog sprake van doelmatigheid. Een extra jaar is echter geen garantie voor beter presteren of het succesvol afsluiten van een opleiding.

Verschillen tussen scholen Op alle rendements- en opbrengstmaten verschillen scholen en opleidingen zeer sterk van elkaar. Dat geldt voor zittenblijven en vertraging, prestaties, behaalde diploma's, opstroom- en afstroompercentages en uitstroompatronen. Dit betekent dat het voor leerlingen en studenten veel uit kan maken op welke school of instelling ze zitten. Verschillen zijn er ook tussen branches in het mbo en studierichtingen in het hbo en wo.

Sekseverschillen Meisjes bereiken vaker het hoger onderwijs en halen vaker een diploma dan jongens. De schoolloopbanen van jongens verlopen vaker problematisch. Ze blijven vaker zitten, stromen vaker af, vallen vaker zonder diploma uit en kiezen vaker voor lagere onderwijssoorten dan meisjes.

Autochtone en allochtone leerlingen Allochtone leerlingen lopen hun achterstanden in, maar blijven vooral bij taal nog achter. Basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs met 50 procent of meer allochtone leerlingen zijn vaker zwak of zeer zwak, al is de situatie verbeterd vergeleken met 2008/2009.

Sociale opbrengsten Of scholen hun leerlingen voldoende sociale competenties bijbrengen, is moeilijk vast te stellen. De meeste scholen meten dit namelijk niet systematisch. Uit onderzoek blijkt dat havo- en vwo-leerlingen meer burgerschapscompetenties hebben dan vmbo-leerlingen. Evenals in voorgaande jaren vraagt de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs aandacht.

8.1 Inleiding

Twee functies Dit hoofdstuk gaat over de kwalificerende en socialiserende functies van het onderwijs. Bij kwalificeren gaat het om cognitieve opbrengsten, bij socialiseren om sociale opbrengsten. Die twee typen opbrengsten zijn niet tegengesteld, maar vullen elkaar aan. Om goed mee te draaien in de samenleving hebben leerlingen immers zowel kennis als sociale competenties nodig.

Kwalificeren Bij de kwalificerende functie staan de volgende vragen centraal:

- Hoe effectief is het onderwijs in het bereiken van cognitieve opbrengsten, ofwel: wat presteren leerlingen en hoeveel leerlingen halen een diploma?
- Hoe effectief is het onderwijs in termen van schoolloopbanen?
- Hoe efficiënt en doelmatig is het onderwijs, ofwel: hoeveel leerlingen hebben extra tijd nodig om een bepaald niveau te bereiken?
- Is het onderwijs voor iedereen even effectief of verschillen de effecten voor groepen leerlingen (jongens en meisjes, autochtone en allochtone leerlingen)?
- Zijn de effecten van het onderwijs stabiel?

Verschuivingen in leerlingstromen kunnen effecten beïnvloeden; daarom besteedt de inspectie daar in dit hoofdstuk ook kort aandacht aan.

Socialiseren Bij de socialiserende functie die scholen van oudsher vervullen, zijn dezelfde vragen belangrijk, maar dan gericht op de sociale opbrengsten. Hier is echter minder empirische informatie over beschikbaar. De inspectie beschrijft daarom vooral hoe scholen hun socialiserende functie vormgeven en wat ze daarmee bereiken.

Betere gegevens De komende jaren wordt het onderwijsnummer overal ingevoerd. Daardoor is het mogelijk cohorten leerlingen lange tijd te volgen. Dat maakt het gemakkelijker om te beschrijven hoe het onderwijsstelsel de kwalificerende en socialiserende functies vervult. Ook verplichte toetsing en uitbreiding van centrale examinering maken uitspraken over de effectiviteit van sectoren en het onderwijsstelsel als geheel beter mogelijk.

8.2 Verschuivingen in leerlingstromen

Primair onderwijs

Afname In het primair onderwijs neemt het aantal leerlingen af. In 2009 waren er bijna zesduizend leerlingen minder dan in 2008 (tabel 8.2a). Er gaan minder leerlingen naar speciale vormen van onderwijs, maar het aantal leerlingen met een rugzak in het basisonderwijs en speciaal basisonderwijs stijgt wel: van 14.000 in 2005 tot 22.000 in 2009 (OCW, 2010b). Per basisschool betekent dit gemiddeld één leerling extra met een rugzak. Het is niet waarschijnlijk dat dit de prestaties van het basisonderwijs als geheel beïnvloedt.

Tabel 8.2a
Aantal (x 1.000) en percentage leerlingen naar onderwijssoort in het primair onderwijs

	2005		2006		2007		2008		2009	
Basisonderwijs	1.549,1	94,9	1.548,4	95,0	1.551,8	95,0	1.553,0	95,2	1.548,0	95,2
Speciaal basisonderwijs	48,3	2,9	46,3	2,8	44,9	2,8	44,1	2,7	43,3	2,7
Speciaal onderwijs	35,4	2,2	36,1	2,2	36,4	2,2	34,5	2,1	34,4	2,1
Totaal primair onderwijs	**1.632,7**	**100**	**1.630,8**	**100**	**1.633,1**	**100**	**1.631,6**	**100**	**1.625,7**	**100**

Bron: OCW, 2010b

Voortgezet onderwijs

Groei havo/vwo In het voortgezet onderwijs zijn verschuivingen in leerlingstromen zichtbaar (tabel 8.2b). De belangrijkste zijn:

- het aandeel havo/vwo steeg sinds 2005 met ongeveer 3 procent, een trend die al langer aan de gang is;
- het aandeel vmbo neemt af en in het vmbo neemt vooral het aantal leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg af (zie hoofdstuk 3);
- het praktijkonderwijs blijft redelijk constant op ongeveer 29.000 leerlingen;
- het aantal leerlingen met leerwegondersteunend onderwijs is sinds 2005 stabiel;
- het voortgezet speciaal onderwijs is sinds 2005 met ruim 9.000 leerlingen gegroeid van 24.800 naar 34.100. Hierbij zijn leerlingen met een rugzak niet meegerekend (OCW, 2010b).

Tabel 8.2b
Aantal leerlingen (x 1.000) naar onderwijssoort in het voortgezet onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs

	2005	2006	2007	2008	2009
Algemene leerjaren 1-2(-3)	333,8	329,6	326,9	324,3	328,2
Vwo	149,6	155,9	161,3	164,4	163,9
Havo	137,2	141,8	145,3	145,6	149,4
Vmbo	170,7	166,3	158,6	153,2	149,5
Zorg (leerwegondersteuning en praktijkonderwijs)	111,4	112,4	113,8	112,3	111,5
Groen vmbo*	22,3	21,6	20,2	19,7	19,1
Groen vmbo met leerwegondersteuning*	14,6	15,1	15,2	14,7	13,9
Totaal	939,6	942,7	941,3	934,3	935,4
Voortgezet speciaal onderwijs	24,8	27,1	28,2	32,4	34,1

* Een deel van het vmbo (groen onderwijs) valt onder het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Bron: OCW, 2010b

Niveau Leerlingen moeten doorgaans een bepaald prestatieniveau hebben om tot een schoolsoort toegelaten te worden. Daardoor liggen veranderingen in prestaties binnen schoolsoorten niet zonder meer voor de hand.

Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo)

Twee groepen De bve-sector verzorgt het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). Het vavo bedient twee groepen:

- het regulier vavo trekt volwassenen die hun diploma voortgezet onderwijs alsnog willen halen;
- het vavo trekt ook leerlingen die ingeschreven staan in het voortgezet onderwijs, maar inclusief de bekostiging zijn overgedragen aan het vavo (vavo-vo).

Groei De afgelopen jaren groeide het vavo sterk, met name havo en vwo (tabel 8.2c). Het regulier vavo bleef in omvang stabiel op ongeveer tienduizend studenten. De groei zit voornamelijk in een toename van havo- en vwo-leerlingen uit het voortgezet onderwijs. Van alle examenkandidaten in het havo komt 8 procent uit het vavo, in het vwo 6 procent en in het vmbo minder dan 2 procent. De resultaten van deze leerlingen zijn slechter dan die van de leerlingen in het regulier voortgezet onderwijs. De uitstroom van vavo-leerlingen zou in theorie tot betere prestaties in het voortgezet onderwijs kunnen leiden, omdat hun resultaten daar niet meegerekend zijn (zie 8.3).

Tabel 8.2c
Aantal vavo-studenten naar schoolsoort (x 1.000)

	2005	2006	2007	2008	2009
Vmbo - theoretische leerweg	3,3	2,8	2,8	2,5	2,6
Havo	7,2	7,1	7,8	9,6	9,9
Vwo	2,5	2,5	2,9	3,2	4,6
Totaal	**12,9**	**12,3**	**13,5**	**15,4**	**17,1**

Bron: OCW, 2010b

Het middelbaar beroepsonderwijs

Toename aantal voltijd studenten Het middelbaar beroepsonderwijs is sinds 2005 behoorlijk gegroeid. De groei zit vooral in de beroepsbegeleidende leerweg. De deeltijdopleidingen nemen in omvang af (tabel 8.2d). Omdat studenten bepaalde kwalificaties moeten hebben om in het mbo in te stromen, zijn er geen specifieke consequenties voor de prestaties binnen de niveaus.

Tabel 8.2d
Aantal studenten middelbaar beroepsonderwijs (x 1.000), inclusief groen onderwijs

	2005	2006	2007	2008	2009
Beroepsopleidende leerweg	331,5	339,0	336,0	330,0	340,9
Beroepsopleidende leerweg deeltijd	14,2	13,0	11,1	9,6	9,2
Beroepsbegeleidende leerweg	133,3	138,1	156,2	167,1	169,1
Totaal	**479,0**	**490,1**	**503,3**	**506,7**	**519,2**

Bron: OCW, 2010b

Niveaus De verdeling over mbo-niveaus is als volgt (OCW, 2010b):

- 44 procent van de mbo-studenten volgt een opleiding op niveau 4
- 27 procent zit op niveau 3
- 25 procent zit op niveau 2
- 4 procent zit op niveau 1.

Hoger onderwijs

Sterke groei In 2009/2010 stonden ruim 630.000 studenten in het hoger onderwijs ingeschreven (CBS, 2010a). Het hoger onderwijs is de afgelopen decennia zeer sterk gegroeid: inmiddels studeert rond de 40 procent van de bevolking tussen de 18 en 25 jaar in het hoger onderwijs.

- De hbo-instroom verandert doordat er meer mbo-studenten doorstromen: in 2004 kwam 18 procent van de hbo-instroom uit het mbo, in 2009 23 procent.
- De hbo-instroom uit het vwo bleef stabiel op ongeveer 4 procent.

In het wo zijn zulke verschuivingen niet aan de orde. De meeste studenten (72 procent) komen direct uit het vwo (OCW, 2010c; Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010). De verschuivingen in instroom hoeven het rendement van het hoger onderwijs niet te beïnvloeden, mits sectoren goed op elkaar aansluiten.

8.3 Prestaties en diploma's

Basisonderwijs

Verbetering Internationaal gezien presteren Nederlandse basisschoolleerlingen bovengemiddeld, al laten de laatste metingen een dalende trend zien (Netten en Verhoeven, 2007; Meelissen en Drent, 2008). Op de Eindtoets Basisonderwijs is de gemiddelde score de afgelopen jaren echter aan het stijgen (Cito, 2010). De landelijke peiling van taal- en rekenvaardigheden (Hemker en Van Weerden, 2009; Hemker, Kuhlemeier en Van Weerden, 2010; Hemker, Kordes en Van Weerden, 2011) laat ook verbeteringen zien, zowel in groep 8 als in groep 4 (tabel 8.3a). In 2011 vinden opnieuw metingen plaats voor internationaal vergelijkende onderzoeken, zodat duidelijk kan worden of ook daar verbeteringen te zien zijn.

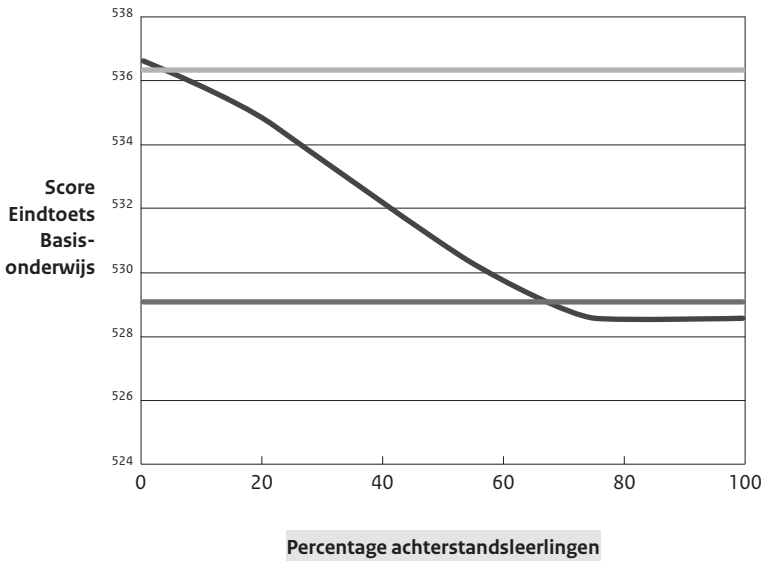
Tabel 8.3a
Ontwikkeling van prestaties taal en rekenen/wiskunde op de basisschool, groep 8 en groep 4

	2008	2009	2010
Eindtoets Basisonderwijs groep 8	535,0	535,1	535,4
Taal groep 8			
Woordenschat	250	249	257*
Spelling	250	250	252
Begrijpend lezen	250	252	254*
Rekenen/wiskunde groep 8			
Getallen en bewerkingen	250	250	252*
Breuken, procenten, verhoudingen	250	250	254*
Meten, meetkunde, tijd en geld	250	249	254*
Taal groep 4			
Woordenschat	-	250	253
Spelling	250	251	253
Begrijpend lezen	250	246	248
Rekenen/wiskunde groep 4			
Getallen en getalsrelaties	250	249	255
Optellen en aftrekken	250	250	255
Vermenigvuldigen en delen	250	246	250
Meten, tijd en geld	250	250	253

* significant verschil ten opzichte van eerdere metingen

Bron: Cito, 2010; Hemker, Kordes en Van Weerden, 2011

Scholen met achterstandsleerlingen De gemiddelde score van basisscholen op de Eindtoets Basisonderwijs daalt naarmate het percentage achterstandsleerlingen toeneemt (figuur 8.3a). Achterstandsleerlingen krijgen voor de formatie van de school het gewicht 0.3 of 1.2. Hoe lager de opleiding van de ouders van een leerling, hoe hoger het gewicht. Ruim een derde van de scholen heeft minder dan 5 procent achterstandsleerlingen. In de figuur geven de horizontale lijnen respectievelijk het streefniveau (1S) en het fundamentele niveau (1F) weer. Dat zijn de scores die door 50 respectievelijk 75 procent van de leerlingen behaald zijn in 2009 en 2010.

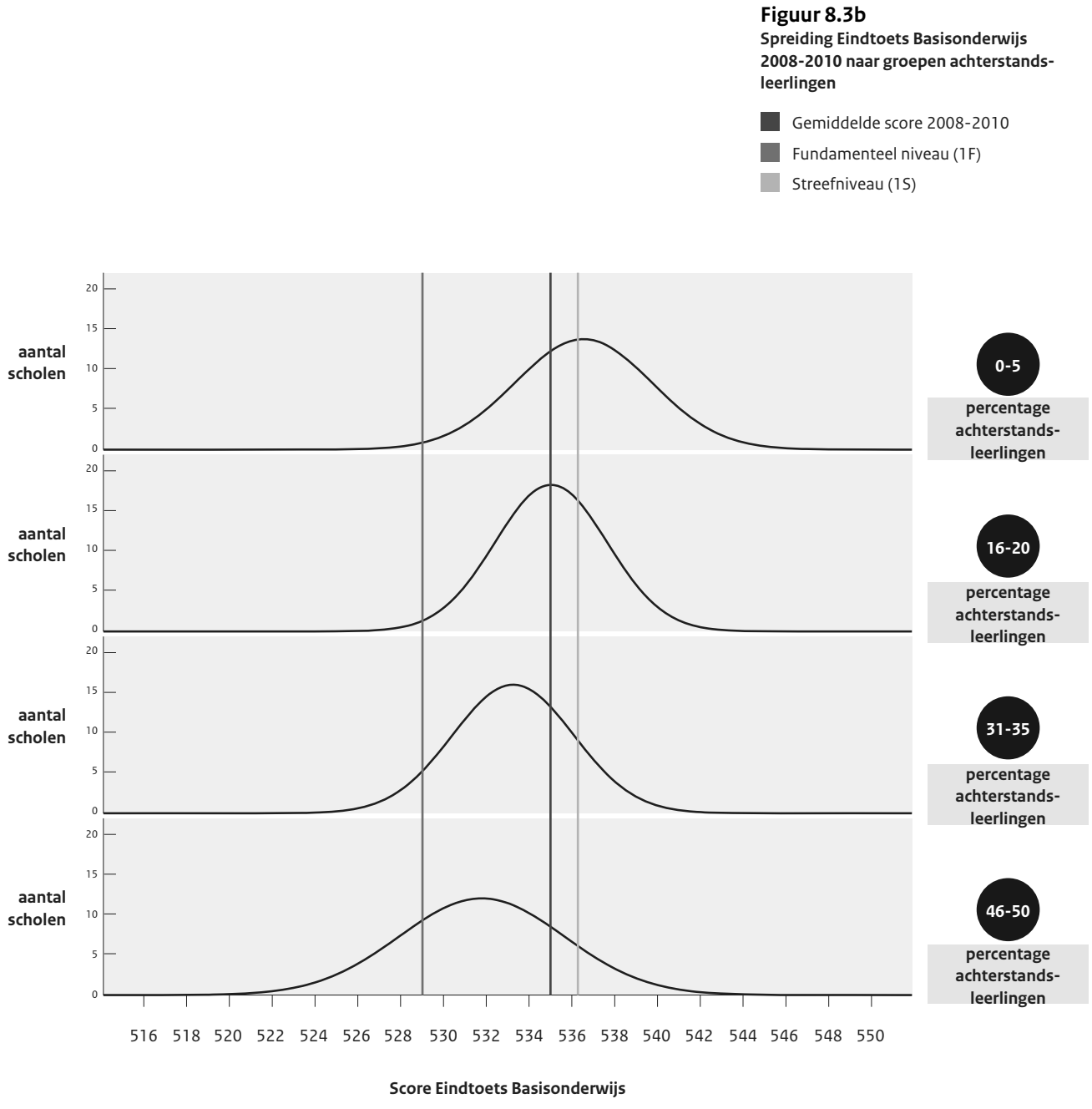


Figuur 8.3a
Gemiddelde schoolscore op de Eindtoets Basisonderwijs 2008-2010 naar percentage achterstandsleerlingen

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Verschillen tussen scholen Scholen verschillen in het eindniveau dat ze bij hun leerlingen bereiken. Dat ligt gedeeltelijk aan achtergrondkenmerken van leerlingen, zoals figuur 8.3a laat zien, maar scholen hebben zelf ook invloed. Figuur 8.3b laat zien dat verschillen in gemiddelde score tussen scholen met vergelijkbare leerlingenpopulaties zeer groot zijn. Voor deze figuur zijn steekproeven van steeds honderd scholen getrokken met vergelijkbare percentages achterstandsleerlingen. De curves geven de bandbreedte van scores weer binnen deze groepen vergelijkbare scholen. De paarse lijn geeft de gemiddelde schoolscore op de Eindtoets Basisonderwijs aan, de donkerroze en lichtroze lijnen de referentieniveaus 1F en 1S. In de figuur is eveneens zichtbaar dat de betere scholen met veel achterstandsleerlingen het duidelijk beter doen dan de slechtere scholen met weinig achterstandsleerlingen. Het omgekeerde komt ook voor: scholen met weinig achterstandsleerlingen presteren soms ruim onder het gemiddelde van scholen met veel achterstandsleerlingen.

Figuur 8.3b
Spreiding Eindtoets Basisonderwijs 2008-2010 naar groepen achterstands-leerlingen



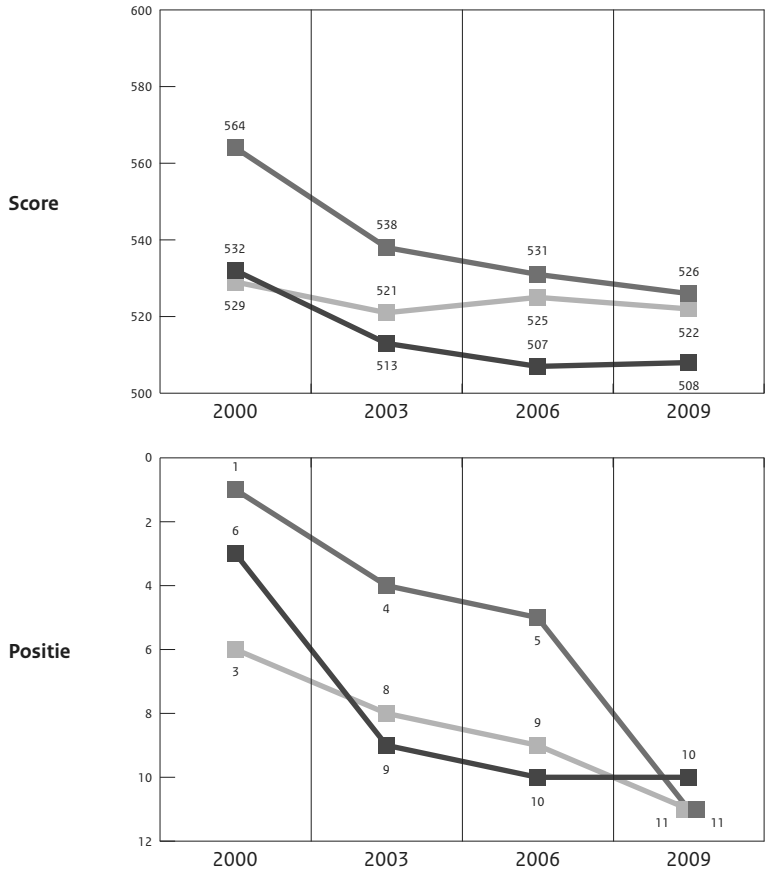
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2011

Verschillen binnen scholen Op de ene school liggen de scores van alle leerlingen dicht bij het schoolgemiddelde, op de andere school met hetzelfde schoolgemiddelde lopen de scores ver uiteen. Naarmate de gemiddelde schoolscore lager is, lopen de scores van leerlingen meer uiteen. Dit betekent dat leerlingen op een laag presterende school veel meer variatie in prestaties vertonen dan leerlingen op hoger presterende scholen.

Verschillende vakken De Eindtoets toetst rekenen/wiskunde, taal, studievaardigheden en wereldoriëntatie. Ongeveer 15 procent van de scholen presteert in 2010 op alle vier de onderdelen bovengemiddeld: hun scores liggen op ieder onderdeel minimaal een halve standaarddeviatie boven het gemiddelde, na controle voor leerlingkenmerken. Daarentegen presteert 11 procent van de scholen op alle onderdelen onder het gemiddelde.

Voortgezet onderwijs

Daling internationaal Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat de prestaties van Nederlandse vijftienjarigen achteruitgaan (Gille, Loijens, Noijons en Zwitser, 2010). Nederland doet het nog steeds goed, maar daalt wel in de rangorde, mede doordat andere landen Nederland inhalen (figuur 8.3c).



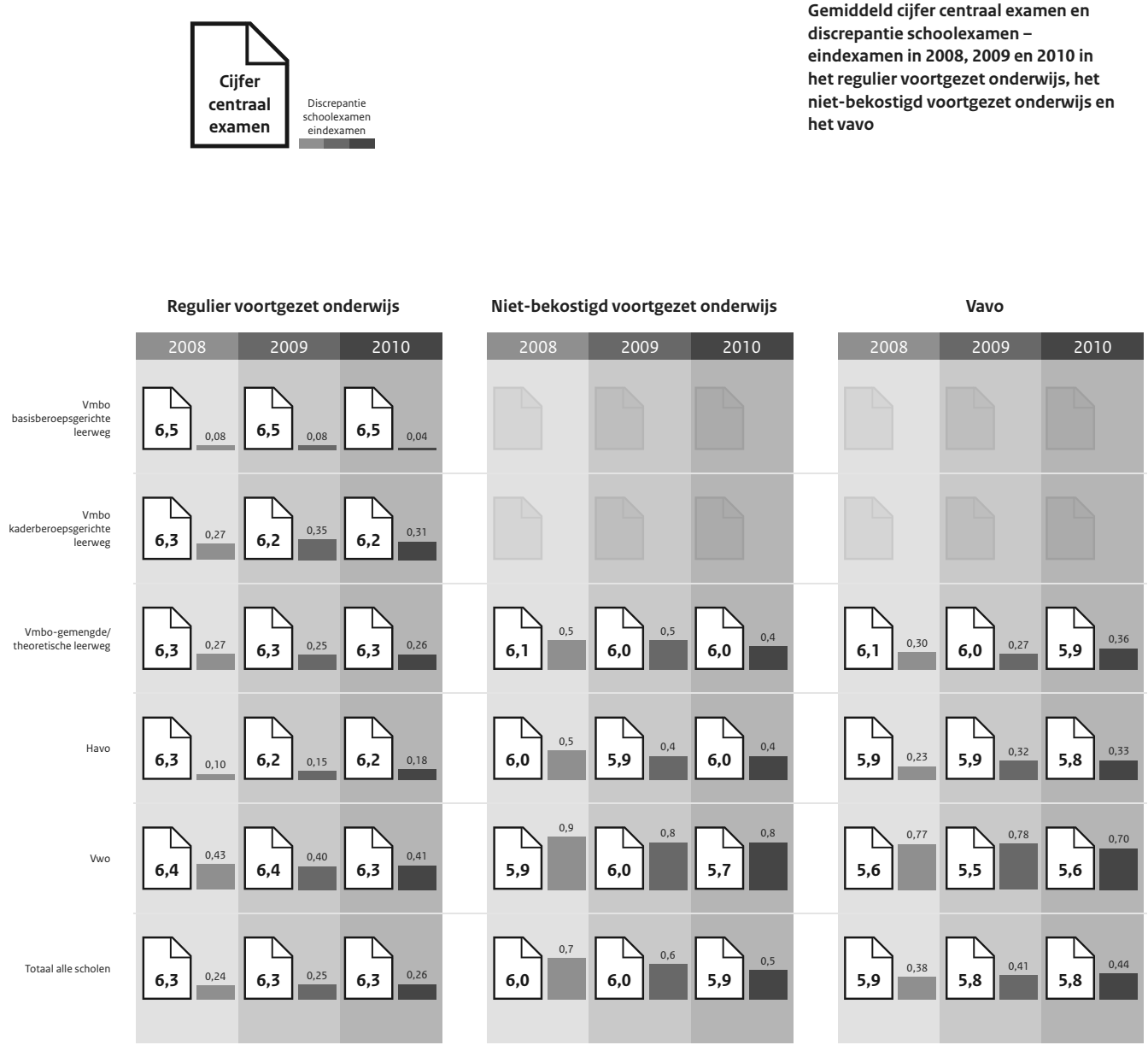
Figuur 8.3c
PISA-resultaten van Nederland (internationaal gemiddelde: 500)

Leesvaardigheid
Wiskunde
Natuuronderwijs

Bron: Scheerens, Luyten en Van Ravens, 2010; Gille, Loijens, Noijons en Zwitser, 2010

Centraal examen Het College voor Examens waarborgt de gelijkwaardigheid van de centrale examens voor het voortgezet onderwijs door de jaren heen, evenals de procedures voor normhandhaving. Daardoor kunnen cijfers van verschillende jaren met elkaar vergeleken worden. Het gemiddelde cijfer over alle schoolsoorten is de laatste drie jaren stabiel (figuur 8.3d).

Figuur 8.3d
Gemiddeld cijfer centraal examen en discrepantie schoolexamen – eindexamen in 2008, 2009 en 2010 in het regulier voortgezet onderwijs, het niet-bekostigd voortgezet onderwijs en het vavo



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Cijfers kernvakken dalen Over een termijn van vijf jaar is in het gemiddelde cijfer over alle schoolsoorten een daling te zien van 6,4 naar 6,3. De dalende tendens tussen 2006 en 2010 komt sterker naar voren in de cijfers voor de drie kernvakken afzonderlijk (tabel 8.3b).

- In de vmbo-leerwegen dalen de cijfers voor wiskunde, Nederlands en Engels (met als enige uitzondering Engels in de gemengde/theoretische leerweg).
- In het havo dalen de prestaties voor Engels.
- In het vwo dalen de prestaties voor Nederlands en Engels.

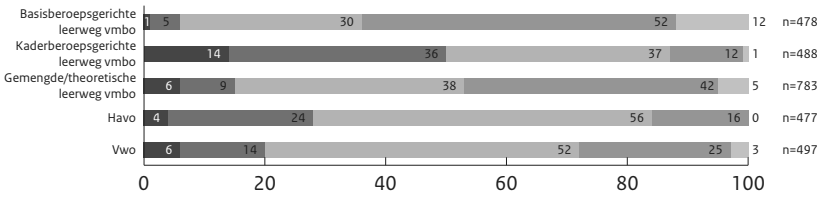
Zouden de gegevens van leerlingen in het vavo-vo en het niet-bekostigd onderwijs meegerekend worden (zie hierna), dan was de daling nog sterker.

Tabel 8.3b
Cijfers kernvakken centraal examen voortgezet onderwijs 2006 en 2010, per schoolsoort (zonder vavo en niet-bekostigd onderwijs)

	Wiskunde 2006	Wiskunde 2010	Nederlands 2006	Nederlands 2010	Engels 2006	Engels 2010
Basisberoeps-gerichte leerweg vmbo	6,7	6,5	6,6	6,4	6,8	6,7
Kaderberoeps-gerichte leerweg vmbo	6,4	6,1	6,9	6,2	6,6	6,3
Gemengde/ theoretische leerweg vmbo	6,4	6,1	6,9	6,6	6,1	6,3
Havo	6,2	6,2	6,0	6,0	6,2	6,1
Vwo	6,3	6,3	6,4	6,1	6,6	6,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Voldoendes Scholen kunnen voor de drie kernvakken samen maximaal 100 procent voldoendes halen: is dat het geval, dan heeft iedere leerling voor ieder vak een cijfer hoger dan 5,5. Een deel van de scholen komt daarbij in de buurt, maar een klein deel haalt minder dan 60 procent voldoendes (figuur 8.3e). Dat gebeurt het vaakst in de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Uitgaande van de redelijke eis dat minstens 70 procent van de cijfers op de kernvakken voldoende is, kunnen veel scholen dus aanzienlijk verbeteren.

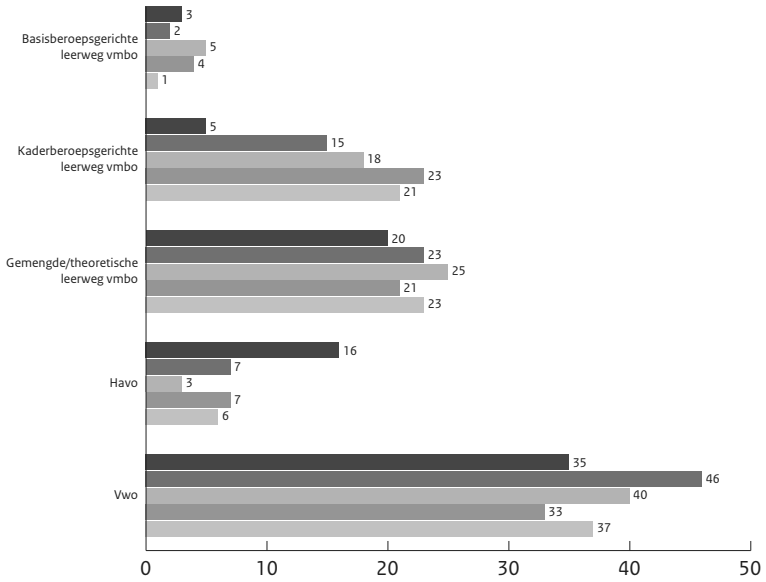


Figuur 8.3e
Percentage scholen gegroepeerd naar de mate waarin ze voldoendes hebben voor de drie kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde (centraal examen 2009)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Nieuwe examenregels In 2011/2012 moet het gemiddelde cijfer op het centraal examen minimaal 5,5 zijn om te kunnen slagen. Vanaf 2012/2013 komt daar voor havo en vwo de bepaling bij dat leerlingen voor Engels, Nederlands en wiskunde ten hoogste één vijf mogen hebben. De mogelijkheid om onvoldoendes te compenseren met het schoolexamen neemt dus af. Volgens schattingen zouden de maatregelen kunnen leiden tot rond de 7 procent meer gezakte leerlingen in alle schoolsoorten (OCW, 2010a). Scholen moeten hun leerlingen dus beter gaan voorbereiden op het centraal examen.

Schoolexamen Het eindexamen voortgezet onderwijs bestaat uit het centraal examen (dat voor alle scholen gelijk is) en het schoolexamen (dat per school verschilt). In het algemeen is het cijfer voor het schoolexamen hoger. Als het verschil met het centraal examen op schoolniveau meer dan 0,5 punt bedraagt, spreekt de inspectie van een groot verschil. Het afgelopen jaar steeg het verschil overal, behalve in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo. Het vwo heeft jaar na jaar het grootste verschil (figuur 8.3f). Als een school het ene jaar een relatief groot verschil heeft tussen het schoolexamen en het centraal examen, is dat vaak een volgend jaar weer zo. Bij het examen 2010 is op 39 scholen (2 procent van het totaal) het verschil zeer hoog, namelijk meer dan 1,0.



Figuur 8.3f
Percentage scholen met een verschil tussen schoolexamen en centraal examen dat groter is dan 0,5 punt

2006
2007
2008
2009
2010*

* gebaseerd op voorlopige gegevens

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Niet-bekostigd voortgezet onderwijs en vavo

Niet-bekostigd onderwijs Het niet-bekostigd voortgezet onderwijs had in 2010 rond de 2.700 leerlingen. Ook hier zijn de cijfers voor het centraal examen lager, maar het verschil tussen schoolexamen en centraal examen is twee keer zo groot als in het regulier voortgezet onderwijs. Dat ligt aan de lage cijfers op het centraal examen (figuur 8.3d).

Vavo De gemiddelde vavo-leerling (zowel regulier vavo als vavo-vo) sluit voor het vmbo 2,7 examenvakken per jaar met succes af; bij havo-leerlingen gaat het om drie vakken en bij het vwo om vier. Vavo-leerlingen halen lagere cijfers voor het centraal examen dan leerlingen in het regulier voortgezet onderwijs (figuur 8.3d). Vooral de resultaten in het vwo zijn steeds erg laag. Het verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen is in het vavo eveneens groter dan in het regulier voortgezet onderwijs, vooral in het vwo. Dat komt ook hier door de zeer lage score voor het centraal examen. Dit is zeer zorgelijk: bij zo'n laag cijfer voor het centraal examen en zo'n groot verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen is de kwaliteit van het diploma niet gewaarborgd.

Cijfers vakken De gemiddelde cijfers voor wiskunde en Nederlands liggen in het vavo en het niet-bekostigd onderwijs vaak onder de 6 en wijken daarmee erg af van die in het regulier voortgezet onderwijs (tabel 8.3c).

Tabel 8.3c
Cijfers kernvakken centraal examen 2010, niet-bekostigd onderwijs en vavo

	Wiskunde niet-bekostigd onderwijs	Wiskunde vavo	Nederlands niet-bekostigd onderwijs	Nederlands vavo	Engels niet-bekostigd onderwijs	Engels vavo
Theoretische leerweg vmbo	5,6	5,3	6,3	6,2	6,3	6,4
Havo	6,1	5,6	5,9	5,8	5,9	6,1
Vwo	5,8	5,6	5,7	5,6	5,8	5,6

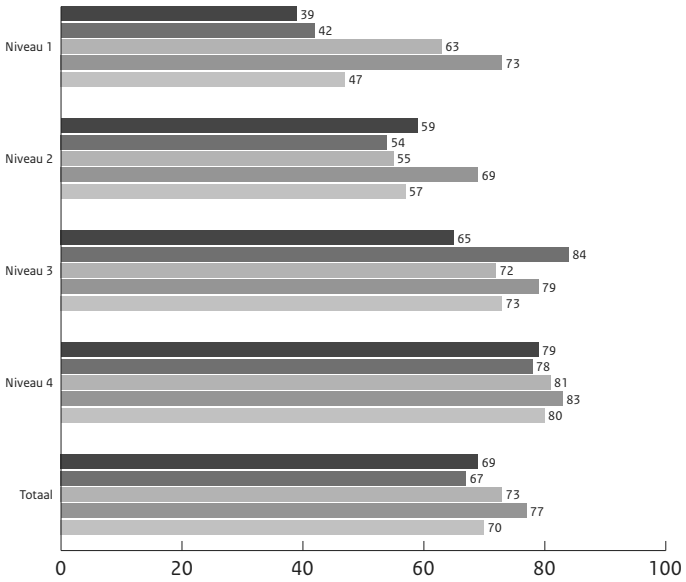
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Middelbaar beroepsonderwijs

Gediplomeerde uitstroom De inspectie gebruikt de gediplomeerde uitstroom (het aandeel gediplomeerde deelnemers ten opzichte van de totale uitstroom) als indicator voor de opbrengsten van het mbo. In 2008/2009 is de gediplomeerde uitstroom 70 procent. Dat is iets gunstiger dan de 69 procent van het jaar ervoor. Nog steeds verlaat dus 30 procent van de studenten het mbo zonder diploma. Een deel van de gediplomeerden (5 procent) heeft een diploma op niveau 1, dat niet als startkwalificatie telt. De overige gediplomeerden (65 procent) hebben wel een startkwalificatie op minimaal niveau 2.

Vooropleiding Het succes in het mbo hangt samen met de vooropleiding. Van de studenten die uit de basisberoepsgerichte leerweg instromen, haalt 61 procent een diploma, van de studenten uit de kaderberoepsgerichte leerweg 73 procent. Voor de gemengde/theoretische leerweg en het havo zijn deze percentages 76 respectievelijk 73.

Sectoren Evenals vorig jaar hebben de sectoren zorg en groen de meeste gediplomeerde studenten. In alle sectoren halen studenten op niveau 3 en 4 vaker een diploma dan studenten op niveau 1 en 2 (figuur 8.3g).



Figuur 8.3g
Percentage gediplomeerde studenten per sector, per niveau, 2008/2009

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Instellingen Mbo-instellingen verschillen behoorlijk in het percentage gediplomeerden. Dat ligt voor een deel (maar niet uitsluitend) aan de kenmerken van studenten en opleidingen. Bij de roc's is het laagste percentage gediplomeerden 53, het hoogste 86. Met een andere indicator, het jaarresultaat, komt de Benchmark MBO (Kenniscentrum Beroepsonderwijs, 2010) tot vergelijkbare bevindingen.

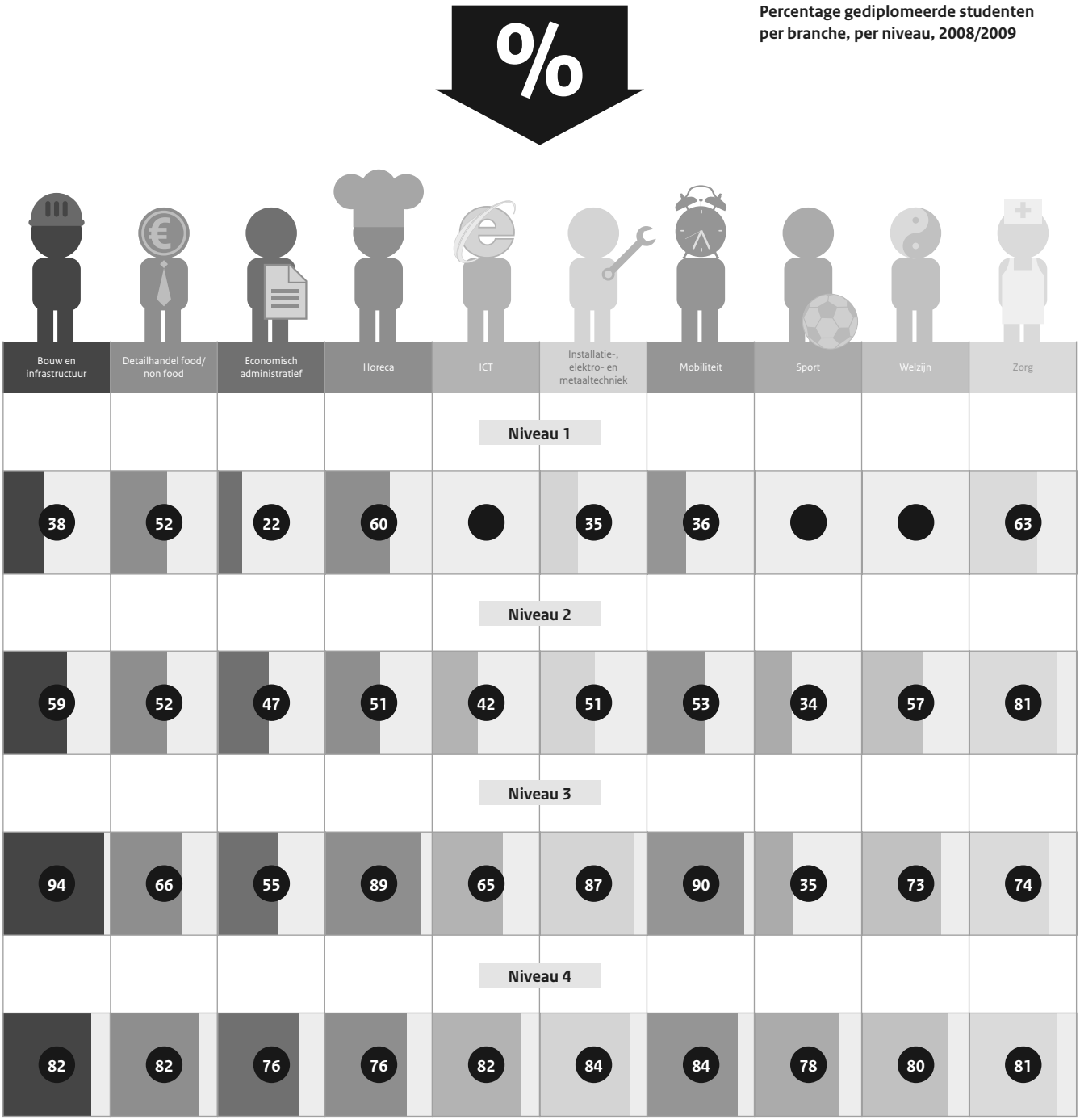
Branches Het beroepsonderwijs bestaat uit 45 branches, die net als de instellingen sterk variëren in het percentage gediplomeerden. Bij de opleidingen op niveau 4 is de variatie het kleinst. Vanzelfsprekend heeft iedere branche behoefte aan goed gekwalificeerd personeel. Sommige branches missen nu duidelijk kansen om de arbeidsmarkt daarvan te voorzien (figuur 8.3h).

Hoger onderwijs

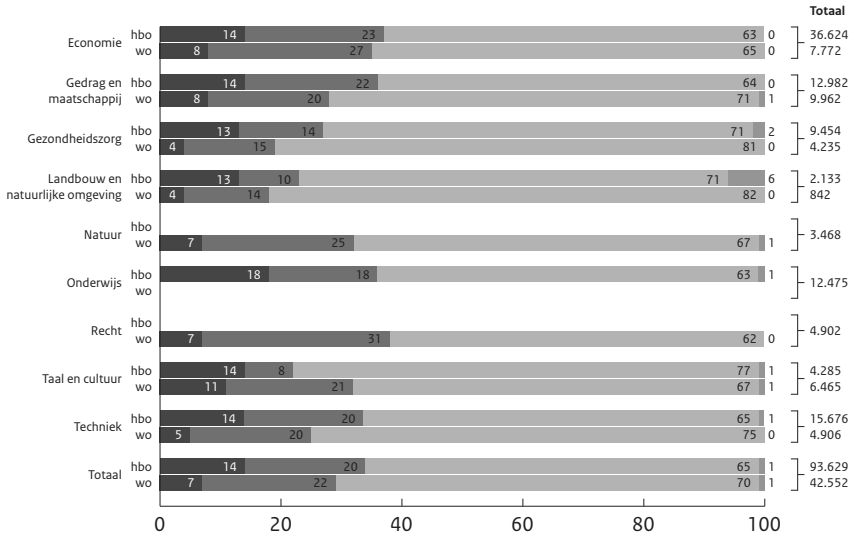
Stabiele situatie Zowel in het hbo als in het wo haalt ongeveer 70 procent van de studenten het diploma. Dit percentage is de afgelopen jaren niet gewijzigd (OCW, 2010c). In het hoger onderwijs varieert het percentage gediplomeerde studenten van instelling tot instelling. In het hbo heeft bijvoorbeeld op de ene instelling 49 procent van de studenten na vijf jaar een diploma, tegen 76 procent op de andere instelling (www.hbo-raad.nl).

Uitval Een derde van de studenten stopt na een jaar met de studie of switcht naar een andere studie (figuur 8.3i). Ogenschijnlijk is het aandeel studenten dat in het hbo na een jaar stopt met studeren twee keer zo groot als in het wo (14 respectievelijk 7 procent). Dit beeld is echter geflatteerd, want het aandeel studenten dat in het wo feitelijk stopt met de studie is groter. De inspectie definieert echter alleen studenten die het hoger onderwijs verlaten zonder diploma als studenten die stoppen. Studenten die uit het wo afstromen naar het hbo, tellen daarbij dus niet mee.

Figuur 8.3h
Percentage gediplomeerde studenten per branche, per niveau, 2008/2009



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010



Figuur 8.3i
Situatie na één jaar, cohort 2008, hbo en wo (in percentages)

Gestopt
Geswitcht
Dezelfde opleiding
Diploma

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Verschillen tussen opleidingen In het hbo stoppen relatief veel studenten na een jaar met een opleiding in de sector onderwijs. In het wo stoppen vooral bij taal en cultuur veel studenten. Stoppen komt weinig voor bij gezondheidszorg (een sector die sterk selecteert). Over de jaren heen verandert er weinig. Het percentage studenten dat na een jaar nog dezelfde opleiding volgt is iets lager dan zeven jaar geleden. Het percentage studiestakers daalt licht, maar het percentage switchers is gestegen, vooral in het hbo.

Sector mbo Mbo-studenten die binnen de beroepskolom doorstromen, zitten na een jaar iets vaker nog op dezelfde opleiding dan mbo-studenten die van sector zijn gewisseld.

- Van de hbo-studenten die uit het groene mbo komen en voor het groene hbo hebben gekozen, zit 79 procent daar na een jaar nog.
- Bij techniek en zorg en welzijn zit 74 procent van de hbo-studenten met een vergelijkbare opleiding in het mbo na een jaar nog op dezelfde plek.
- Bij economie in het hbo zit 60 procent van de studenten met een mbo-opleiding economie na een jaar nog op dezelfde opleiding. Dit percentage is duidelijk lager dan in de drie andere sectoren.

Profielen havo en vwo Studenten met een profiel Natuur en Gezondheid of Natuur en Techniek volgen na het eerste jaar vaker de studie die ze na het voortgezet onderwijs hebben gekozen dan studenten met andere profielen. Studenten die na een jaar nog dezelfde studie volgen, hebben gemiddeld een hoger examencijfer dan de studenten die stopten of switchten (wo 0,3 punt hoger, hbo 0,1 punt hoger).

8.4 Schoolloopbanen

Uitstroom speciaal basisonderwijs

Helft naar regulier onderwijs De inspectie heeft bij een representatieve groep scholen voor speciaal basisonderwijs gegevens over de uitstroom van de afgelopen drie schooljaren opgevraagd. Dit beeld is voor de drie schooljaren stabiel. Ruim de helft van de leerlingen (57 procent) gaat naar het regulier voortgezet onderwijs, vooral naar de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Een derde van de leerlingen gaat naar het praktijkonderwijs en een kleine groep (nog geen 5 procent) gaat naar het voortgezet speciaal onderwijs (tabel 8.4a). De overige leerlingen gaan naar speciale zorgvoorzieningen of een particuliere school; in de grensstreek komt het soms voor dat leerlingen in België hun schoolloopbaan vervolgen. Niet alle scholen weten van al hun leerlingen waar ze naartoe gaan. Dat moet de komende jaren veranderen.

Tabel 8.4a
Uitstroom speciaal basisonderwijs 2009/2010, gebaseerd op 250 scholen (in percentages leerlingen, n=7.436 schoolverlaters)

Uitstroom naar:	Maximum percentage leerlingen	Percentage schoolverlaters
Praktijkonderwijs	83	33
Vmbo:		
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo met leerwegondersteuning	100	40
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	50	4
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo met leerwegondersteuning	67	4
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	29	2
Gemengde/theoretische leerweg vmbo met leerwegondersteuning	65	3
Havo	33	3
Vwo	4	<1
Voortgezet speciaal onderwijs:		
Cluster 1	0	0
Cluster 2	9	<1
Cluster 3	25	1
Cluster 4	27	4
Onbekend/anders	36	5
Totaal		**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Grote verschillen Er zijn grote verschillen in uitstroompatronen van scholen voor speciaal basisonderwijs. Soms gaat geen enkele leerling naar het praktijkonderwijs, soms meer dan 80 procent. Van sommige scholen gaat geen enkele leerling naar de theoretische leerweg van het vmbo, van andere scholen 65 procent. Zulke verschillen zullen voor een deel samenhangen met intelligentie of sociaal-emotionele problematiek van de leerlingbevolking op een specifieke school, maar ook schoolfactoren zullen van invloed zijn. Verder onderzoek is nodig om de oorzaken beter in beeld te brengen.

Uitstroom praktijkonderwijs

Uitstroommonitor Het praktijkonderwijs moet leerlingen, voor wie het vmbo te moeilijk is, toeleiden naar de arbeidsmarkt of een beroepsopleiding. Het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs volgt via een uitstroommonitor waar leerlingen na de praktijkschool heengaan. In het kader van opbrengstgericht werken is dit een goed initiatief. Inmiddels doet 90 procent van de praktijkscholen aan de monitor mee. De groep die niet meedoet, wijkt niet systematisch af. De gegevens zijn daardoor representatief (tabel 8.4b).

Tabel 8.4b
Uitstroom praktijkonderwijs (in percentages leerlingen)

	2008/2009 (N=5.676)	2009/2010 (N=5.184)
Arbeid	26	26
Arbeid en leren	13	14
Onderwijs:		
Vmbo	2	2
Mbo niveau 1	22	20
Mbo niveau 2	10	11
Anders (andere praktijkschool, voortgezet speciaal onderwijs)	16	14
Dagbesteding	1	3
Geen werk of school/onbekend	10	10
Totaal	**100**	**100**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Norm Ongeveer 90 procent van de leerlingen gaat door naar arbeid, onderwijs, een combinatie van beide of dagbesteding. Dit komt overeen met de norm die de inspectie aan scholen stelt. Soms kunnen praktijkscholen leerlingen niet goed plaatsen vanwege een ziekte, justitiële problemen, de geboorte van een kind of wachtlijsten. Een enkele keer is de leerling bij de school uit beeld geraakt.

Branchegerichte certificaten Praktijkscholen geven hun leerlingen steeds vaker de mogelijkheid om zich te kwalificeren. Soms bieden ze samen met het mbo een opleiding tot arbeidsmarktgekwalificeerd assistent aan of examineren ze voor branchegerichte certificaten. In 2009 haalde 14 procent van de leerlingen een diploma arbeidsmarktgekwalificeerd assistent op niveau 1; in 2010 ging het om 20 procent. In 2009 haalde 32 procent van de leerlingen een of meer branchegerichte certificaten, in 2010 38 procent (Heynens, 2011).

Verschillen tussen leerlingen Leerlingen in het praktijkonderwijs hebben slechte prestaties op de basisschool en een laag IQ als gemeenschappelijk kenmerk, maar verschillen op andere punten van elkaar. Sommige leerlingen kunnen alleen uitstromen naar een dagopvang of een beschermde werkplek of krijgen een Wajong-uitkering. Van de leerlingen die uitstromen naar arbeid komt een vijfde terecht in de sociale werkvoorziening. Er zijn echter ook leerlingen die uitstromen naar een volwaardige arbeidsplaats, evenals leerlingen die doorgaan naar het mbo en daar een diploma halen.

- In 2008/2009 verlieten ongeveer vijftienhonderd studenten het mbo die praktijkonderwijs als laatste vooropleiding hadden.
- Van deze groep had 55 procent een diploma in het mbo gehaald.
- In de gediplomeerde groep ging het in twee derde van de gevallen om een diploma op mbo-niveau 1, in een derde van de gevallen om een niveau 2-diploma en dus een startkwalificatie.

Uitstroom voortgezet onderwijs

Uitstroom vmbo De uitstroom uit het vmbo blijft de laatste drie jaar gelijk (zie tabel 8.4c voor de uitstroom aan het eind van het schooljaar 2008/2009) en is grotendeels zoals verwacht.

- Leerlingen uit de basisberoepsgerichte leerweg gaan vooral naar een opleiding op niveau 2 in het mbo.
- Leerlingen uit de kaderberoepsgerichte leerweg gaan vooral naar mbo-opleidingen op de niveaus 3 en 4.
- Leerlingen uit de gemengde/theoretische leerweg gaan vooral naar de mbo-niveaus 3 en 4 en het havo.

Een grote groep leerlingen gaat vanuit de kaderberoepsgerichte leerweg naar mbo-niveau 2, terwijl niveau 3 of 4 meer voor de hand zou liggen. Dat hangt echter deels af van de mbo-sector waar deze leerlingen terechtkomen: de sectoren techniek en economie plaatsen studenten relatief laag.

Geen diploma Ongediplomeerde leerlingen komen vooral in de basisberoepsgerichte leerweg voor (13 procent; in de kaderberoepsgerichte leerweg en de gemengde/theoretische leerweg is dit 8 procent). Ze gaan veel vaker door naar het mbo dan de ongediplomeerden uit de andere leerwegen, die vaker in het vmbo blijven. Een deel van de ongediplomeerde leerlingen verdwijnt uit het onderwijs als voortijdig schoolverlater (tabel 8.4c).

Tabel 8.4c
Uitstroom vmbo-leerlingen na het vierde jaar (schooljaar 2008/2009), in percentages

	Uit stelsel*	Vmbo	Mbo 1	Mbo 2	Mbo 3	Mbo 4	Havo	Overig	N
Basisberoepsgerichte leerweg									
Gediplomeerd	6	0	2	86	4	1	0	0	22.499
Ongediplomeerd	21	13	26	37	1	1	0	1	2.918
Kaderberoepsgerichte leerweg									
Gediplomeerd	3	0	1	20	37	39	0	0	26.526
Ongediplomeerd	11	43	10	29	5	3	0	0	2.111
Gemengde/theoretische leerweg									
Gediplomeerd	3	0	0	5	17	56	19	0	47.243
Ongediplomeerd	7	63	2	13	5	7	4	0	3.708

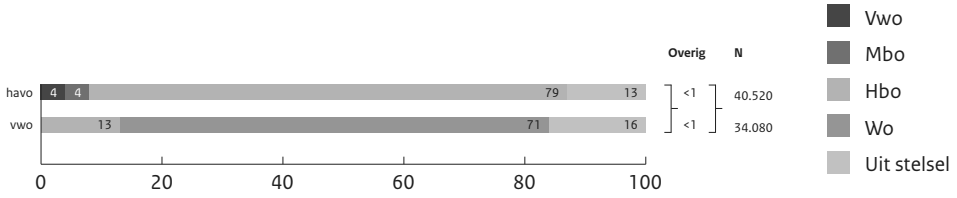
* Deze leerlingen zijn na het vierde jaar vmbo niet meer op een opleiding in het bekostigde onderwijs ingeschreven. Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Onderlinge verschillen Vmbo-scholen verschillen sterk in uitstroompatronen: 10 procent van de scholen met de basisberoepsgerichte leerweg weet hooguit 75 procent van de leerlingen op minimaal mbo-niveau 2 te plaatsen, terwijl andere scholen 95 procent van deze leerlingen op dat niveau plaatsen. Hetzelfde geldt voor de andere leerwegen. De doorstroom naar het mbo is

overigens niet alleen afhankelijk van de vmbo-school: in de sectoren economie en vooral techniek is de doorstroom naar niveau 3 en 4 in het algemeen lager. Zorg en groen plaatsen meer dan 90 procent van de leerlingen uit de kaderberoepsgerichte leerweg op mbo-niveau 3; bij economie en techniek zijn die percentages 77 respectievelijk 59.

Uitstroom havo en vwo De meeste havo-leerlingen gaan naar het hbo, de meeste vwo-leerlingen naar het wo (figuur 8.4a). Bijna een op de zeven leerlingen gaat niet direct door naar een vervolgopleiding, mogelijk vanwege een tussenjaar waarin ze werken of reizen (CBS, 2010a).

Figuur 8.4a
Uitstroom gediplomeerde havo- en vwo-leerlingen, 2008/2009 (in percentages)



Bron: CBS, 2010a

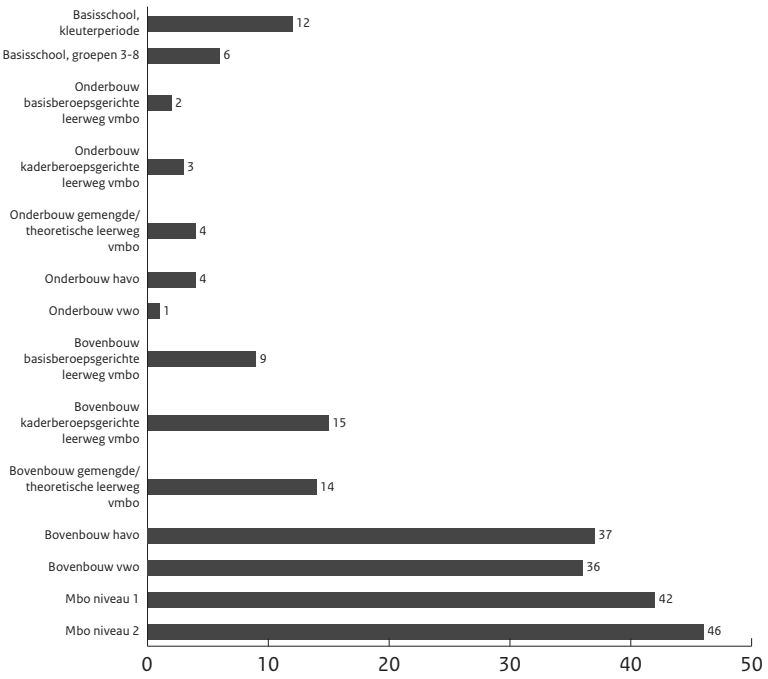
Doorstroom voortgezet onderwijs en mbo naar hbo en wo

Beroepskolom De meeste hbo-studenten met een mbo-vooropleiding komen uit een gelijksoortige sector. Opvallend is het grote aantal studenten gedrag en maatschappij dat in het mbo in de sector economie zat. Ook techniekstudenten hebben relatief vaak een economische vooropleiding (zie bijlage, tabel 1).

Profielen niet bepalend De meeste hbo-studenten die rechtstreeks uit het voortgezet onderwijs komen, hebben havo gedaan. Het aandeel vwo-leerlingen is het grootst bij taal en cultuur: ruim een derde. De profielen in havo en vwo bepalen de studiekeuze van leerlingen die doorstromen naar het hbo veel minder sterk dan de sectoren in het vmbo dat doen (zie bijlage, tabel 1).

8.5 Efficiëntie en doelmatigheid

Vertraging Grote groepen leerlingen lopen in het onderwijs vertraging op (figuur 8.5a). Op de basisschool doet ruim een op de tien kleuters een jaar extra over de kleuterperiode; in de groepen daarna blijft nog 6 procent van de leerlingen zitten. Het percentage vertraagde leerlingen is in de onderbouw van het voortgezet onderwijs beperkt, in de bovenbouw niet. Van alle havo- en vwo-leerlingen bereikt zelfs een derde het examen met vertraging. In het mbo doet bijna de helft van de studenten langer over de opleidingen op niveau 1 en 2 dan de tijd die er voor staat (de vertraging op niveau 3 en 4 is niet te berekenen vanwege de instroomverschillen tussen studenten, die via vrijstellingen de studieduur beïnvloeden). In het hbo en het wo overschrijden zeer veel studenten de nominale studieduur van vier en vijf jaar. Deze situatie is in alle sectoren behoorlijk stabiel (Inspectie van het Onderwijs, 2009).



Figuur 8.5a
Percentage vertraagde leerlingen per onderwijssector

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Basisonderwijs Scholen verschillen in hun beleid voor zittenblijven en verlenging van de kleuterperiode. Scholen met veel vertraagde leerlingen doen het in het algemeen niet beter op de Eindtoets dan scholen waar de meeste leerlingen zonder vertraging doorstromen. In vergelijking met andere Europese landen heeft Nederland een zeer hoog percentage zittenblijvers op de basisschool. In het PISA-onderzoek van 2009 zei 22 procent van de vijftienjarigen dat ze op de basisschool waren blijven zitten. Ter vergelijking: in landen als Engeland of Finland is dit 1,6 respectievelijk 2,4 procent (Eurydice, 2011).

Onderbouw voortgezet onderwijs Scholen voor voortgezet onderwijs verschillen niet veel in het percentage zittenblijvers in de onderbouw, maar wel in de percentages opstroom (leerlingen die naar een hogere schoolsoort gaan dan waar ze eerst zaten) en afstroom (leerlingen die naar een lagere schoolsoort gaan). De adviezen van het basisonderwijs lieten de afgelopen vijf jaar een stijgende lijn zien (1,5 procent meer adviezen voor havo en vwo en 1,5 procent minder adviezen voor de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo). Dat leidt niet tot meer afstroom: van de leerlingen die de eerste twee jaar van de onderbouw onafgebroken op dezelfde school zitten, stromen er nu meer op dan af. De laatste jaren is er ongeveer 6 procent meer opstroom. De hogere adviezen en de verbetering van het onderbouwrendement leiden tot een grotere deelname aan hogere onderwijsniveaus (tabel 8.2b). Het voortgezet onderwijs is dus in de onderbouwfase iets doelmatiger geworden.

Grote verschillen Scholen verschillen sterk in op- en afstroom. Er zijn scholen waar opstroom en afstroom van leerlingen met een havo-advies elkaar in evenwicht houden, maar er zijn ook scholen met 25 procent meer opstroom dan afstroom en scholen waar juist 25 procent meer afstroom is. Opstroom en afstroom hangen sterk af van het aanbod aan schoolsoorten.

- Leerlingen met adviezen voor de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo hebben baat bij een zo breed mogelijke schoolcombinatie: ze stromen eerder op wanneer die mogelijkheid er is en brede scholengemeenschappen bieden meer mogelijkheden.
- Leerlingen met havo- en vwo-adviezen zijn gebaat bij een zo smal mogelijke school: zij stromen minder af als de school geen andere onderwijssoorten biedt. Het is ook mogelijk dat deze scholen strenger selecteren, waardoor afstroom minder nodig is.

Ook scholen met een vergelijkbaar aanbod verschillen van elkaar. Het is zeker niet zo dat vmbo-leerlingen op alle brede scholengemeenschappen evenveel opstromen.

Bovenbouw voortgezet onderwijs Het percentage leerlingen dat in de bovenbouw vertraging oploopt wisselt van school tot school. Op de ene school kan het percentage 20 procentpunten hoger liggen dan op de andere. Scholen waar relatief veel leerlingen zonder vertraging de bovenbouw doorlopen, scoren beter op het centraal examen. Scholen waar juist wel veel leerlingen vertraging oplopen, scoren vaak hoger op het schoolexamen.

Mbo niveau 1 en 2 In het mbo kan de studieduur per student verschillen, omdat het aantal studiejaren voor een opleiding niet voor iedereen hetzelfde is. Dat ligt aan vrijstellingen op grond van eerder verworven competenties en aan het feit dat studenten diploma's kunnen stapelen. Toch is de duur van een opleiding op niveau 1 in principe meestal één jaar of korter, op niveau 2 twee jaar. De vertraging in deze niveaus is onderzocht bij studenten die tussen 2003 en 2008 in het voortgezet onderwijs ingeschreven waren en daarna in het mbo instroomden. Van de studenten die een diploma haalden op niveau 1, deed 42 procent daar langer dan een jaar over. Van de studenten met een diploma op niveau 2 deed bijna de helft (46 procent) daar langer over dan twee jaar. Dat kan komen doordat studenten hun opleiding onderbraken om een tijd te werken, maar het is duidelijk dat veel studenten hun opleiding niet vlot voltooien.

Hoger onderwijs Van de hbo-studenten die in 2004/2005 begonnen, had 55 procent de opleiding na vijf jaar afgerond (nominale studieduur: vier jaar). Van de studenten die in 2002 in de bachelor-masterstructuur in het wo begonnen, had 53 procent na zeven jaar een master-diploma (nominale studieduur: vijf jaar; CBS, 2010a). Opleidingen die studenten selecteren halen in het algemeen betere rendementen (Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010).

Wanneer zinvol? Extra leertijd kan efficiënt zijn, als leerlingen daardoor een doel bereiken dat ze anders niet bereikt zouden hebben. Dat gebeurt bijvoorbeeld in schakelklassen, die leerlingen met een taalachterstand een jaar lang bijspijkeren zodat ze naar een hogere vorm van voortgezet onderwijs kunnen (Mulder, Van der Hoeven, Vierke, Van der Veen en Elshof, 2009; Van der Veen en Derriks, 2010). Het extra jaar heeft dan een specifieke, doelgerichte invulling. Dat is bij het traditionele zittenblijven niet zo en levert in het basisonderwijs vaak geen prestatieverbetering op (Roeleveld en Van der Veen, 2007). Leerlingen die gezakt zijn voor hun examen in het voortgezet onderwijs halen het jaar erna ook vaak zeer matige scores. Het extra jaar heeft hun prestaties nauwelijks verbeterd.

Voorkomen De vraag is gerechtvaardigd waarom zoveel leerlingen blijven zitten in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs en waarom dit algemeen geaccepteerd lijkt. Ook is de vraag of er geen betere middelen zijn om leerlingen goed op het examen voor te bereiden. De overstap van vmbo-leerlingen naar het havo is mede problematisch omdat de onderwijsprogramma's niet goed op elkaar aansluiten (Van Esch en Neuvel, 2009). In het mbo kan die aansluiting ook een rol spelen. Het stroomlijnen van curricula is waarschijnlijk efficiënter dan het jaar na jaar laten doubleren van grote groepen leerlingen.

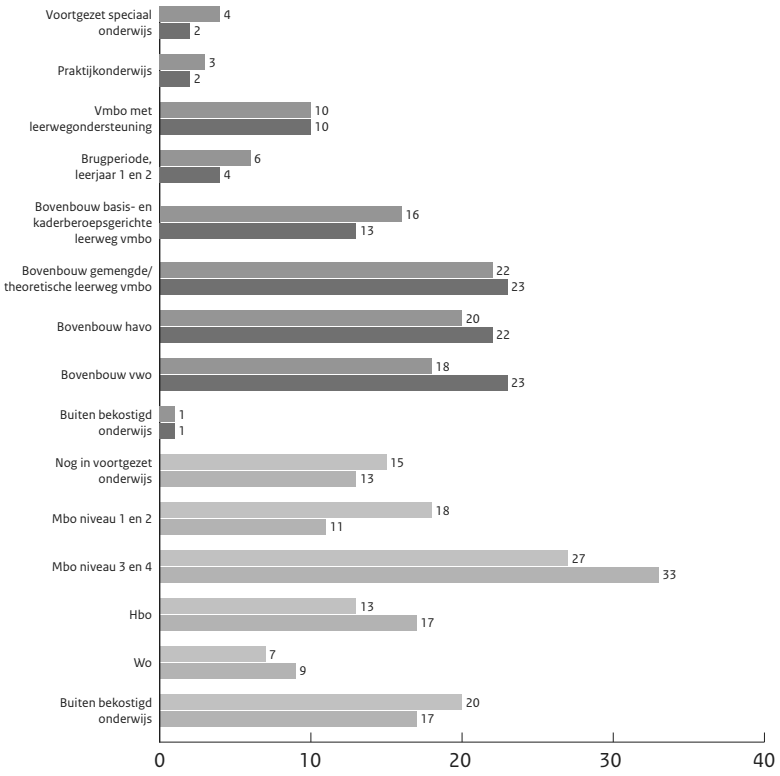
8.6 Prestaties en schoolloopbanen van jongens en meisjes

Sekseverschillen Vroeger ging veel aandacht uit naar de onderwijsachterstanden van meisjes (o.a. Jungbluth, 1982). Inmiddels is het onderwijsniveau van de vrouwelijke beroepsbevolking onder 35 jaar hoger dan dat van mannen (Hartgers en Portegijs, 2009). Sekseverschillen ontstaan voornamelijk na de basisschool en zijn zichtbaar in deelname aan onderwijstypen, prestaties en schoolloopbanen. Daarnaast kiezen jongens en meisjes ook voor verschillende examenprofielen en opleidingen. Die keuzes blijven hier echter buiten beschouwing, omdat het behaalde eindniveau vooropstaat.

Deelname aan het onderwijs

Basisonderwijs In het basisonderwijs zitten evenveel jongens als meisjes. In het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs zijn jongens in de meerderheid met 66 respectievelijk 72 procent (http://jeugdmonitor.cbs.nl). Dat is al jaren zo. De verhouding is het scheefst op speciale scholen voor leerlingen met gedragsproblemen, waar de leerlingbevolking voor 82 procent uit jongens bestaat (Inspectie van het Onderwijs, 2010a).

Voortgezet onderwijs en mbo Na het basisonderwijs nemen de sekseverschillen toe. Jongens zijn oververtegenwoordigd in het praktijkonderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo. In het havo en het vwo zijn ze ondervertegenwoordigd. Op achttienjarige leeftijd zijn jongens oververtegenwoordigd in de lagere niveaus van het mbo. Ook stromen ze minder vaak door naar het hbo en het wo (figuur 8.6a).



Figuur 8.6a
Deelname vijftienjarige jongens en meisjes naar onderwijssoort en achttienjarige jongens en meisjes naar onderwijssoort, in 2009 (in percentages)

vijftienjarige jongens
vijftienjarige meisjes
achttienjarige jongens
achttienjarige meisjes

Bron: OCW, 2010b

Hoger onderwijs In het hbo zijn vrouwen sinds 1997 in de meerderheid, in het wo sinds 2006 (Hartgers en Portegijs, 2009). Ook promoveren vrouwen vaker dan voorheen: twintig jaar geleden was 18 procent van de promovendi vrouw, nu 42 procent (OCW, 2010c).

Prestaties

Basisonderwijs Aan het eind van de basisschool presteren jongens beter bij alle deelvaardigheden van rekenen/wiskunde, terwijl meisjes beter zijn in spelling en begrijpend lezen. De voorsprong van jongens bij woordenschat is in 2010 verdwenen (tabel 8.6a). De achterstanden van meisjes bij rekenen/wiskunde zijn groter dan de achterstanden van jongens bij taal.

Tabel 8.6a
Gemiddelde scores jongens voor onderdelen taal en rekenen/wiskunde in groep 8 en gemiddelde score meisjes, uitgedrukt in het verschil met score jongens

	Jongens			Meisjes		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Taal						
Woordenschat	255	253	256	-10	-9	+2
Spelling	242	241	243	+16	+17	+17
Begrijpend lezen	246	248	249	+8	+8	+10
Rekenen/wiskunde						
Getallen en bewerkingen	259	259	261	-18	-18	-18
Breuken, procenten, verhoudingen	261	261	266	-22	-22	-25
Meten, meetkunde, tijd en geld	261	260	265	-22	-21	-22

Bron: Hemker, 2011

Voortgezet onderwijs Jongens halen bij het centraal examen in het voortgezet onderwijs hogere cijfers bij Engels en wiskunde, meisjes bij Nederlands (tabel 8.6b; de enige uitzondering is wiskunde in het vwo).

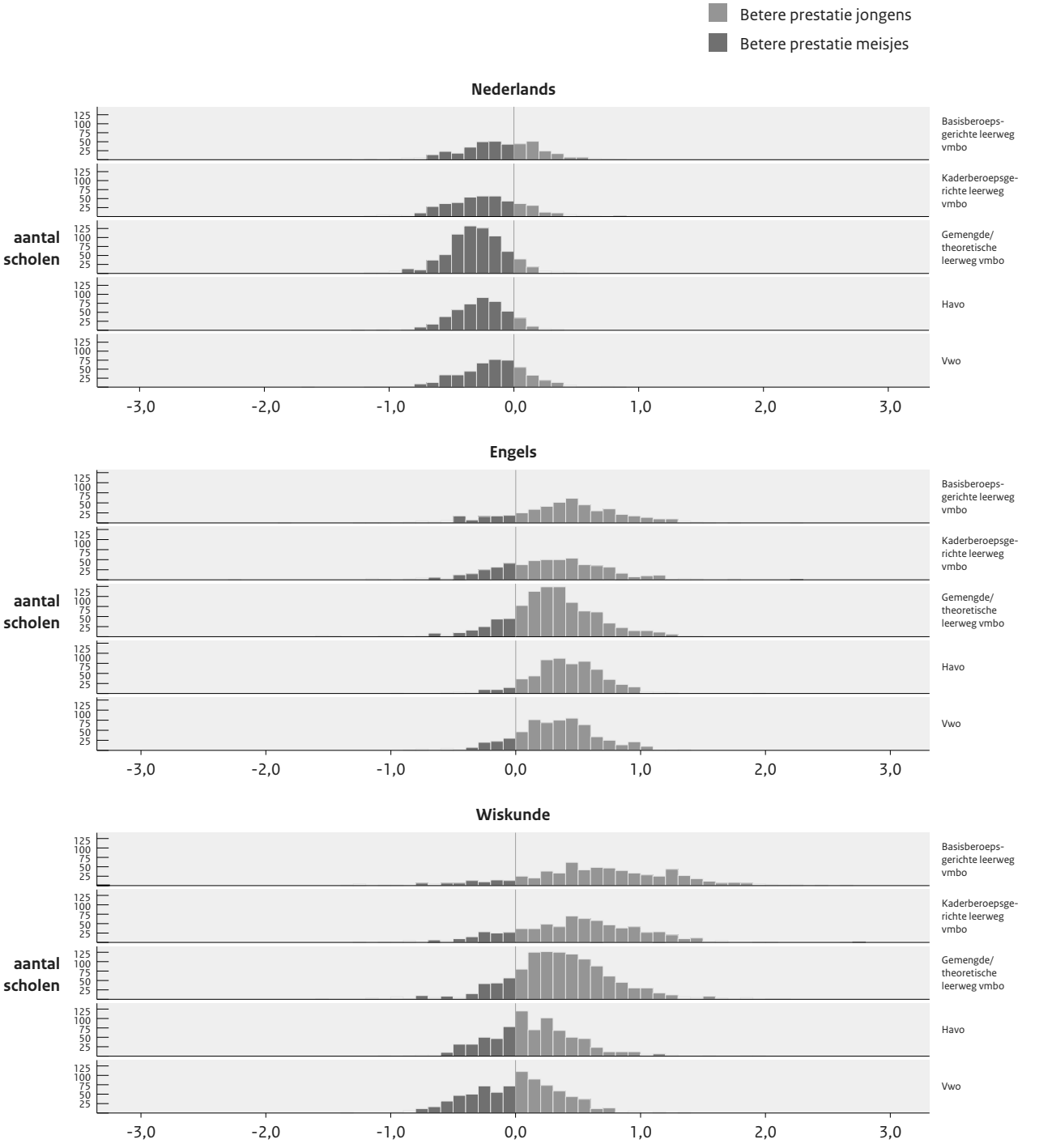
Tabel 8.6b
Cijfers centraal examen voortgezet onderwijs, Nederlands, Engels en wiskunde afzonderlijk, naar sekse en schoolsoort (examens 2009)

	Jongens			Meisjes		
	Neder-lands	Engels	Wiskunde	Neder-lands	Engels	Wiskunde
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	6,4	6,8	6,9	6,5	6,5	6,2
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	6,0	6,4	6,4	6,2	6,1	5,8
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	6,1	6,6	6,6	6,4	6,3	6,2
Havo	5,9	6,4	6,4	6,1	6,0	6,2
Vwo	6,3	6,6	6,3	6,5	6,3	6,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

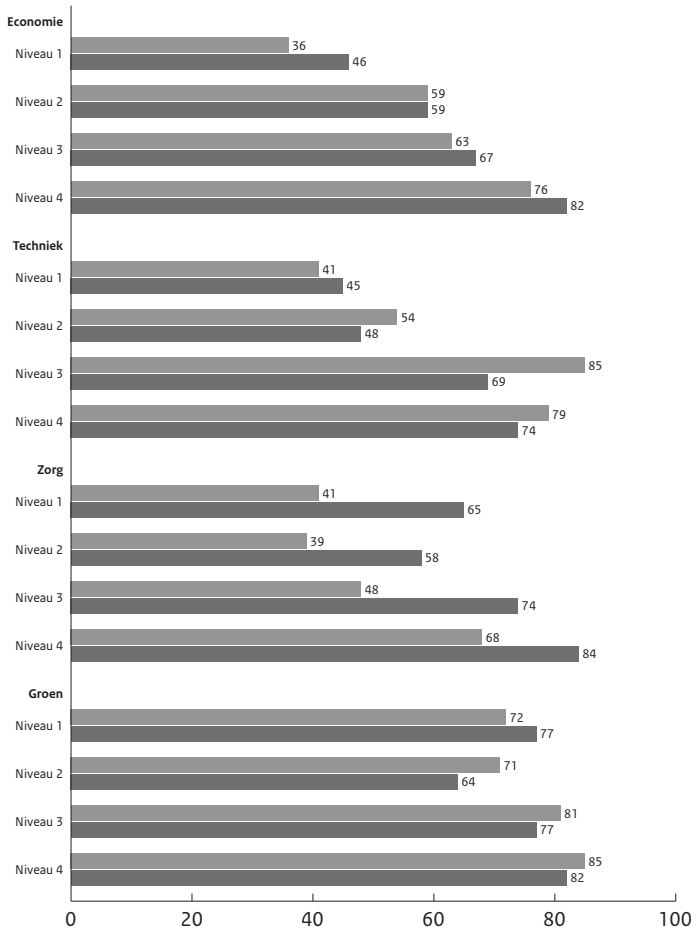
Verschillen tussen scholen Het gemiddelde prestatieverschil tussen examencijfers van jongens en meisjes is op de ene school veel groter dan op de andere en soms zijn de sekseverhoudingen omgekeerd. Dan zijn meisjes op een school bijvoorbeeld beter in wiskunde of presteren jongens beter bij Nederlands (figuur 8.6b).

Figuur 8.6b
Verschil in gemiddeld examencijfer per school tussen jongens en meisjes voor Nederlands, Engels en wiskunde, per schoolsoort



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Middelbaar beroepsonderwijs In het mbo halen vrouwen vaker hun diploma (73,4 procent in 2008/2009) dan mannen (66,8 procent). Vrouwen doen het beter bij economie en zorg, mannen bij techniek en groen (figuur 8.6c). De verschillen zijn het grootst in sectoren waar een van de seksen in de meerderheid is, vooral bij zorg.



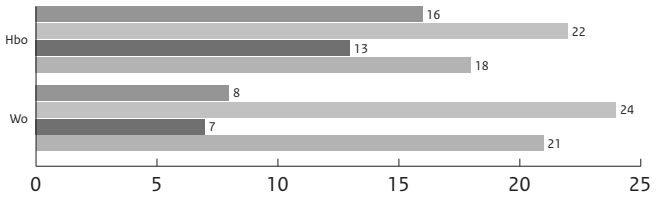
Figuur 8.6c
Percentage studenten dat mbo-diploma behaalt, per sector naar niveau en sekse (gegevens 2008/2009)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Branches en instellingen In sommige branches halen meer mannen een diploma, zoals bij facilitaire dienstverlening (mannen 64 procent, vrouwen 58 procent). Soms halen meer vrouwen een diploma, bijvoorbeeld bij welzijn (vrouwen 78 procent, mannen 58 procent). Er zijn ook branches waar mannen en vrouwen gelijk presteren, zoals gezondheidstechniek (allebei 64 procent gediplomeerden). Sekseverschillen lopen ook tussen instellingen sterk uiteen. Meestal halen meer vrouwen hun diploma, maar op sommige roc's zijn er geen sekseverschillen. Er is één roc waar iets meer mannen dan vrouwen een diploma halen.

Hoger onderwijs Van de studenten die in 2001 begonnen in het wo had bijna driekwart van de vrouwen binnen zes jaar een diploma, tegen 60 procent van de mannen. In het hbo had 65 procent van de vrouwen die in 2002 begonnen na vijf jaar een diploma, tegen 51 procent van de mannen (Hartgers en Portegijs, 2009). Mannen stoppen vaker met hun studie en ze switchen vaker naar een andere studie (figuur 8.6d). Dat gebeurt vooral in de studierichtingen waar ze ondervertegenwoordigd zijn, zoals gedrag en maatschappij, onderwijs en taal en cultuur.

Figuur 8.6d
Percentage studenten dat na een jaar stopt met de studie of switcht naar een andere studie, hbo en wo, naar sekse (gegevens cohort 2008)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Schoolloopbanen

Zittenblijven Jongens blijven op de basisschool vaker zitten dan meisjes. Dat blijkt uit het feit dat ze vaker op dertienjarige leeftijd het voortgezet onderwijs instromen. In de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs doubleren jongens vaker dan meisjes en ze stromen vaker af, terwijl meisjes vaker opstromen (Driessen en Van Langen, 2010). In het mbo vertrekken mannen vaker zonder diploma. Misschien beginnen ze later aan een andere opleiding, maar ze stagneren dan wel. Ook in het hoger onderwijs stappen mannen vaker over naar een andere studie, waardoor ze vertraging oplopen.

Internationaal perspectief

Geen vaststaand gegeven Nederland is niet uniek in de veranderende verhoudingen tussen jongens en meisjes in het onderwijs. Vergelijkbare ontwikkelingen zijn gaande in Engeland, Frankrijk, de Verenigde Staten, Australië en Nieuw-Zeeland (Driessen en Van Langen, 2010). Internationaal vergelijkende onderzoeken maken duidelijk dat sekseverschillen geen vaststaand gegeven zijn. De positie van Nederland is te zien in tabel 8.6c.

Tabel 8.6c
Omvang van het prestatieverschil tussen jongens en meisjes, internationaal gemiddeld en in Nederland

	Wiskunde basisschool	Wiskunde voortgezet onderwijs	Lezen basisschool	Lezen voortgezet onderwijs
	Verschil in het voordeel van jongens		Verschil in het voordeel van meisjes	
Internationaal gemiddeld verschil	0	12	17	39
Verschil in Nederland	10	17	7	25

Bron: Timss, 2007; Pirls, 2006; Pisa, 2009

Vakken verschillen Bij wiskunde is de afstand tussen Nederlandse jongens en meisjes groter dan het internationale gemiddelde. In ongeveer de helft van de landen die meedoen aan Timss bestaan geen sekseverschillen en er zijn diverse landen waar meisjes een voorsprong hebben, zoals Singapore en Zweden (Meelissen en Drent, 2008; Gille, Loijens, Noijons en Zwitser, 2010). Bij lezen is de afstand tussen jongens en meisjes in Nederland op de basisschool en in het voortgezet onderwijs juist kleiner dan het internationaal gemiddelde. Er zijn ook landen waar het sekseverschil nog kleiner is, zoals Luxemburg. Landen waar jongens significant beter lezen dan meisjes zijn er niet.

Mogelijke verklaringen

Biologisch of maatschappelijk Jongens en meisjes presteren verschillend, maar het zijn toch vooral de verschillen in schoolloopbanen die leiden tot meer onderwijssucces voor meisjes. Voor deze situatie bestaan twee typen verklaringen (Driessen en Van Langen, 2010), die elkaar overigens ook aanvullen.

- Biologische verklaringen wijzen vooral op verschillen tussen het mannelijk en vrouwelijk brein en tempoverschillen in ontwikkeling. Vroege selectie zou jongens benadelen, gezien hun tragere ontwikkeling. Datzelfde geldt voor veranderingen in het onderwijs waarbij leerlingen zelfstandig moeten leren (o.a. Jolles, 2007). Dat zou ook verklaren waarom jongens vroeger (in meer leraargestuurd onderwijs) even goed als of beter presteerden dan meisjes, terwijl dat nu niet meer zo is.
- Maatschappelijke verklaringen wijzen vooral op verschillen in opvoeding en socialisatie. Jongens zouden benadeeld worden door een groeiend gebrek aan mannelijke rolmodellen in de kinderopvang en het basisonderwijs (o.a. Tavecchio, 2008). In hoeverre dit werkelijk het geval is, is onduidelijk. Mannelijke rolmodellen zijn er wel in de onderwijssectoren na de basisschool, maar toch groeien de sekseverschillen daar (Hartgers en Portegijs, 2009).

Werkhouding Volgens Driessen en Van Langen (2010) verdienen verschillen in niet-cognitieve competenties meer aandacht, omdat die mogelijk doorslaggevend zijn voor het verloop van de schoolloopbaan. Jongens hebben op de basisschool namelijk al een minder gunstige werkhouding dan meisjes en een lagere taakoriëntatie, zowel volgens hun leraren als volgens henzelf. Verder vestigt het feit dat sekseverschillen van school tot school in omvang variëren de aandacht op schoolspecifieke invloeden, die nader onderzoek rechtvaardigen.

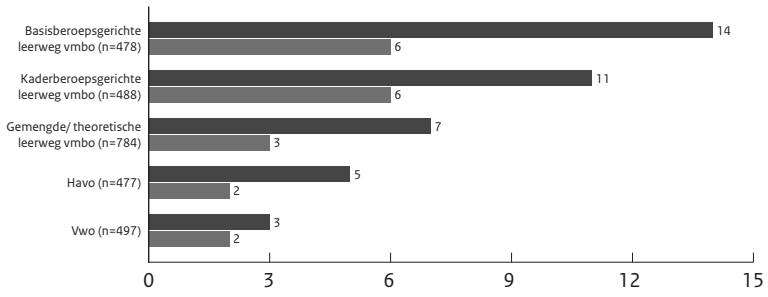
8.7 Prestaties en schoolloopbanen van autochtone en allochtone leerlingen

Een op de zes In Nederland wonen circa 1,7 miljoen niet-westerse allochtonen (Dagevos, 2009), ongeveer 10 procent van de bevolking. Van de nul- tot twintigjarigen is 16 procent niet-westers allochtoon (CBS Statline, 2010). Deze paragraaf gaat over allochtone leerlingen: Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse jongeren, die samen zo'n 70 procent van de groep niet-westerse allochtonen uitmaken.

Leerlingbevolking In Nederland gaan de meeste leerlingen naar basisscholen die qua etniciteit lijken op de wijk waar ze in staan (Herweijer, 2008; Turkenburg en Vogels, 2009). Omdat de meeste allochtonen in de grote steden wonen, liggen basisscholen met veel allochtone leerlingen ook voornamelijk daar. Ook de meeste scholen voor voortgezet onderwijs met veel allochtone leerlingen liggen in de grote steden.

- Landelijk heeft 8 procent van de scholen (onder- en bovenbouwafdelingen) in het voortgezet onderwijs een leerlingbevolking die voor de helft of meer uit allochtone leerlingen bestaat, maar in de vier grote steden (G4) geldt dit voor 46 procent.
- Landelijk heeft 4 procent van de scholen een leerlingbevolking die voor 80 procent of meer uit allochtone leerlingen bestaat; in de G4 gaat het om 28 procent.

Vooral in vmbo Vmbo-scholen hebben vaker dan havo- en vwo-scholen een leerlingbevolking die voornamelijk uit allochtone leerlingen bestaat (figuur 8.7a). Het aandeel scholen met meer dan 50 procent allochtone leerlingen nam ten opzichte van vorig jaar iets toe.



Figuur 8.7a
Samenstelling leerlingbevolking in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs in 2009, per schoolsoort (in percentages)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Onderwijsdeelname en prestaties

Basisonderwijs Allochtone leerlingen lopen hun achterstanden langzaam in, vooral meisjes. De tweede generatie doet het bovendien beter dan de eerste (Huijnk, Gijsberts en Dagevos, 2010). Toch hebben allochtone leerlingen aan het eind van de basisschool nog steeds lagere taal- en rekenvaardigheden dan autochtone (CBS, 2010a; 2010b). Vooral begrijpend lezen en woordenschat blijven achter (Inspectie van het Onderwijs, 2010a). Het COOL5-18 cohortonderzoek laat zien dat allochtone leerlingen ook lager scoren dan autochtone leerlingen die ouders hebben met een vergelijkbaar opleidingsniveau, vooral bij taal. Bij rekenen zijn de verschillen kleiner en in de groep met laagopgeleide ouders zijn de verschillen verdwenen (Driessen, Mulder, Ledoux, Roeleveld en Van Veen, 2009; tabel 8.7a).

Tabel 8.7a
Score Eindtoets Basisonderwijs taal, rekenen en totaalscore van autochtone en allochtone leerlingen, naar opleidingsniveau ouders

	Taal		Rekenen		Eindtoets totaal	
	Autochtoon (n=4.518)	Allochtoon (n=813)	Autochtoon (n=4.518)	Allochtoon (n=812)	Autochtoon (n=4.536)	Allochtoon (n=829)
Hoogste opleidingsniveau ouders						
Lbo of lager	65,9	62,3	38,4	38,4	529,1	527,6
Mbo	72,2	67,4	42,6	41,0	534,1	531,8
Hbo/wo	78,5	70,1	47,3	43,0	539,1	532,9

Bron: Driessen, Mulder, Ledoux, Roeleveld en Van Veen, 2009

Voortgezet onderwijs In 2009/2010 is 15 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs allochtoon. De deelname aan hogere niveaus van voortgezet onderwijs nam de afgelopen jaren toe. Niettemin gaan allochtone leerlingen minder vaak naar het havo en vwo en vaker naar het praktijkonderwijs en het vmbo (CBS, 2010a; 2010b).

- In het praktijkonderwijs is 31 procent van de leerlingen allochtoon, in de leerjaren 3 en 4 van het vmbo 19 procent.
- In de bovenbouw van het havo is 12 procent van de leerlingen allochtoon, in de bovenbouw van het vwo 9 procent (CBS, Statline, 2010).
- Allochtone leerlingen blijven vaker zitten en vertrekken vaker zonder diploma (CBS, 2010b).

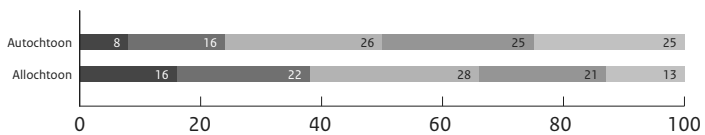
Mbo Het mbo, waar 20 procent van de studenten allochtoon is, laat vergelijkbare achterstanden zien (CBS, 2010b). Allochtone studenten gaan minder vaak naar hogere mbo-niveaus en vertrekken vaker zonder diploma. Allochtonen die het mbo op een laag niveau binnenkomen, stromen wel vaker door naar een hoger niveau. Ook is de doorstroom naar hoger beroepsonderwijs groter (CBS, 2010b).

Hbo en wo In 2009/2010 is 14 procent van de hbo-studenten en 13 procent van de wo-studenten allochtoon (CBS, 2010a). De deelname blijft dus nog achter, maar de achterstand neemt wel af. Allochtone studenten halen minder vaak een diploma en doen langer over hun studie.Allochtone vrouwen halen vaker een diploma dan allochtone mannen en hebben daar minder tijd voor nodig (Ooijevaar, 2010). Dat patroon is hetzelfde bij autochtone studenten.

Internationaal Ook internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat allochtone leerlingen doorgaans lager presteren dan autochtone leerlingen (OECD, 2010c).

Schoolloopbanen

Advies voortgezet onderwijs De overgang naar het voortgezet onderwijs is een belangrijke schakel in de schoolloopbaan. Daarbij speelt het advies van de basisschool een belangrijke rol. Autochtone leerlingen krijgen in het algemeen hogere adviezen dan allochtone niet-achterstandsleerlingen (figuur 8.7b). Tussen allochtone en autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders bestaan slechts geringe verschillen (Driessen, 2011).



Figuur 8.7b
Schoolkeuzeadvies autochtone en allochtone leerlingen (in percentages)

Basisberoepsgerichte leerweg vmbo
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo
Gemengde/theoretische leerweg vmbo
Havo
Vwo

Bron: Driessen, Mulder, Ledoux, Roeleveld en Van Veen, 2009

Geen onderadvisering De inspectie constateerde eerder al dat er geen sprake is van onderadvisering van allochtone leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2007). Inmiddels heeft de inspectie dit opnieuw onderzocht (OCW, 2007), aan de hand van gegevens uit het COOL5-18 cohortonderzoek (Driessen, 2011). Van systematische onderadvisering van allochtone leerlingen is ook nu geen sprake.

- De scores op de Eindtoets en de sociaal-etnische achtergrond verklaren verschillen in adviezen voor driekwart.
- Niet-cognitieve kenmerken (zoals attitude en gedrag) hebben vervolgens nauwelijks invloed.
- Na verrekening van achttien factoren die van belang kunnen zijn (zoals zittenblijven of sekse) wijkt het advies voor slechts twee autochtone deelgroepen zeer beperkt af van het prestatieniveau.

Verschillen tussen scholen

Sociaaleconomische verschillen De sociaaleconomische factor verklaart de achterstanden van allochtone leerlingen in belangrijke mate, via de relatie tussen opleidingsniveau van ouders en schoolsucces van hun kinderen. Het blijft echter een feit dat onderwijsachterstanden zich concentreren bij allochtone groepen. Goede prestaties op school zijn een belangrijke sleutel voor succes op de arbeidsmarkt en maatschappelijke integratie. Goed onderwijs is daarom juist ook voor allochtone leerlingen van groot belang.

Examenresultaten De examenresultaten van allochtone leerlingen zijn slechter dan die van autochtone leerlingen.

- Van de allochtone leerlingen die in 2009 havo- of vwo-examen deden, slaagde 76 respectievelijk 80 procent; bij autochtone leerlingen lag het slagingspercentage 12 procentpunten hoger.
- Bij de kaderberoepsgerichte leerweg en de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo is het verschil 7 respectievelijk 8 procentpunten in het voordeel van de autochtone leerlingen (CBS, 2010a).
- Allochtone leerlingen halen een lager gemiddeld cijfer op het centraal examen Nederlands, Engels en wiskunde (6,0) dan autochtone leerlingen (6,3).
- Het verschil tussen het cijfer op het centraal examen en het schoolexamen is groter (0,4) dan voor autochtone leerlingen (0,2). Het eindresultaat van allochtone leerlingen wordt dus, meer dan dat van autochtone leerlingen, door het schoolexamen bepaald.

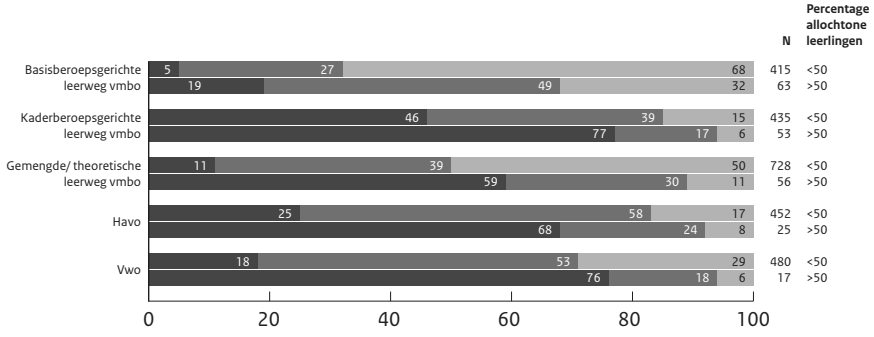
Scholen met veel allochtone leerlingen Gezien de lagere examencijfers verbaast het niet dat ook het resultaat van scholen met veel allochtone leerlingen lager ligt. Op scholen waar minder dan de helft uit allochtone leerlingen bestaat, is het gemiddelde cijfer voor het centraal examen 6,3 en het verschil met het cijfer op het schoolexamen 0,3. Op scholen met de helft of meer allochtone leerlingen is het gemiddelde cijfer 6,0 en het verschil 0,4. Dit geldt voor alle schoolsoorten (tabel 8.7b). Het beeld lijkt sterk op dat van vorig jaar (Inspectie van het Onderwijs, 2010a) en komt ook naar voren uit nationaal cohortonderzoek (De Lange en Dronkers, 2007; Rekers-Mombarg en Harms, 2007; Rekers-Mombarg, Harms en Van der Werf, 2009).

Tabel 8.7b
Gemiddeld cijfer centraal examen en verschil schoolexamen – centraal examen van scholen voor voortgezet onderwijs, per schoolsoort, naar etnische samenstelling school (examencijfers 2009)

	Basisberoeps-gerichte leerweg vmbo (n=467)	Kaderberoeps-gerichte leerweg vmbo (n=482)	Gemengde/ theoretische leerweg vmbo (n=400)	Havo (n=358)	Vwo (n=487)
Gemiddeld cijfer centraal examen					
Minder dan 50% allochtone leerlingen	6,5	6,2	6,2	6,2	6,3
50% of meer allochtone leerlingen	6,3	5,9	5,9	5,9	5,9
Verschil schoolexamen – centraal examen					
Minder dan 50% allochtone leerlingen	0,0	0,3	0,4	0,2	0,5
50% of meer allochtone leerlingen	0,1	0,4	0,7	0,4	0,7

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Voldoendes De verschillen zijn niet op alle scholen even groot. Dat ook de school invloed heeft, betekent dat er ruimte is voor verbetering van de prestaties van allochtone leerlingen. De sterk uiteenlopende percentages voldoendes op de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde geven een indruk van de verschillen (figuur 8.7c). Scholen met veel allochtone leerlingen zitten bij alle schoolsoorten veel vaker in de groep die weinig voldoendes haalt en veel minder vaak in de groep die veel voldoendes haalt.



Figuur 8.7c
Percentage voldoendes voor de vakken Nederlands, Engels en wiskunde (centraal examen 2009) naar etnische samenstelling school (minder/meer dan 50 procent allochtone leerlingen)

Minder dan 70% voldoendes
70-80% voldoendes
80-100% voldoendes

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Middelbaar beroepsonderwijs

Verschillen tussen roc's Mbo-instellingen verschillen in percentages gediplomeerde allochtone en autochtone studenten. Op een klein aantal roc's halen allochtone studenten ongeveer even vaak een diploma als autochtone studenten: het verschil in percentage gediplomeerden is daar kleiner dan 6 procent. Op alle overige roc's zijn de verschillen groter, in het nadeel van de allochtone studenten (tabel 8.7c).

Tabel 8.7c
Verschil percentage gediplomeerde allochtone en autochtone studenten, 2009 (n=40 roc's; roc's met weinig allochtone studenten zijn buiten beschouwing gelaten)

Aandeel diploma's allochtonen	
Minder dan 6 procent lager	5
6-10 procent lager	13
11-15 procent lager	14
16 procent of meer lager	8
Totaal	**40**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Verschillen tussen branches De branches laten een soortgelijk beeld zien. In sommige branches zijn de verschillen tussen percentages gediplomeerde allochtone en autochtone studenten beperkt, zoals zorg (6 procent minder gediplomeerden onder allochtone studenten dan onder autochtone), welzijn (9 procent) en economisch-administratieve opleidingen (7 procent). In andere branches zijn de verschillen groter, zoals detailhandel (13 procent) en horeca (17 procent). In de meeste branches blijft het verschil onder de 20 procent, maar in een op de vijf branches ligt het daarboven. Dat ligt voor een deel ook aan de sekseverdeling binnen een branche (meisjes halen vaker een diploma) en het niveau van opleidingen (hoe hoger, hoe meer diploma's).

Verschillen tussen leerwegen Ten slotte zijn er ook verschillen naar leerwegen. Van de autochtone studenten in de beroepsopleidende leerweg haalde in 2009 76 procent het diploma, tegen 62 procent van de allochtone studenten. In de beroepsbegeleidende leerweg zijn die percentages 69 respectievelijk 57.

Kwaliteit van scholen

Basisonderwijs Van de basisscholen met minder dan 50 procent allochtone leerlingen is 6 procent zwak en 1 procent zeer zwak. Van de 397 basisscholen die 50 procent of meer allochtone leerlingen hebben, is 11 procent zwak en 2 procent zeer zwak (peildatum 1 september 2010).

Voortgezet onderwijs Ook in het voortgezet onderwijs zijn scholen waar de helft of meer van de leerlingen allochtoon is, vaker zwak of zeer zwak (samen 25 procent) dan scholen met minder allochtone leerlingen (samen 11 procent). De verschillen zijn het grootst bij de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo en het vwo (tabel 8.7d; bij de interpretatie van de gegevens moet rekening worden gehouden met de kleine aantallen in sommige categorieën). Vergeleken met vorig jaar is wel sprake van een verbetering, want toen was 43 procent van de scholen met veel allochtone leerlingen nog zwak of zeer zwak.

Tabel 8.7d
Toezichtarrangementen per schoolsoort voortgezet onderwijs, uitgesplitst naar scholen met minder of meer dan 50 procent allochtone leerlingen (in percentages, peildatum 1 september 2010)

	Totaal	Basis-beroeps-gerichte leerweg vmbo	Kader-beroeps-gerichte leerweg vmbo	Gemengde/ theoretische leerweg vmb	Havo	Vwo
Scholen met minder dan 50 procent allochtone leerlingen						
	(n=2.412)	(n=389)	(n=401)	(n=695)	(n=449)	(n=478)
Basis	89	92	92	89	91	83
Zwak	10	7	7	10	8	16
Zeer zwak	1	1	1	1	1	1
Scholen met 50 procent of meer allochtone leerlingen						
	(n=186)	(n=55)	(n=46)	(n=48)	(n=22)	(n=15)
Basis	75	83	72	75	77	47
Zwak	21	13	26	21	18	40
Zeer zwak	4	4	2	4	5	13

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Verbetering nodig De meeste scholen leveren basiskwaliteit, maar een te grote groep doet dat nog niet. Daardoor krijgen allochtone leerlingen niet altijd goed onderwijs, terwijl ze dat zo hard nodig hebben. Verbetering is dan ook hard nodig en gerichte aandacht voor de prestaties, zeker voor de taalprestaties, is daarbij belangrijk. Scholen zouden dan gebaat zijn bij een maat voor leerwinst die zichtbaar maakt welke bijdragen ze leveren aan de prestaties van allochtone en autochtone leerlingen (Shewbridge, Kim, Wurzburg en Hostens, 2010; Inspectie van het Onderwijs, 2010a). Aan de hand daarvan kunnen ze nagaan of ze met beide groepen evenveel bereiken.

8.8 Sociale opbrengsten van het onderwijs

Socialisatiefunctie De overheid legde de afgelopen jaren meer accent op de socialisatiefunctie van onderwijs. In 2006 kregen schoolbesturen en gemeenten de verplichting afspraken te maken over het tegengaan van segregatie en het bevorderen van integratie. Scholen kregen de wettelijke taak actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen. Met ingang van 2011/2012 is de maatschappelijke stage verplicht in het voortgezet onderwijs, met als doel bij te dragen aan maatschappelijke betrokkenheid. Eerste onderzoeken wijzen op steun onder leerlingen en ouders en op positieve effecten, zoals de opstelling ten opzichte van vrijwilligerswerk (Bekkers, Spenkelink, Ooms en Immerzeel, 2010; Bridges Karr, Meijs en Roza, 2010).

Twee typen Meer dan vroeger wordt benadrukt dat naast cognitieve opbrengsten ook sociale opbrengsten belangrijk zijn. Bij sociale opbrengsten gaat het om:

- factoren die bijdragen aan participatie en integratie, zoals burgerschapsonderwijs en sociale en burgerschapscompetenties;
- factoren die kwalificatie bevorderen, zoals welbevinden en een veilig en positief schoolklimaat en metacognitieve vaardigheden die bijdragen aan leren.

Sociale opbrengsten zijn belangrijk vanwege de vormende en integrerende taak van de school, maar ook vanwege de versterking van de kwalificatiefunctie en het functioneren van de economie. Het is nu nog beperkt mogelijk om sociale opbrengsten en de sociale kwaliteit van scholen in kaart te brengen, maar de inspectie onderzoekt hoe dat veranderd kan worden.

Competenties

Sociale competenties Op ruim 70 procent van de basisscholen kan de inspectie sociale competenties (sociaal-emotionele ontwikkeling, sociale vaardigheden) niet beoordelen. Scholen meten vaak wel iets op dit gebied, maar doen dat niet aan de hand van landelijk gestandaardiseerde en genormeerde instrumenten. Een derde van de scholen gebruikt toetsen die tegen een norm afgezet kunnen worden. Op bijna al deze scholen liggen de sociale competenties op voldoende niveau, op 2 procent van de scholen is dat niet het geval (hoofdstuk 2). Vrijwel alle scholen voor havo en vwo hebben ten minste enig aanbod voor bevordering van sociale competenties (hoofdstuk 3). In het mbo is twee derde van de studenten tevreden over de sociale competenties die ze in hun opleiding leren (JOB, 2010).

Burgerschapscompetenties Burgerschapscompetenties zijn onderzocht bij leerlingen in groep 8 van de basisschool en het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs (Ledoux, Geijsel, Reumerman en Ten Dam, 2011). De competenties verschillen naar sekse, leeftijd, cognitief niveau en sociaaleconomische en etnische herkomst, en naar de stedelijke omgeving van de school, hoewel de verschillen niet groot zijn. Ander onderzoek (Netjes, Van de Werfhorst, Dijkstra en Geboers, 2011) laat zien dat havo- en vwo-leerlingen meer competenties hebben dan vmbo-leerlingen. Ook na controle voor het opleidingsniveau van ouders verschillen havo- en vwo-leerlingen van vmbo-leerlingen in burgerschapskennis (Maslowski, Naayer, Isac, Oonk en Van der Werf, 2010).

Verschillen tussen leerlingen Leerlingen met hoger opgeleide ouders hebben meer burgerschapscompetenties op de basisschool en in het voortgezet onderwijs (Ten Dam, Dijkstra, Geijsel, Ledoux en Van der Veen, 2010; Maslowski, Naayer, Isac, Oonk en Van der Werf, 2010). Meisjes scoren hoger op aan houdingen gerelateerde onderdelen van burgerschapscompetenties dan jongens en allochtone leerlingen scoren hoger dan autochtone (Admiraal, Geboers, Geijsel en Ten Dam, 2010; Geboers, Admiraal, Geijsel en Ten Dam, 2010; Hilbers, Maslowski, Bosker en Dijkstra, 2010). Autochtone leerlingen scoren daarentegen weer hoger op burgerschapskennis (Maslowski, Naayer, Isac, Oonk en Van der Werf, 2010).

Lage scores Internationaal vergelijkend onderzoek in het voortgezet onderwijs wijst uit dat de burgerschapskennis van Nederlandse leerlingen niet afwijkt van het internationaal gemiddelde, maar daarin zijn ook lage scores van enkele Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen meegenomen. Wat voldoende beheersing van burgerschapscompetenties betreft, scoort Nederland met zes van de tien leerlingen op dit niveau relatief laag. Ook zijn Nederlandse leerlingen relatief weinig geïnteresseerd in politieke en sociale kwesties. Ze hebben geen groot vertrouwen in politieke partijen en staan afwijzender tegenover gelijke rechten voor migranten dan leerlingen in andere landen. Nederland wijkt hierin, zowel Europees als internationaal, af van andere landen (Maslowski, Naayer, Isac, Oonk en Van der Werf, 2010).

Verschillen tussen scholen Er is nog weinig inzicht in de omvang en de bepalende factoren van verschillen tussen scholen wat betreft competenties in het sociale domein, maar er zijn aanwijzingen dat die verschillen bestaan (Ten Dam, Dijkstra, Geijsel, Ledoux en Van der Veen, 2010). Daarbij kan het gaan om de invloed van kenmerken van het onderwijsbestel, zoals de mate van differentiatie in het voortgezet onderwijs en het effect daarvan op wat leerlingen leren. Ook kan sprake zijn van verschillen in effectiviteit tussen scholen.

Burgerschapsonderwijs

Kwaliteit burgerschapsonderwijs De inspectie beoordeelt of het onderwijsaanbod van scholen de wettelijke eisen dekt van de opdracht tot bevordering van burgerschap. Evenals vorig jaar hebben vrijwel alle scholen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs een aanbod dat aan minimale kwaliteitseisen voldoet (hoofdstuk 2 en 3). Twee van de drie basisscholen en ruim de helft van de scholen voor voortgezet onderwijs voldoen ook op het gebied van de kwaliteitszorg rond burgerschap aan minimumeisen. Als het gaat om de ontwikkeling van een visie en de uitwerking daarvan in een planmatig aanbod, schieten scholen vaak nog tekort. De inspectie constateerde al vaker dat de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs stagneert. Er zijn weinig vorderingen in de richting van een geëxpliciteerd curriculum, met concrete doelen en een daarop afgestemd aanbod (Inspectie van het Onderwijs, 2010). Ook ander onderzoek laat dat zien (Peschar, Hooghoff, Dijkstra en Ten Dam, 2010).

Verdere ontwikkeling Basisscholen zeggen 45 tot 60 minuten per week aandacht aan burgerschap in groep 8 te besteden, waarbij grote overlap optreedt met verwante onderwerpen bij geschiedenis en aardrijkskunde. Omdat de burgerschapskennis van leerlingen beperkt is, vraagt onderwijs in burgerschap een flinke impuls (Van Weerden, Hemker, Oosterveld, Van der Til en Wagenaar, 2010). Op basis van enkele jaren ontwikkelwerk en evaluatieonderzoek constateren Peschar, Hooghoff, Dijkstra en Ten Dam (2010) dat verdere ontwikkeling van burgerschapsonderwijs niet vanzelf gaat. Kennis over effectieve invulling en effecten is nodig.

Kosteneffectiviteit Het opleidingsniveau hangt samen met gezondheidsbeleving, maatschappelijke betrokkenheid en intermenselijk vertrouwen (OECD, 2010a). Hoger opgeleiden beoordelen hun gezondheid positiever en scoren hoger op intermenselijk vertrouwen en politieke interesse. In vergelijking met het Europese en internationale gemiddelde is dat in Nederland nog sterker het geval. Volgens de OECD (2010b) hangt onderwijs niet alleen positief samen met sociale baten zoals gezondheid, sociale en maatschappelijke betrokkenheid en het terugdringen van criminaliteit, maar is onderwijs ook een kosteneffectieve manier om deze baten te realiseren.

Veiligheid en schoolklimaat

Veiligheidsbeleid Sociale veiligheid is niet alleen een voorwaarde om te kunnen leren; positieve sociale relaties tussen leerlingen en leraren dragen ook bij aan sociale vorming. Het is daarom belangrijk dat scholen een veilige omgeving bieden. In het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en mbo beoordeelt de inspectie het veiligheidsbeleid op ruim 90 procent van de scholen en instellingen als voldoende (hoofdstuk 2, 3 en 5). Dat oordeel betreft het beleid van de school, maar ook met een veiligheidsbeleid kunnen zich incidenten voordoen. Actieve betrokkenheid van het personeel, inbedding van het beleid in een helder pedagogisch klimaat, en een schoolorganisatie waarin het personeel als team optreedt in een open sfeer en leerlingen als gelijkwaardig worden aangesproken, zijn daarnaast van groot belang (Inspectie van het Onderwijs, 2010b).

Veiligheidsbeleving Het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het mbo hebben al enkele jaren landelijke monitoren op het gebied van sociale veiligheid. Van de leerlingen en het personeel in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs voelt 91 tot 94 procent zich veilig op school. Wel geeft circa 10 procent van het personeel in het basisonderwijs en een kwart van het personeel in het voortgezet onderwijs aan dat de sociale veiligheid vergroot zou moeten worden (Mooij, De Wit en Fettelaar, 2011). In het mbo is zo'n 80 procent van de studenten tevreden over de veiligheid en 60 procent over de sfeer op school (JOB, 2010). De inspectie beoordeelt elementen van het schoolklimaat, zoals het bevorderen van een respectvolle onderlinge omgang, in alle sectoren meestal positief (hoofdstuk 2, 3 en 5).

Aandacht voor sociale opbrengsten

Sociale opbrengsten belangrijk Aandacht voor socialisering is onderdeel van het overheidsbeleid en daar is ook reden voor.

- Sociale opbrengsten zijn van belang voor een sterke economie en versterken de kwalificatiefunctie van de school.
- Sociale opbrengsten leveren een belangrijke bijdrage aan het functioneren van samenleving en democratie.

Onderzoek van de inspectie en anderen laat zien dat de ontwikkeling van onderwijs voor bevordering van sociale integratie en burgerschap langzaam gaat. De achterblijvende resultaten van Nederlandse leerlingen in internationaal vergelijkend onderzoek wijzen op het belang van de bijdrage van de school. Dat geldt ook voor de sociale kwaliteit van de school en dagelijkse aandacht voor de sociale veiligheid.

Ontwikkeling nodig Verder is informatie nodig over de mate waarin scholen sociale opbrengsten bereiken. De ontwikkeling van instrumenten die zulke informatie geven is een ontwikkeling in de goede richting, maar er moeten nog veel stappen gezet worden. De overheid kan de ontwikkeling van toets- en onderwijsmateriaal stimuleren en de kennis over effectief onderwijs en de verspreiding daarvan bevorderen. Ook zijn schoolbesturen aanspreekbaar op de overdracht van de kernwaarden van de democratische rechtsstaat. De bijdrage van schoolleiders is daarbij noodzakelijk: zij kunnen gericht sturen en randvoorwaarden creëren, om zo de ontwikkeling van onderwijs rond sociale integratie en burgerschap te bevorderen.

8.9 Nabeschouwing

Verbetering en achteruitgang Door de jaren heen bereikt het onderwijsstelsel ongeveer dezelfde effecten in termen van prestaties en schoolloopbanen. Hier en daar ziet de inspectie verbeteringen, zoals iets hogere prestaties in het basisonderwijs en meer gediplomeerden in het mbo. Ook zijn er signalen van achteruitgang, zoals de examencijfers in het voortgezet onderwijs en de prestaties van Nederland in internationaal vergelijkend perspectief. Er is veel stilstand waar verbetering gewenst is, zoals in het hoger onderwijs. Daar halen grote groepen studenten geen diploma.

Vertraging Het onderwijsstelsel functioneert niet efficiënt. In alle sectoren blijven veel leerlingen zitten of doorlopen ze omslachtige schoolloopbanen, die niet altijd succesvol eindigen. De gemiddelde deelnemer in het hoger onderwijs studeert af met een vertraging van ruim twee jaar ten opzichte van de snelst mogelijke route van het primair onderwijs naar een hbo- of wo-diploma (OCW, 2010c). Het is goedbeschouwd verbazend dat scholen, leerlingen en ouders deze situatie normaal en acceptabel vinden.

Grote verschillen Achter de gemiddelden gaan zeer grote verschillen tussen scholen en instellingen schuil. Leerlingen hebben op de ene school veel meer kansen op succes dan op de andere school. Voor verbeteringen van de opbrengsten van het stelsel is het ten eerste nodig dat scholen zich beter bewust worden van hun positie op verschillende opbrengstmaten en ten tweede doelgericht hun zwakke plekken wegwerken. Deze activiteiten hebben alleen kans van slagen als scholen zich slechte prestaties aantrekken en hun verantwoordelijkheid nemen. Zolang scholen slecht presteren toeschrijven aan leerlingen of als onveranderbaar zien, is geen verbetering te verwachten.

Opbrengstgericht werken De laatste jaren zijn veel initiatieven gestart om besturen en scholen opbrengstgerichter te laten werken. Dat kan op termijn leiden tot beter en efficiënter presteren. Het is dan wel nodig dat scholen zich niet vrijblijvend opstellen, maar er alles aan doen om het beste uit hun leerlingen te halen. De inspectie ziet geregeld dat zwakke en zeer zwakke scholen zich snel kunnen verbeteren, als het moet. Dat hoeft niet ingewikkeld te zijn. Vaak komen de verbeteringen neer op consequent lesgeven, goed in de gaten houden wat leerlingen bereiken en snel ingrijpen bij problemen. Ook scholen die al beter presteren kunnen hierdoor tot betere prestaties komen.

Sociale opbrengsten Ook andere dan cognitieve opbrengsten zijn belangrijk. De aandacht voor sociale opbrengsten neemt toe, onder meer omdat ze de cognitieve opbrengsten kunnen versterken. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat ook hier verbetering mogelijk is. Als er meer inzicht komt in de resultaten van scholen op dit gebied, kan ook hier meer doelgerichte verbetering plaatsvinden.

Literatuur

Admiraal, W., Geboers, E. , Geijsel, F., & Dam, G. ten (2010). Vroeg burgerschap: hoe ervaren leerlingen burgerschap in de laatste jaren van het basisonderwijs. In J. Peschar, H. Hooghoff, A.B. Dijkstra, & G.T.M. ten Dam (Red.). *Scholen voor burgerschap. Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*, [pp. 139-155]. Antwerpen/ Apeldoorn: Garant.

Bekkers, R., Spenkelink, S., Ooms, M., & Immerzeel, T. (2010). *Maatschappelijke stage en burgerschap. Rapportage schooljaar 2008-2009*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Bridges Karr, L., Meijs, L.C.P.M., & Roza, L. (2010). *De praktijkleer. Een uitgebreide tussenstand na 2 jaar invoering van de maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

CBS (2010a). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2010*. Den Haag: CBS.

CBS (2010b). *Jaarrapport Integratie 2010*. Den Haag: CBS.

Cito (2010). *Terugblik en resultaten 2010. Eindtoets basisonderwijs groep 8*. Arnhem: Cito.

Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (Commissie Veerman)(2010). *Differentiëren in drievoud omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs.* Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel. [S.l.: s.n.].

Dagevos, J. (2009). *Ruimtelijke concentratie van niet-westerse migranten: achtergronden, gevolgen en aangrijpingspunten voor het beleid.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Dam, G.T.M. ten, Dijkstra, A.B., Geijsel, F., Ledoux, G., & Veen, I. van der (2010). Maakt de school verschil? Effecten van leerlingenpopulatie en onderwijskwaliteit op burgerschap van leerlingen in het basisonderwijs. In J. Peschar, H. Hooghoff, A.B. Dijkstra, & G.T.M. ten Dam (Red.). *Scholen voor burgerschap. Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*, [pp. 157-189]. Antwerpen/ Apeldoorn: Garant.

Driessen, G. (2011). *Onderadvisering van allochtone leerlingen?* Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

Driessen, G., & Langen, A. van (2010). *De onderwijsachterstand van jongens. Omvang, oorzaken en interventies.* Nijmegen: ITS.

Driessen, G., Mulder, L., Ledoux, G., Roeleveld, J., & Veen, I. van (2009). *Cohortonderzoek COOL5-18. Technisch rapport basisonderwijs, eerste meting 2007/08.* Nijmegen: ITS; Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Esch, W. van, & Neuvel, J. (2009). *Een stukje Nederlandse droom. Doorstroom van vmbo naar havo.* 's-Hertogenbosch/ Amsterdam: Ecbo.

Eurydice (2011). *Grade Retention during Compulsory Education in Europe: Regulations and Statistics.* Brussels: Eurydice.

Geboers, E., Admiraal, W., Geijsel, F., & Dam, G. ten (2010). Hoe competent in burgerschap zijn leerlingen in het VMBO? In J. Peschar, H. Hooghoff, A.B. Dijkstra, & G.T.M. ten Dam (Red.). *Scholen voor burgerschap. Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*, pp. 181-201. Antwerpen/ Apeldoorn: Garant.

Gille, E., Loijens, C., Noijons, J., & Zwitser, R. (2010). *Resultaten PISA-2009 in vogelvlucht. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Cito.

Hartgers, M., & Portegijs, W. (2009). Onderwijs. In A. Merens, & B. Hermans (Red.). *Emancipatiemonitor 2008* [pp. 46-77]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Heijnens, D.M.S. (2011). *De volgende trede. Rapportage uitstroommonitor 2009-2010 en tweede meting volgmodule cohort 2008-2009*. Rotterdam: Actis Onderzoek.

Hemker, B.T., Kordes, J. & Van Weerden, J.J. van, (2011). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2010. Jaarlijks Peilingonderzoek van het Onderwijsniveau*. Arnhem: Cito.

Hemker, B.T., Kuhlemeier, H., & Weerden, J.J. van (2010). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2009. Jaarlijks Peilingonderzoek van het Onderwijsniveau*. Arnhem: Cito.

Hemker, B.T., & Weerden, J. van (2009). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 in 2008*. Arnhem: Cito.

Herweijer, L. (2008). Segregatie in het basis- en voortgezet onderwijs. In P. Schnabel, R. Bijl, & J. de Hart (Red.). *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel rapport 2008*, [pp. 206-233]. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Hilbers, G., Maslowski, R., Bosker, R., & Dijkstra, A.B. (2010). Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het havo en vwo. In J. Peschar, H. Hooghoff, A.B. Dijkstra, & G.T.M. ten Dam (Red.). *Scholen voor burgerschap. Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*, [pp. 203-221]. Antwerpen/ Apeldoorn: Garant.

Huijnk, W., Gijsberts, M., & Dagevos, J. (2010). Toenemende integratie bij de tweede generatie? In A. van den Broek, R. Bronneman-Helmers, & V. Veldheer (Red.). *Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010*, [297-324]. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Inspectie van het Onderwijs (2007). *Onderadvisering in beeld*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Veiligheid op school. Casusonderzoek op 35 scholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

JOB (2010). *Job-Monitor 2010. Studenttevredenheid in het MBO*. Nijmegen: ResearchNed.

Jolles, J. (2007). *Neurocognitieve ontwikkeling en adolescentie: enkele implicaties voor het onderwijs*. OnderwijsInnovatie, maart 2007, 30-32.

Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (2010). *JOB- monitor 2010. Studententevredenheid in het mbo*. Amsterdam: JOB.

Jungbluth, P. (1982). *Docenten over onderwijs aan meisjes. Positieve discriminatie met een dubbele bodem*. Nijmegen: ITS.

Kenniscentrum Beroepsonderwijs (2010). *4e Benchmark middelbaar beroepsonderwijs. Bouwsteen studiesucces. Sectorrapportage*. In opdracht van de MBO-raad. Nijmegen: Kenniscentrum beroepsonderwijs.

Lange, M. de, & Dronkers, J. (2007). *Hoe gelijkwaardig blijft het eindexamen tussen scholen in Nederland? Discrepanties tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen in het voortgezet onderwijs tussen 1998 en 2005*. Europees Universitair Instituut, working paper 2007/3.

Langen, A. van, & Driessen, G. (2006). *Sekseverschillen in onderwijsloopbanen. Een internationaal comparatieve trendstudie*. Nijmegen: ITS.

Ledoux, G., Geijsel, F., Reumerman, R., & Dam, G. ten (2011). Burgerschapscompetenties van jongeren in Nederland. *Pedagogische Studiën 88* (1), 3-22.

Maslowski, R., Naayer, H.M., Isac, M.M., Oonk, G.H., & Werf, M.P.C. van der (2010). *Eerste bevindingen International Civic and Citizenship Education Study. Rapportage voor Nederland.* Groningen: GION.

Maslowski, R., Naayer, H., & Werf, G. van der (2010). B*urgerschapscompetenties van Nederlandse leerlingen in vergelijkend perspectief*. In J. Peschar, H. Hooghoff, A.B. Dijkstra, & G.T.M. ten Dam (Red.). *Scholen voor burgerschap. Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*, [pp. 247-265]. Antwerpen/ Apeldoorn: Garant.

Meelissen, M.R.M., & Drent, M. (2008). *TIMSS-2007 Nederland. Trends in leerprestaties in exacte vakken in het basisonderwijs*. Enschede: Universiteit Twente.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)(2007). B*eleidsreactie Onderbenutting van talent in het primair en voortgezet onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitter van de tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 oktober 2007, kenmerk ASEA/DIR/2007/34349.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)(2010a). *Besluit tot wijziging van het Besluit staatsexamens vwo-havo-mavo 2000 en het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. in verband met aanscherping van de slaag/zakregeling in het voortgezet onderwijs*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, 26 augustus 2010. Den Haag: Sdu Uitgevers (Staten-Generaal, vergaderjaar 2009–2010, 32 463, nr. A).

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010b). *Kerncijfers 2005-2009*. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Den Haag: OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010c). *Trends in beeld 2010. Zicht op Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: OCW.

Mooij, T., Wit, W. de, & Fettelaar, D. (2011). *Sociale veiligheid in Primair en Voortgezet (Speciaal) Onderwijs. Landelijke gegevens 2010 en vergelijking 2006-2010*. Nijmegen: ITS.

Mulder, L., Hoeven, A. van der, Vierke, H., Veen, I. van der, & Elshof, D. (2009). *Inrichting en effecten van schakelklassen. Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in het schooljaar 2007/08*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

Netjes, J.E., Werfhorst, H.G. van de, Dijkstra, A.B., & Geboers, E.A.M. (2011). *Eenheid of verdeeldheid? Burgerschap in een gedifferentieerd voortgezet onderwijssysteem*. Mens & Maatschappij, 2011

Netten, A., & Verhoeven, L. (2007). *PIRLS 2006. Rapport Nederland.* Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands.

OECD (2010a). *Education at a Glance 2010. OECD Indicators.* Paris: OECD.

OECD (2010b). I*mproving Health and Social Cohesion through Education*. Paris: OECD.

OECD (2010c). *PISA 2009 Results. Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II*). Paris: OECD.

Ooijevaar, J. (2010). Allochtonen en autochtonen in het hoger onderwijs. *Sociaaleconomische trends, 1ste kwartaal 2010*, 37-42.

Peschar, J.L., Hooghoff, H., Dijkstra, A.B., & Dam, G. ten (2010). Een agenda voor de toekomst: op weg naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs. In J. Peschar, H. Hooghoff, A.B. Dijkstra, & G.T.M. ten Dam (Red.). *Scholen voor burgerschap. Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*, [pp. 311-328]. Antwerpen/ Apeldoorn: Garant.

Rekers-Mombarg, L.T.M., & Harms, G.J. (2007). *Meten met twee maten? De discrepanties tussen cijfers op het schoolexamen en centraal examen VO van allochtone leerlingen*. Groningen: GION.

Rekers-Mombarg, L.T.M., Harms, G.J., & Werf, M.P.C. van der (2009). Discrepanties tussen schoolexamen- en centraal examencijfer bij allochtone leerlingen. Omvang en verklaringen. *Pedagogische Studiën 86* (6), 425-442.

Roeleveld, J. , & Veen, I. van der (2007). Kleuterbouwverlenging in Nederland: omvang, kenmerken en effecten. *Pedagogische studiën 84* (6), 448-462.
Scheerens, J., Luyten, H., & Ravens, J. van (2010). *Visies op onderwijskwaliteit met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het Nederlandse primair en secundair onderwijs*. Enschede: Universiteit Twente.
Shewbridge, C., Kim, M., Wurzburg, G., & Hostens, G. (2010). *OECD Reviews of migrant education. Netherlands*. Paris: OECD.
Tavecchio, L. (2008). Kinderopvang als opvoedingsmilieu: wat zijn de effecten en wat betekent het voor jongens? In W. Koops, B. Levering, & M. de Winter (Red.). *Opvoeding als spiegel van de beschaving: een moderne antropologie van de opvoeding* [pp. 180-193]. Amsterdam: SWP.
Turkenburg, M., & Vogels. R. (2009). Onderwijs. In R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer, & P. Schyns (Red.). *De sociale staat van Nederland 2009*, [pp. 125-163]. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
Veen, I. van der, Derriks, M., m.m.v. Hoeven, A. van der (2010). *Amsterdamse schakelklassen in het schooljaar 2008/2009*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
Weerden, J. van, Hemker, B., Oosterveld, P., Schoot, F. van der, Til, A., van & Wagenaar, H. (2010). Het peilingsonderzoek Burgerschapsvorming in de basisschool, een eerste samenvatting. In J. Peschar, H. Hooghoff, A.B. Dijkstra, & G.T.M. ten Dam (Red.). *Scholen voor burgerschap. Naar een kennisbasis voor burgerschapsonderwijs*, [pp. 23-240]. Antwerpen/ Apeldoorn: Garant.

Bijlage

Tabel 1
Aantal leerlingen/studenten dat instroomt in het hoger beroepsonderwijs (voltijd) vanuit het middelbaar beroepsonderwijs, het havo en vwo en instroom in het wetenschappelijk onderwijs (voltijd) vanuit het vwo

Instroom in het hoger onderwijs	105.585
• Instroom in het hoger beroepsonderwijs	73.979
• Instroom in het hoger beroepsonderwijs vanuit het middelbaar beroepsonderwijs	19.615
• Instroom in het hoger beroepsonderwijs vanuit het voortgezet onderwijs	54.364
• Instroom in het wetenschappelijk onderwijs vanuit het vwo	31.606

	Middelbaar beroepsonderwijs						
		Algemeen	**Economie**	**Land-bouw**	**Techniek**	**Zorg en welzijn**	**Totaal mbo-instroom**
Hoger beroeps-onderwijs	Economie	11	5.927	66	715	576	7.295
	Gedrag en Maatschappij	0	1.092	26	96	2.353	3.567
	Gezond-heidszorg	0	149	28	57	1.205	1.439
	Landbouw en Natuurlijke omgeving	3	32	433	40	12	520
	Onderwijs	0	279	30	138	2.307	2.754
	Taal en Cultuur	0	52	2	469	39	562
	Techniek	22	873	58	2.470	55	3.478
	Totaal	36	8.404	643	3.985	6.547	19.615

Profiel havo							
		Overig	**Cultuur & Maat-schappij**	**Economie & Maat-schappij**	**Natuur & Gezond-heid**	**Natuur & Techniek**	**Totaal havo**
Hoger beroeps-onderwijs	Economie	484	5.822	10.918	947	367	18.538
	Gedrag en Maatschappij	104	3.322	1.699	901	76	6.102
	Gezond-heidszorg	124	1.397	888	2.162	76	4.677
	Landbouw en Natuurlijke omgeving	64	70	208	481	71	894
	Onderwijs	158	3.298	1.612	1.020	203	6.291
	Taal en Cultuur	34	751	168	120	46	1.119
	Techniek	834	487	1.172	2.627	2.945	8.065
	Totaal	1.802	15.147	16.665	8.258	3.784	45.656

Profiel vwo							
		Overig	**Cultuur & Maat-schappij**	**Economie & Maat-schappij**	**Natuur & Gezond-heid**	**Natuur & Techniek**	**Totaal vwo**
Hoger beroeps-onderwijs	Economie	76	734	1.909	263	91	3.073
	Gedrag en Maatschappij	16	424	272	143	17	872
	Gezond-heidszorg	53	253	175	769	24	1.274
	Landbouw en Natuurlijke omgeving	11	20	30	105	12	178
	Onderwijs	64	444	233	211	46	998
	Taal en Cultuur	29	367	111	136	55	698
	Techniek	162	103	274	576	500	1.615
	Totaal	411	2.345	3.004	2.203	745	8.708

Profiel vwo							
		Overig	**Cultuur & Maat-schappij**	**Economie & Maat-schappij**	**Natuur & Gezond-heid**	**Natuur & Techniek**	**Totaal vwo**
Weten-schappelijk onderwijs	Economie	221	77	3.890	868	484	5.540
	Gedrag en Maatschappij	164	2.152	2.365	1.343	115	6.139
	Gezond-heidszorg	336	72	116	3.413	115	4.052
	Landbouw en Natuurlijke omgeving	87	19	104	500	45	755
	Natuur	541	23	144	1.678	650	3.036
	Recht	111	928	2.010	476	62	3.587
	Taal en Cultuur	176	2.155	1.300	542	151	4.324
	Techniek	885	7	31	1.179	2.071	4.173
	Totaal	2.521	5.433	9.960	9.999	3.693	31.606

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

9

De kwaliteit van bestuurlijk handelen

9.1	Veranderende rol van besturen	221
9.2	Bestuurlijke schaalvergroting	222
9.3	Bestuurlijke organisatie en inrichting	223
9.4	Bestuurlijk vermogen en kwaliteit	226
9.5	Bestuurlijk vermogen en financieel beheer	233
9.6	Publieke verantwoording	233
9.7	Nabeschouwing	234

Samenvatting

Kwaliteit In het basisonderwijs heeft een kwart van de besturen zwakke of zeer zwakke scholen onder zich, in het voortgezet onderwijs een derde van de besturen en in het (voortgezet) speciaal onderwijs bijna 40 procent. Veel besturen hebben dus scholen met onvoldoende kwaliteit.

Grootte De bestuurlijke schaalvergroting, waardoor het gemiddeld aantal leerlingen of studenten per bestuur steeg, is grotendeels gestopt. Besturen verschillen echter nog steeds sterk in omvang en interne organisatie. De toegenomen complexiteit en variëteit in bestuurlijke organisatie stelt nieuwe eisen aan competenties van bestuurders.

Intern toezicht De scheiding van bestuur en toezicht, inmiddels wettelijk verplicht in alle sectoren, is in het mbo en het hoger onderwijs al gebruikelijk. Daar hebben instellingen een college van bestuur en een raad van toezicht. In de overige sectoren zijn raden van toezicht minder gebruikelijk, vooral in het basisonderwijs.

Onderwijsverbetering Besturen besteden relatief weinig tijd aan de kwaliteit van het onderwijs. Het accent ligt vooral op personele en financiële aspecten. Ze stellen vaak geen eigen normen aan de hand waarvan ze informatie over het onderwijs beoordelen. Als ze gegevens over de kwaliteit en de opbrengsten niet voor een evaluatie gebruiken, laten ze kansen voor onderwijsverbetering liggen.

Kwaliteitszorg Besturen moeten bewaken dat hun scholen voldoende aan kwaliteitszorg doen en zich verantwoorden over hun kwaliteit. Ze missen anders het zicht op de kwaliteit van hun scholen. Veel basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs doen wel iets aan kwaliteitszorg, maar minder dan de helft heeft op alle indicatoren een voldoende beoordeling van de inspectie. In het speciaal onderwijs geldt dit voor slechts 10 procent van de scholen. Zwakke en zeer zwakke scholen hebben hun kwaliteitszorg bijna nooit op orde.

Achterblijvende kwaliteit Als de kwaliteit achterblijft, ligt dat vaak aan wisselingen in de schoolleiding, het bestuur of het team. Ook veranderingen in de omvang of de samenstelling van de leerlingbevolking kunnen de kwaliteit nadelig beïnvloeden. Diezelfde factoren belemmeren tegelijkertijd dat de kwaliteit van het onderwijs weer op een aanvaardbaar niveau komt.

Financiën Goed financieel beheer, een belangrijk element van goed bestuur, is een voorwaarde voor goed onderwijs. Het percentage besturen en instellingen met financiële risico's is beperkt. Er is in het basisonderwijs en het mbo een zekere samenhang tussen financiële risico's en zwakke onderwijskwaliteit. In het voortgezet onderwijs is die er niet.

Indicatoren De kwaliteit van het bestuurlijk handelen gaat een grotere rol spelen in het inspectietoezicht. De inspectie ontwikkelt indicatoren om de rol van het bestuur bij zwakke en zeer zwakke scholen en opleidingen in beeld te brengen. Daarbij baseert de inspectie zich op de wettelijke eisen voor goed bestuurlijk handelen.

9.1 Veranderende rol van besturen

Autonomie en verantwoording

Wetgeving In alle sectoren is wetgeving tot stand gekomen om autonomie van besturen, verantwoording en toezicht in balans te brengen. Dat gebeurde eerst in het hbo en wo, later in het mbo. Sinds 1 augustus 2010 is de Wet goed onderwijs, goed bestuur van kracht in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Parallel hieraan hebben sectororganisaties codes voor goed bestuur ontwikkeld, die de wettelijke eisen nader uitwerken en soms van een normering voorzien.

Verantwoording Tegenover de autonomie van besturen staat de verplichting om zich te verantwoorden. Die berust op drie pijlers:

- Het interne toezicht beoordeelt en borgt de kwaliteit en de financiële en personele condities. Het gaat dus na of besturen hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs waarmaken. Met het financieel beleid en het personeelsbeleid moet het bestuur ervoor zorgen dat de instandhouding en de kwaliteit van het onderwijs geen risico's lopen.
- Via de horizontale dialoog betrekken besturen direct belanghebbenden bij dit proces.
- Het externe toezicht van de inspectie, het sluitstuk in de keten, is risicogericht en proportioneel. De inspectie houdt zich in eerste instantie bezig met scholen die onvoldoende opbrengsten hebben en spreekt hun besturen hierop aan.

Bestuurlijk handelen De inspectie spreekt besturen nu al aan op hun eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en de financiën. De komende jaren zal de inspectie het toezicht op de kwaliteit van bestuurlijk handelen verder vormgeven. Daartoe wordt (aanvullend op de risicoanalyse op school- of opleidingsniveau) een risicomodel op bestuurlijk niveau ontwikkeld. Ook zal de inspectie indicatoren ontwikkelen om te kunnen beoordelen of besturen van zwakke en zeer zwakke scholen voldoende voorwaarden scheppen om de kwaliteit te verbeteren, te bewaken en te borgen.

Zorgplicht

Goed en professioneel Schoolbesturen moeten goed bestuurlijk handelen laten zien, maar ook professioneel zijn.

- Bij 'goed bestuur' gaat het om eisen die direct of indirect samenhangen met de kwaliteit van het onderwijs.
- Bij 'professioneel bestuur' gaat het om eisen die het professionele karakter van het bestuur betreffen.

Goed bestuur De wet bevat een algemeen geformuleerde zorgplicht voor besturen: zij zijn eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Goede besturen zorgen er voor dat de kwaliteit van het onderwijs op de scholen op orde is. Om dat waar te maken moeten ze zicht hebben op de kwaliteit van scholen, normen stellen om de kwaliteit te beoordelen, doelen formuleren om het onderwijs te verbeteren en de resultaten van kwaliteitsverbetering borgen. Besturen moeten hun scholen opbrengstgericht aansturen. Dat kan alleen als scholen een goed functionerend systeem van kwaliteitszorg hebben. Besturen moeten ook de financiële en personele randvoorwaarden voor de korte en langere termijn in de gaten houden. Verder moeten ze rekening houden met hun concurrentiepositie, hun financiële mogelijkheden, personele ontwikkelingen en demografische ontwikkelingen die gevolgen hebben voor hun financiële positie (zie ook hoofdstuk 10).

Professioneel bestuur Professionele besturen hebben taken en bevoegdheden helder verdeeld over bestuurders en interne toezichthouders. De scheiding tussen deze functies is voor alle sectoren een bekostigingsvoorwaarde, maar besturen zijn vrij in de manier waarop ze de scheiding maken. Verder moet het interne toezicht onafhankelijk zijn en krijgen besturen de opdracht zich ten minste via het jaarverslag te verantwoorden naar de maatschappelijke omgeving en de overheid.

9.2 Bestuurlijke schaalvergroting

Aantal besturen Door bestuurlijke schaalvergroting nam het aantal besturen het afgelopen decennium in alle sectoren af (tabel 9.2a). De sterkste daling deed zich voor tussen 2000 en 2005. Door de schaalvergroting steeg het aantal leerlingen per bestuur.

Tabel 9.2a
Ontwikkeling van het aantal besturen tussen 2000 en 2009

Samenstelling	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bo	1.672	1.553	1.456	1.331	1.227	1.134	1.055	1.001	952	911
Bo/sbao	67	80	95	104	110	110	113	113	119	117
Bo/sbao/(v)so	19	23	30	30	29	29	31	31	31	31
Bo/sbao/(v)so/vo	36	32	23	18	16	13	12	11	10	10
Bo/sbao/vo	38	27	17	16	15	16	12	13	11	12
Bo/(v)so	3	3	5	6	5	4	4	3	3	3
Bo/(v)so/vo	3	4	2	1	3	3	2	2	2	2
Bo/vo	22	18	16	14	13	13	11	11	12	9
Bo/vo/mbo	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-
Bo/mbo	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1
Sbao	34	38	42	45	44	44	41	39	35	33
Sbao/(v)so	6	11	15	11	11	10	8	8	8	8
Sbao/(v)so/vo	26	20	14	11	11	11	11	11	11	11
Sbao/vo	25	17	9	10	7	6	4	4	3	3
(V)so	119	116	113	111	105	96	92	88	81	80
(V)so/vo	7	7	7	7	6	4	4	4	4	4
(V)so/vo/mbo	2	2	1	1	1	-	-	-	-	-
(V)so/mbo	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1
Vo	316	314	292	285	287	288	285	279	278	279
Vo/mbo	28	28	27	28	27	26	26	27	27	26
Vo/mbo/hbo	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1
Mbo	42	42	41	38	37	37	38	37	37	37
Mbo/hbo	1	1	1	1	1	4	4	3	3	3
Hbo	52	51	49	47	41	37	35	36	35	35
Wo	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
Totaal	**2.531**	**2.400**	**2.268**	**2.129**	**2.011**	**1.901**	**1.804**	**1.737**	**1.678**	**1.630**

Bron: OCW, 2010

- Het aantal besturen van basisscholen is sinds 2000 bijna gehalveerd. Er zijn minder eenpitters en kleine besturen (minder dan tien scholen) en meer grotere besturen. Besturen verschillen overigens nog steeds sterk in omvang: sommige hebben minder dan honderd leerlingen, andere hebben bijna twintigduizend leerlingen (OCW, 2010).
- Ook in het voortgezet onderwijs nam het aantal besturen af en groeide het gemiddeld aantal leerlingen per bestuur. De meeste besturen hebben tussen de duizend en vierduizend leerlingen; vier besturen hebben meer dan twintigduizend leerlingen.
- In het (voortgezet) speciaal onderwijs is het aantal besturen gedaald en verdubbelde het gemiddeld aantal leerlingen per bestuur. Dat komt niet alleen door schaalvergroting, maar ook door de instroom van leerlingen in dit type onderwijs. Dat leidde in sommige besturen tot een snelle groei van het aantal locaties. Besturen in deze sector zijn vaak niet alleen betrokken bij het onderwijs, maar ook bij instellingen voor (jeugd)zorg, gezondheidszorg of justitie.
- In het mbo en het hbo kwam de bestuurlijke schaalvergroting vooral vóór 2000 tot stand en veranderde er daarna niet meer zoveel. Het aantal universiteiten is in de loop der jaren niet veranderd.

Verzelfstandiging openbaar onderwijs In het openbaar onderwijs zijn veel besturen verzelfstandigd om de dubbelrol van de gemeente (zowel overheid als bestuur) op te heffen. Vaak is de vroegere bestuurscommissie van de gemeenteraad vervangen door een zelfstandige stichting. Tussen 1997 en 2008 is het aandeel gemeentelijk bestuurd onderwijs in het basisonderwijs gedaald van ruim 30 naar minder dan 10 procent, in het voortgezet onderwijs van 25 naar 5 procent (Onderwijsraad, 2008).

9.3 Bestuurlijke organisatie en inrichting

Bestuursmodellen Sectoren verschillen in de manier waarop het bestuur en het interne toezicht georganiseerd zijn. In het mbo, hbo en wo is een scheiding tussen een college van bestuur en een raad van toezicht gemeengoed. Een verkennend inspectieonderzoek uit 2010 onder besturen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs maakt echter duidelijk dat een raad van toezicht voorkomt bij slechts 14 respectievelijk 53 procent. Eerder onderzoek (Turkenburg, 2008) wees uit dat veel besturen in deze sectoren een raad-van-beheermodel hebben: een bestuur op hoofdlijnen en mandatering van taken en bevoegdheden aan de schoolleiding. Vooral bij eenpitters in het basisonderwijs komt het klassieke model nog vaak voor, waarbij het bestuur eindverantwoordelijk is en de directie uitvoerende taken heeft.

Raden van toezicht

Valkuilen Over het functioneren van raden van toezicht is relatief weinig bekend. Vaak hebben raden van toezicht in het basisonderwijs naast hun toezichthoudende rol in de praktijk ook een adviserende functie (Van de Kant, 2009), maar die twee taken staan op gespannen voet. Valkuilen voor raden van toezicht zijn (Klifman, 2010):

- onvoldoende verschil maken tussen besturen en toezicht houden;
- het bestuur te veel ruimte geven en niet kritisch genoeg zijn;
- als vriendenclub functioneren;
- te lang een afwachtende houding aannemen.

Mbo De inspectie onderzocht het functioneren van raden van toezicht in het mbo (Inspectie van het Onderwijs, 2010a). De belangrijkste bevindingen zijn:

- Een fors aantal instellingen leeft de code 'Goed bestuur' niet na. Minder dan de helft van de raden van toezicht besteedt aandacht aan de verantwoording door het middenmanagement en aan het betrekken van onafhankelijke externe adviseurs en collega-instellingen. Ook maakt de helft van de raden nevenfuncties niet openbaar.
- De afgelopen jaren hebben meer raden van toezicht zelf informatie verworven, een belangrijk element van onafhankelijkheid.
- Tegelijk is er een grotere terughoudendheid als het gaat om een kritische opstelling naar het college van bestuur.
- Veel raden van toezicht gebruiken eigen normen, normen van de inspectie of benchmarks van de MBO Raad. Ruim 40 procent van de raden van toezicht heeft echter geen eigen normen voor het beoordelen van onderwijsinformatie. Dat doet afbreuk aan de effectiviteit van het interne toezicht: naarmate dat sterker onderwijsgericht is, is de onderwijskwaliteit van de mbo-instelling beter.

Kwaliteitsverschillen De Commissie Onderwijs en Besturing BVE constateert dat er grote verschillen zijn in de kwaliteit van het interne toezicht. Die verschillen hangen samen met de manier waarop instellingen vormgeven aan de interne besturing, de wijze waarop verantwoording wordt gevraagd en afgelegd en de beschikbaarheid van managementinformatie. De commissie stelt dat raden van toezicht een sterke en betrokken rol moeten spelen, meer aandacht moeten besteden aan het onderwijs en het college van bestuur goed tegenspel moeten bieden (Commissie Onderwijs en Besturing BVE, 2010).

Interne organisatie

Subsidiariteit Grote instellingen en besturen van een groot aantal scholen compenseren nadelen van de schaalgrootte door interne verzelfstandiging, ofwel kleinschaliger aansturing op een lager niveau in de organisatie. Daarbij is het principe van subsidiariteit, het beleggen van verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau in de organisatie, het uitgangspunt. De Onderwijsraad (2010) maakt globaal een tweedeling: in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs overheerst een model waarbij individuele scholen veel vrijheid hebben en het bestuur meer op de achtergrond staat, in de andere sectoren heeft het bestuur vaker een voorhoedepositie.

Bovenschools management In het basisonderwijs heeft 93 procent van de meerpitters een bovenschools management (Van Kessel en Hovius, 2011). De meest voorkomende vormen zijn de algemeen directeur (59 procent) en het college van bestuur (17 procent). De meerpitters zonder bovenschools management zijn meestal klein. Bij de eenpitters is de directeur in 79 procent van de gevallen gemandateerd bestuurder en in 19 procent van de gevallen dagelijks bestuurder. Daarbij zijn de bestuurstaken naar de directeur gedelegeerd.

Besturen in het basisonderwijs

Toezichthouder De taakopvatting van besturen van basisscholen is veranderd (tabel 9.3a). In vergelijking met 2006 zien meer besturen zichzelf als toezichthouder, minder als opdrachtgever. Bijna een kwart van de besturen vindt de rol van klankbord of ambassadeur/netwerker het belangrijkst; sturend optreden ligt dan minder voor de hand (Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman, 2010).

Tabel 9.3a
Taakopvatting besturen basisonderwijs (in percentages, n=109)

	2006	2010
Bestuur als opdrachtgever	54	36
Bestuur als toezichthouder	27	41
Bestuur als klankbord	16	19
Bestuur als ambassadeur en netwerker	3	4
Totaal	**100**	**100**

Bron: Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman, 2010

Prioriteiten De tijdsbesteding van besturen is sinds 2006 ook veranderd (tabel 9.3b): na de invoering van de lumpsum gaat meer tijd zitten in personele zaken. De tijd besteed aan onderwijs is licht teruggelopen, hoewel aandacht hiervoor essentieel is om zicht te hebben op de kwaliteit van scholen.

Tabel 9.3b
Tijdsbesteding besturen basisonderwijs (in percentages, n=109)

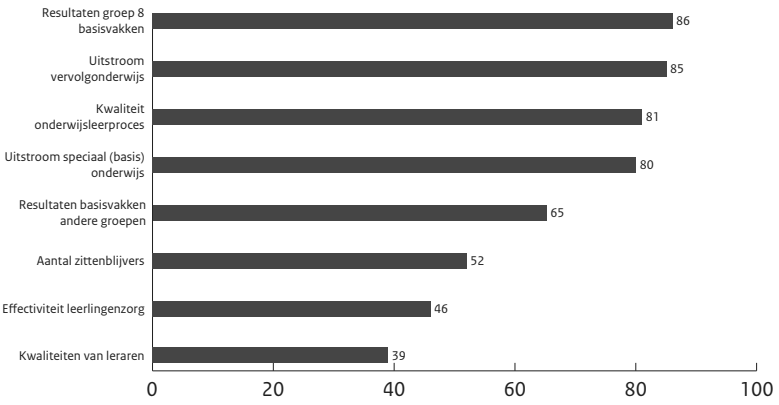
	2006	2010
Onderwijs	20	17
Personeel	29	38
Financieel en materieel beheer	29	23
Organisatie/communicatie	22	22
Totaal	**100**	**100**

Bron: Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman, 2010

Schoolleiders van basisscholen

Thema's voor verantwoording De inspectie heeft in 2010 in een representatieve steekproef van 309 schoolleiders van basisscholen gevraagd over welke onderwerpen zij schriftelijk verantwoording afleggen aan hun bestuur (figuur 9.3a). De antwoorden wijzen op onvoldoende aandacht van sommige besturen voor onderwijsprocessen en opbrengsten.

- Zo'n 15 tot 20 procent van de schoolleiders legt geen verantwoording af over prestaties in groep 8, uitstroom naar het vervolgonderwijs of het speciaal (basis)onderwijs en de kwaliteit van het onderwijsleerproces. Zonder deze informatie kunnen besturen hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit onvoldoende waarmaken.
- Een derde van de schoolleiders informeert het bestuur niet over de prestaties van leerlingen in de groepen 1 tot en met 7. De helft of meer verantwoordt zich niet over aantallen zittenblijvers en effecten van leerlingenzorg. Voor besturen is dit een gemiste kans, want meer dan bij de resultaten in groep 8 gaat het hier om gegevens met een 'early warning'-functie. Gezien het belang van leerlingenzorg en de formatieve inzet die daarmee gemoeid is, is het vreemd dat nog zoveel schoolleiders hierover geen verantwoording afleggen.
- De meerderheid van schoolleiders legt geen verantwoording af over de pedagogische en didactische kwaliteiten van leraren. Dat is opvallend, omdat het bestuur de werkgever van de leraren is.



Figuur 9.3a
Onderwerpen primair proces waarover schoolleiders van basisscholen schriftelijk verantwoording afleggen aan hun bestuur (in percentages, n=309)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Personeelsbeleid Besturen kunnen via personeelsbeleid de kwaliteit van het onderwijs beïnvloeden. Ze kunnen bijvoorbeeld mobiliteit van leraren en schoolleiders bevorderen (om te voorkomen dat teams onvoldoende nieuwe impulsen krijgen) of ze kunnen eisen stellen aan de omvang van deeltijdbanen (om al te grote versnippering te voorkomen). Volgens schoolleiders voeren slechts enkele besturen hier bewust beleid op. Zij tolereren bijvoorbeeld geen deeltijdbanen van minder dan twee dagen of ze spreken met schoolleiders af dat ze na vijf jaar op een andere school gaan werken. Enkele besturen verwachten van leraren dat ze na een vastgesteld aantal jaren wisselen van groep, bouw of school.

9.4 Bestuurlijk vermogen en kwaliteit

Schoolleiders en besturen van zwakke en zeer zwakke scholen

Rol bij kwaliteitsdaling De inspectie analyseerde eind 2010 ruim honderd rapporten over zwakke en zeer zwakke scholen en opleidingen uit het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het mbo. Doel was op te sporen welke rol schoolleiders en besturen op deze groep scholen spelen. Eerder onderzoek toonde al aan dat schoolleiding en besturen van zeer zwakke basisscholen problemen niet op tijd signaleren of ze niet effectief aanpakken. Vaak hebben betrokkenen (bestuur, bovenschools management, schoolleider en team) hun verantwoordelijkheden niet helder verdeeld (Inspectie van het Onderwijs, 2006; 2010d).

Geen leiderschap De rapporten laten zien dat schoolleiders op zwakke en zeer zwakke scholen geen leiderschap tonen, niet met veranderingen kunnen omgaan en inhoudelijke veranderingen niet goed aansturen (tabel 9.4a).

Geen continuïteit Ook besturen spelen een rol bij de kwaliteit van zwakke en zeer zwakke scholen. Zij waarborgen de continuïteit in de aansturing van scholen onvoldoende (tabel 9.4b).

Tabel 9.4a
Problemen van schoolleiders op zwakke en zeer zwakke scholen en opleidingen

Knelpunt	Voorbeelden
De schoolleider toont geen leiderschap.	• De verhoudingen in het team of tussen team en ouders zijn lange tijd verstoord. • Het team werkt niet als eenheid; er is een eilandencultuur. • De schoolleider maakt problemen niet bespreekbaar en creëert geen professionele cultuur. • De schoolleider heeft geen draagvlak bij het team.
De schoolleider kan niet omgaan met veranderende omstandigheden.	• Het team groeit, maar de schoolleider zorgt niet voor begeleiding van nieuwe leraren. • De school groeit en werkt met dislocaties, maar de schoolleider bereikt geen eenheid van werken onder leraren. • De schoolleider laat zorgleerlingen van andere scholen instromen, maar heeft geen antwoord op problemen die dat met zich meebrengt. • Het leerlingenaantal daalt en leraren vertrekken. De schoolleider kan de eenheid in het team niet handhaven. • De school wordt zo klein, dat leraren met combinatiegroepen van drie leerjaren moeten werken, terwijl ze daar geen ervaring mee hebben. De schoolleider zorgt niet voor ondersteuning.
De schoolleider kan complexe inhoudelijke veranderingen niet aansturen.	• Het competentiegericht onderwijs moet ingevoerd worden op een mbo-opleiding, maar leraren vinden de structuren waarbinnen dat plaatsvindt niet helder. • Het invoeren van een nieuw onderwijsconcept ('leertuinen') loopt niet goed.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Tabel 9.4b
Problemen van besturen op zwakke en zeer zwakke scholen

Knelpunt	Voorbeelden
Het bestuur zorgt niet voor continuïteit in de aansturing van de school.	• Het management van de school wisselt steeds; soms zijn er drie directeuren in vier jaar. • De directeur is ziek, maar het bestuur zorgt niet voor vervanging. • Het bestuur slaagt er niet in de sollicitatieprocedure voor een nieuwe directeur met succes af te sluiten.
Het bestuur schept geen personele rust op de school of bewaakt de kwaliteit van het personeel onvoldoende.	• Vacatures voor leraren worden niet vervuld. • Meer dan een kwart van de leraren is onbevoegd. • De school heeft te maken met een instroom van overtollig personeel van andere scholen, zonder dat daar scholing en begeleiding tegenover staan.
Het bestuur laat onrustveroorzakende situaties te lang voortbestaan.	• De school krijgt een nieuwe locatie, maar moet voor die tijd verschillende keren verhuizen. • Noodzakelijke personele en/of financiële maatregelen blijven uit. • Er loopt een fusie met een andere school, die lang duurt. • Het is voor de betrokkenen op school niet duidelijk of het bestuur de school in de toekomst open wil houden of wil opheffen.

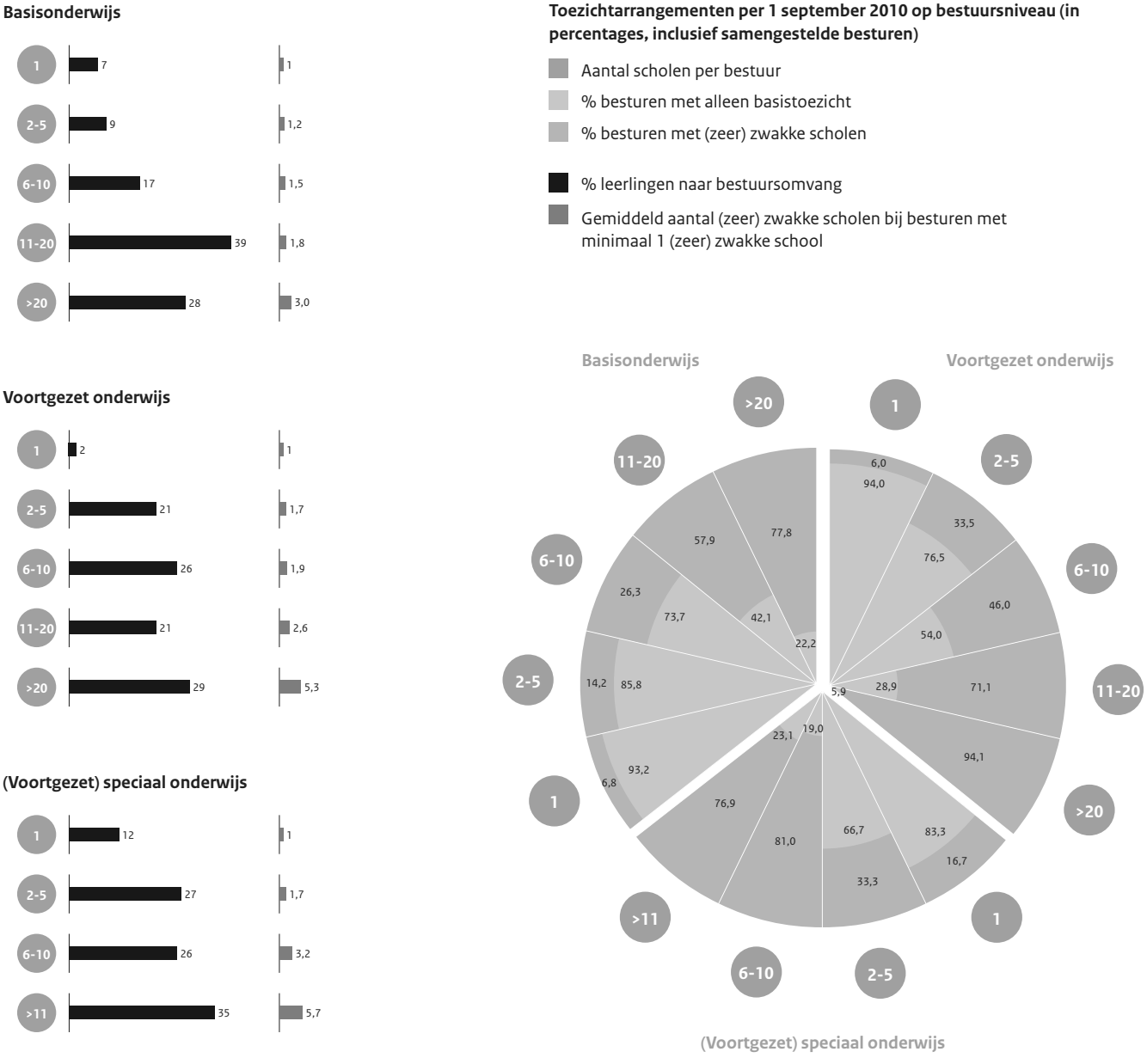
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Besturen basisonderwijs en kwaliteit

Grotere besturen Evenals vorig jaar heeft een kwart van de besturen in het basisonderwijs zwakke of zeer zwakke scholen (figuur 9.4a). Hoe meer scholen er bij een bestuur horen, hoe groter de kans dat er een zwakke of zeer zwakke tussen zit. Toch zijn er ook grote besturen (bijvoorbeeld 22 procent van de besturen met meer dan twintig scholen) die geen enkele zwakke of zeer zwakke school hebben.

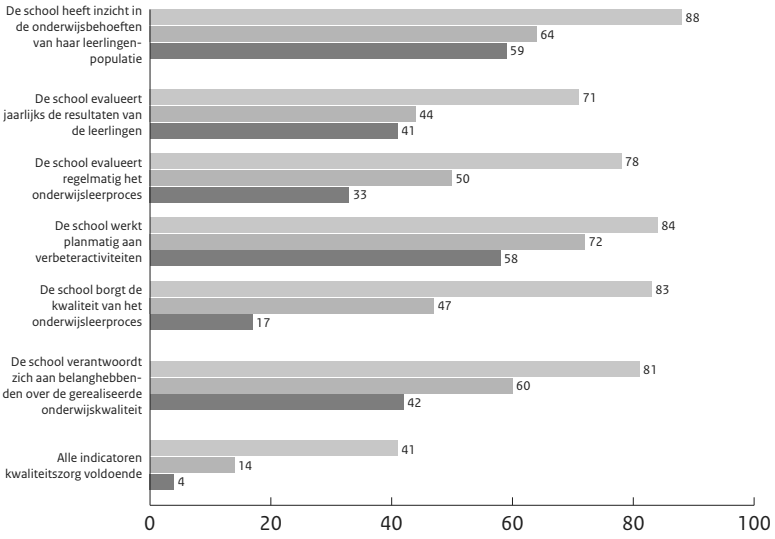
Figuur 9.4a

Toezichtarrangementen per 1 september 2010 op bestuursniveau (in percentages, inclusief samengestelde besturen)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Kwaliteitszorg basisonderwijs Zonder systeem van kwaliteitszorg kunnen schoolleiding en bestuur de kwaliteit van het onderwijs niet in beeld brengen of verbeteren. Op zwakke en zeer zwakke scholen is de kwaliteitszorg veel vaker onvoldoende dan op scholen met basistoezicht (figuur 9.4b).



Figuur 9.4b
Percentage voldoende scholen op de indicatoren van kwaliteitszorg in het basisonderwijs, 2009/2010 (n=1.077)

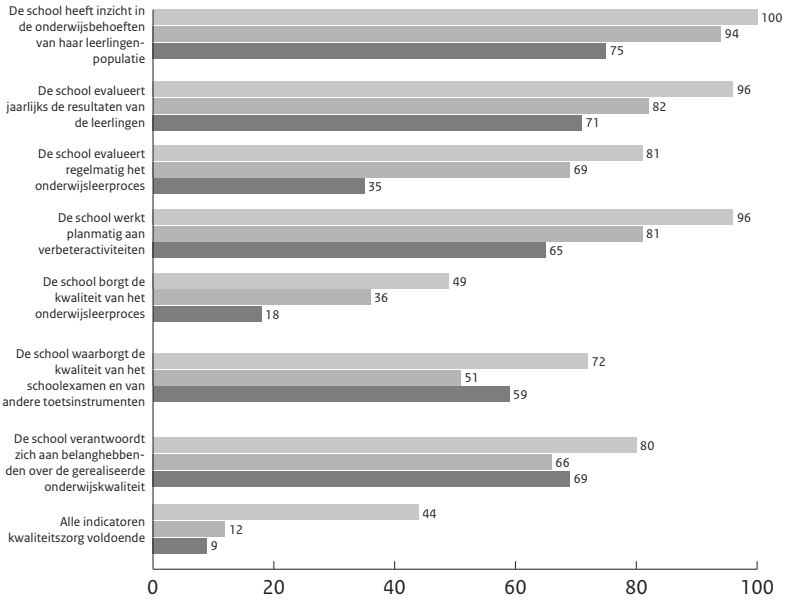
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Opbrengstgerichtheid besturen Scholen die resultaten van leerlingen en het onderwijsleerproces niet evalueren, werken niet opbrengstgericht. Hier valt nog veel te verbeteren, ook op scholen met basistoezicht (zie ook hoofdstuk 2) en ook bij besturen. Eerder meldde de inspectie al dat een op de vijf scholen in een representatieve steekproef nooit met het bestuur over de opbrengsten sprak (Inspectie van het Onderwijs, 2010c). Recente gegevens van de PO-raad, afkomstig uit gesprekken met 170 besturen, wijzen uit dat 30 procent van de besturen geen meetbare doelen heeft voor het beoordelen van leerlingprestaties. Besturen laten zich verder alleen door de schoolleiding informeren en gaan niet snel zelf kijken wat er op scholen gebeurt: zo'n 40 procent van de besturen doet dit nooit (PO-raad, 2010). Een derde van alle besturen heeft een systeem voor kwaliteitszorg op bestuursniveau, 60 procent is bezig een dergelijk systeem op te zetten. De resterende groep is dat niet van plan. Het gaat daarbij om 6 procent van de meerpitters en 20 procent van de eenpitters (Van Kessel en Hovius, 2011).

Besturen voortgezet onderwijs en kwaliteit

Een op drie In het voortgezet onderwijs heeft 37 procent van de besturen een of meerdere zwakke of zeer zwakke scholen. Ook hier gaat het vaak om grotere besturen (figuur 9.4a). Van de grote besturen (met 21 of meer scholen) heeft echter 6 procent helemaal geen zwakke of zeer zwakke scholen.

Onvoldoende kwaliteitszorg Ook in het voortgezet onderwijs hebben de zwakke en zeer zwakke scholen hun kwaliteitszorg veel vaker niet op orde dan scholen met basistoezicht (figuur 9.4c). Besturen hebben, zeker als scholen de prestaties van leerlingen niet goed evalueren, onvoldoende informatie om zich een oordeel te vormen over de kwaliteitsontwikkeling en om op basis daarvan te sturen. Enkele jaren geleden bleek ook al dat veel besturen scholen hebben waar belangrijke elementen van kwaliteitszorg ontbreken (Inspectie van het Onderwijs, 2008; 2010c).



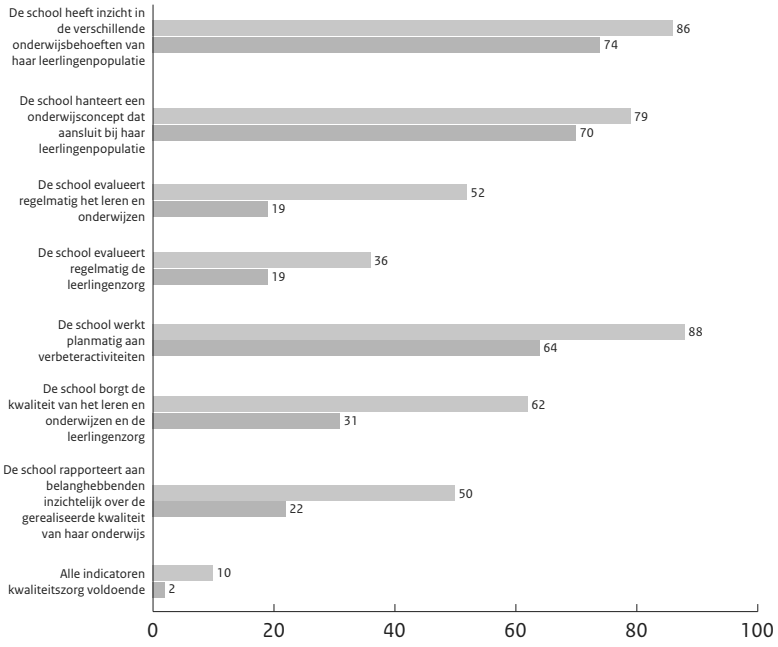
Figuur 9.4c
Percentage voldoende scholen op de indicatoren van kwaliteitszorg in het voortgezet onderwijs, 2009/2010 (n=187)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Besturen (voortgezet) speciaal onderwijs en kwaliteit

Snelle groei In het (voortgezet) speciaal onderwijs heeft 39 procent van de besturen zwakke of zeer zwakke scholen (figuur 9.4a). Veel scholen slagen er nog onvoldoende in om ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen te formuleren en de voortgang van de ontwikkeling te bewaken. Verder laat de functionaliteit van de handelingsplanning vaak te wensen over. Ook bestuurlijke oorzaken spelen een rol:

- de sector is de afgelopen jaren explosief gegroeid, in aantallen leerlingen en aantallen scholen of locaties;
- daardoor is er soms weinig continuïteit in bestuur, schoolleiding en lerarenteams;
- vaak is het moeilijk om gekwalificeerde bestuurders en personeelsleden te vinden;
- verder is de bestuurlijke complexiteit groot: besturen hebben te maken met uiteenlopende wettelijke regimes en bekostigingsstromen.



Figuur 9.4d
Percentage voldoende scholen op de indicatoren van kwaliteitszorg in het (voortgezet) speciaal onderwijs, 2009/2010 (n=101)

Basis
Zwak/zeer zwak

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Evalueren Besturen kunnen in deze sector sterk aan kwaliteit winnen als ze ervoor zorgen dat hun scholen voldoende aan kwaliteitszorg doen (figuur 9.4d). Vooral de evaluatie van het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg komen niet goed uit de verf, ook niet op scholen met basistoezicht. De sector loopt wat kwaliteitszorg betreft behoorlijk achter op het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.

Mbo-instellingen en kwaliteit

Samenhang De inspectie constateerde op basis van onderzoek bij 27 bekostigde mbo-instellingen dat de kwaliteit van het bestuurlijk vermogen samenhangt met de kwaliteit van onderwijs en examinering (Inspectie van het Onderwijs, 2010a).

- Monitoring is bij veel instellingen goed ontwikkeld en breed geaccepteerd. Door audits, enquêtes en panels onder belanghebbenden verzamelen instellingen informatie over de kwaliteit van onderwijs en examens.
- Instellingen doen daarna echter te weinig met al die gegevens. Ze zijn onvoldoende kritisch over hun eigen functioneren, onder meer door een gebrek aan duidelijke normen. Raden van toezicht blijven hier ook in gebreke.
- Uitkomsten van monitoring leiden daardoor niet tot effectieve verbetermaatregelen.

Wisselingen De stabiliteit van bestuur en management, de resultaatgerichtheid van de instellingen en de informatievoorziening spelen ook een belangrijke rol. Onvoorziene wisselingen in de samenstelling van het college van bestuur (bij 40 procent van de instellingen in de afgelopen anderhalf à twee jaar) en in het middenmanagement (bij bijna 70 procent) vloeien voort uit problemen met de kwaliteit van het onderwijs of spelen juist een rol bij het ontstaan ervan.

Koplopers Instellingen verschillen sterk in bestuurlijk vermogen en onderwijskwaliteit. Ongeveer 15 procent is te kenschetsen als koploper: zij hebben een goede kwaliteitszorg, een grote organisatie-effectiviteit en voldoende onderwijskwaliteit. Een ongeveer even grote groep is te kenschetsen als achterblijver: zij hebben minder bestuurlijk vermogen en de onderwijskwaliteit is ook relatief laag. Alle overige instellingen zitten hier tussenin (zie ook hoofdstuk 5)

Instellingen hoger onderwijs en kwaliteit

Beter toezicht nodig In het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs zijn instellingen verantwoordelijk voor inhoud, kwaliteit en inrichting van het onderwijs. Incidenten, zoals de problemen bij Hogeschool Inholland, maken duidelijk dat het interne toezicht beter moet: de veronderstelde checks and balances hebben niet gewerkt. De oorzaken voor de problemen liggen in tekortkomingen in de kwaliteitszorg, het onvoldoende functioneren van planning en control en onvoldoende effectief optreden op verschillende niveaus in de organisatie. Gezien dit alles vraagt de relatie tussen intern en extern toezicht om nadere doordenking (Commissie Diplomering Langstudeerders Hogeschool INHolland, 2010).

9.5 Bestuurlijk vermogen en financieel beheer

Financieel beheer Als een bestuur inzicht heeft in de financiële situatie en bijstuurt als dat nodig is, is sprake van goed financieel beheer. In de praktijk schiet de kwaliteit van het financieel beheer nog vaak tekort, bijvoorbeeld door onvoldoende kennis van financieel management (zie verder hoofdstuk 10). Financiële risico's en onvoldoende onderwijskwaliteit hangen soms, maar lang niet altijd samen.

- In het basisonderwijs heeft een derde van de besturen met financiële risico's zwakke of zeer zwakke scholen, tegen een kwart van de besturen zonder financiële risico's.
- In het mbo heeft driekwart van de instellingen met financiële risico's zwakke of zeer zwakke opleidingen; bij de instellingen zonder financiële risico's gaat het om iets minder dan de helft.
- In het voortgezet onderwijs heeft de helft van de besturen met financiële risico's een zwakke of zeer zwakke school, tegen 40 procent van de besturen zonder die risico's.

Als besturen zwakke of zeer zwakke scholen hebben en ook financiële risico's laten zien, combineert de inspectie het geïntensiveerde toezicht op de onderwijskwaliteit met intensief financieel toezicht.

9.6 Publieke verantwoording

Verticale verantwoording

Jaarverslagen Besturen moeten jaarlijks in een financieel jaarverslag en een inhoudelijk jaarverslag verantwoording afleggen aan de overheid. De regelgeving is sinds 2008 voor alle sectoren gelijk. Het mbo en het hoger onderwijs hebben al langer ervaring met inhoudelijke jaarverslagen, maar voor de andere sectoren is dit een relatief nieuw fenomeen. Vorig jaar constateerde de inspectie op basis van een analyse van vierhonderd jaarverslagen uit alle sectoren dat de kwaliteit van onderwijskundige informatie vaak te beperkt was. Dat is nog steeds het geval. In het mbo is de verantwoording over de opbrengsten bijvoorbeeld vaak onvoldoende, omdat alleen op instellingsniveau informatie wordt gegeven en niet op het niveau van afzonderlijke eenheden. Ook informatie over de kwaliteitszorg schiet vaak tekort (zie hoofdstuk 5).

Horizontale dialoog

Belanghebbenden Besturen moeten ook een dialoog aangaan met de maatschappelijke omgeving. Doel hiervan is belanghebbenden (leerlingen, ouders, werkgevers) in staat te stellen de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen en te beïnvloeden, vanuit de gedachte dat zelfregulatie goed is voor de kwaliteit van het onderwijs.

- Het voortgezet onderwijs publiceert via het project 'Vensters voor verantwoording' cijfermatige informatie over scholen. Scholen kunnen hun eigen gegevens vergelijken met het landelijke beeld en met vergelijkbare scholen, maar ook ouders en leerlingen kunnen dat doen.
- Veel mbo-instellingen hebben vastgelegd wie hun externe belanghebbenden zijn en zij betrekken hen via panels en tevredenheidsonderzoeken bij de kwaliteitsontwikkeling (Inspectie van het Onderwijs, 2010a). Het mbo gebruikt benchmarkinformatie van de MBO Raad voor de horizontale dialoog.

Openbaarheid Volgens Janssens en Noorlander (2010) heeft het openbaar maken van verantwoordingsinformatie nog weinig invloed op het keuzegedrag van ouders en leerlingen, onder andere omdat die informatie nog niet altijd goed toegankelijk is. Openbaar maken van verantwoordingsinformatie kan leiden tot ongewenste neveneffecten, zoals strategisch gedrag. Daarom moeten raden van toezicht, scholen en instellingen de informatie goed kunnen uitleggen aan belanghebbenden.

9.7 Nabeschouwing

Besturen in ontwikkeling De randvoorwaarden voor goed en professioneel bestuur krijgen langzamerhand meer vorm, maar binnen en tussen sectoren zijn grote verschillen in ontwikkelingsfase en uitvoering. De wettelijk verplichte invoering van de scheiding tussen bestuur en intern toezicht is in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs relatief nieuw. In het mbo en het hoger onderwijs is die ontwikkeling al langer gaande. Recente incidenten in die sectoren tonen aan dat de principes van goed bestuur in de praktijk nog onvoldoende gestalte krijgen. Een nadere doordenking van de relatie tussen intern en extern toezicht is dan ook nodig.

Primair proces Besturen en raden van toezicht zijn te weinig gericht op het primaire proces. Dat geldt vooral bij zwakke en zeer zwakke scholen en opleidingen. Besturen verzamelen zelf niet genoeg informatie of beoordelen informatie niet kritisch aan de hand van ambitieuze normen. Besturen zijn geneigd te veel af te gaan op de informatie die zij van schoolleiders krijgen. Effectieve verbetermaatregelen blijven te vaak uit. Er is nog weinig zicht op de mate waarin besturen financieel beleid en personeelsbeleid gebruiken om te sturen op onderwijskwaliteit; besturen schenken hier in hun inhoudelijk jaarverslag weinig aandacht aan.

Kwaliteitszorg Om te voldoen aan de zorgplicht voor goed onderwijs moeten bestuur en management sturen op kwaliteit. Ze moeten een goed functionerend cyclisch systeem van kwaliteitszorg hebben om opbrengstgericht te kunnen werken. Op zwakke en zeer zwakke scholen en opleidingen laat de kwaliteitszorg zeer sterk te wensen over, maar niet alleen daar. In alle sectoren is het van belang dat besturen opbrengstgericht handelen op basis van betrouwbare gegevens uit een systeem van kwaliteitszorg. Aandacht daarvoor moet dan ook met kracht gestimuleerd worden.

Schaalgrootte Er is weinig bekend over de eventuele gevolgen van de bestuurlijke schaalvergroting voor de kwaliteit van het onderwijs. Het is daarom van belang de variëteit aan ontwikkelingen en modellen bij besturen goed te monitoren.

Extern toezicht Extern toezicht op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen, sluitstuk in de keten van goed bestuur, is cruciaal voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Als onderdeel van het risicogerichte toezicht legt de inspectie bestuurlijke knelpunten bloot. Door besturen op hun verantwoordelijkheid aan te spreken, beoogt de inspectie een bijdrage te leveren aan de kwaliteitsverbetering van het onderwijs. De inspectie zal dit toezicht de komende jaren verder ontwikkelen.

Literatuur

Commissie Onderwijs en Besturing BVE (2010). *Naar meer focus op het mbo. Advies van de Commissie Onderwijs en Besturing BVE.* Den Haag: [s.n.].

Commissie Diplomering Langstudeerders Hogeschool INHolland, commissie Leers (2010). *Veel ruimte, weinig rekenschap. Onderzoek naar het alternatieve afstudeertraject van de opleiding Media & Entertainmentmanagement van INHolland te Haarlem.* [S.l.]: [s.n.].

Hofman, R.H., Leer, K. van, Boom, J. de, & Hofman, W.H.A. (2010). *Educational Governance: Strategie. ontwikkeling en effecten. Themaproject 1: Functioneren van besturen.* Tussenrapport november 2010. Groningen: GION; Rotterdam: RISBO.

Inspectie van het Onderwijs (2006). *Ontstaan en ontwikkeling zeer zwakke scholen in het basisonderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010a) *Besturing en onderwijskwaliteit in het MBO.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs, een onderzoek naar opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010c). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010d). *Zeer zwakke scholen in het basisonderwijs 2006-2010.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Janssens, F.J.G., & Noorlander, C.W. (2010). *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs.* Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Kant, H. van de (2009). *Toezicht op besturen. Goed bestuur in het primair onderwijs: het raad van toezichtmodel.* 's-Hertogenbosch: KPC-groep.

Kessel, N. van, & Hovius, M. (2010). *Bestuur en management. Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs.* Nijmegen: ITS.

Klifman, H. (2010). De Raden van Toezicht in de praktijk. Janssens, F.J.G. & Noorlander, C.W. (2010). *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs.* Den Haag: Boom Lemma uitgevers, p. 299-318.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Kerncijfers 2005-2009. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: OCW.

Onderwijsraad (2008) *Bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2010). *Verzelfstandiging in het onderwijs II.* Den Haag: Onderwijsraad.

PO-Raad (2010). *Vroegsignalering voor schoolbesturen. Een handleiding.* Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

10

Financiën en rechtmatige besteding van gelden

10.1	Financieel toezicht	239
10.2	De financiële gezondheid van besturen en instellingen	240
10.3	Verantwoording door besturen en instellingen	242
10.4	Doelmatigheid van hoge vermogens	246
10.5	Naleving van wet- en regelgeving	247
10.6	Nabeschouwing	250

Samenvatting

Financiële gezondheid Alle onderwijssectoren zijn overwegend financieel gezond en hebben voldoende financiële ruimte om onderwijs te verzorgen. Het is belangrijk dat besturen en instellingen publieke middelen efficiënt en doelmatig inzetten en op tijd anticiperen op veranderingen, zodat ze financiële risico's kunnen voorkomen. Dat geldt in het bijzonder voor besturen die door demografische krimp met een daling van inkomsten te maken krijgen.

Financiële risico's De inspectie constateerde bij 58 besturen en instellingen uit alle sectoren financiële risico's, vooral in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs. Voor deze besturen en instellingen is een goed financieel beheer extra belangrijk, maar de inspectie ziet in verschillende onderzoeken dat de kwaliteit van het financieel beheer vaak nog tekortschiet.

Verantwoording Nog steeds leveren veel besturen hun jaarverslaggeving te laat in, maar de situatie is ten opzichte van vorig jaar verbeterd. Bij besturen die te laat zijn, wordt een deel van de bekostiging opgeschort. Besturen volgen niet altijd de voorschriften voor jaarverslaggeving, zoals het opnemen van een verplichte begroting. Accountants controleren de jaarverslaggeving en de inspectie onderzoekt jaarlijks steekproefsgewijs de kwaliteit van accountants. Daarbij komen opnieuw veel tekortkomingen aan het licht.

Doelmatigheid hoge vermogens De inspectie heeft bij vijftig besturen met excessief hoge vermogens in het primair en voortgezet onderwijs onderzocht wat de aard en de reden van het hoge vermogen is. Meer dan de helft van deze besturen zet het vermogen niet voldoende in voor het onderwijs. Op verzoek van de inspectie hebben de besturen toegezegd dat te veranderen en hun hoge vermogens verantwoord af te bouwen.

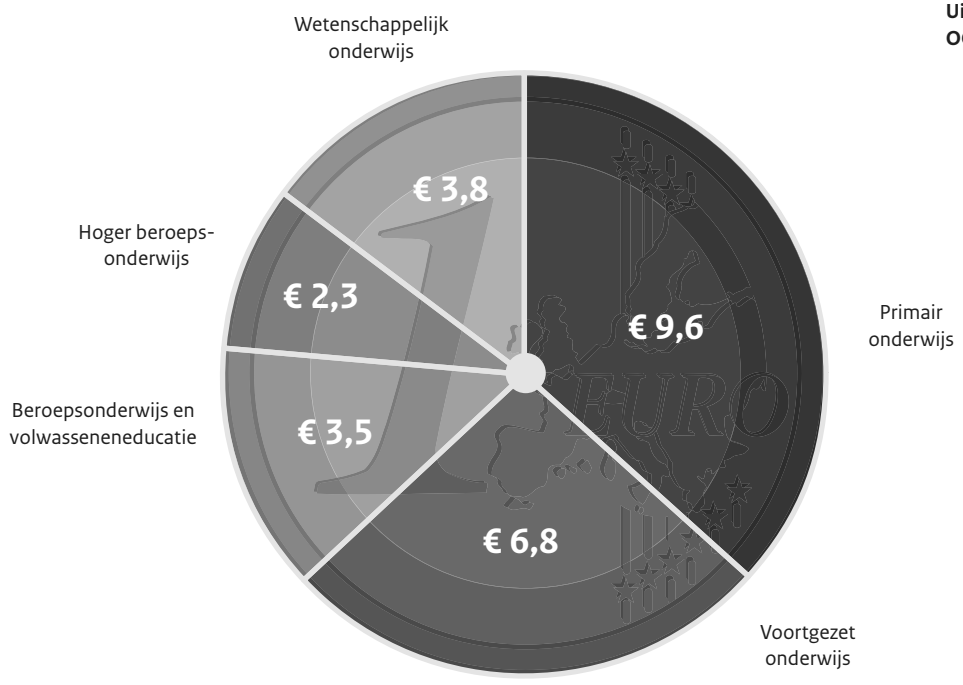
Naleving wet- en regelgeving De inspectie heeft het afgelopen jaar tekortkomingen gezien in de naleving van wet- en regelgeving. Enkele hiervan komen veel voor. Zo hebben niet alle besturen voor het personeel een Verklaring Omtrent het Gedrag, terwijl die in alle sectoren, behalve het hoger onderwijs, verplicht is. Daarnaast maken scholen in het primair onderwijs opnieuw veel fouten bij het opgeven van leerlinggewichten. De inspectie deed onderzoek naar beleggen en belenen in het primair en voortgezet onderwijs. Hieruit bleek dat de regels over het algemeen worden nageleefd.

10.1 Financieel toezicht

Onderdelen Voor goed onderwijs is het van belang dat besturen en instellingen financieel gezond zijn en geen onnodig hoge vermogens aanhouden. Financiële risico's moeten tijdig gesignaleerd worden. Daarbij speelt de inspectie een rol. Behalve op individuele besturen en instellingen ziet de inspectie ook toe op financiële ontwikkelingen in de onderwijssectoren als geheel. Een ander belangrijk terrein is de naleving van wet- en regelgeving, waarbij de rechtmatigheid van verkrijging en besteding van rijksbijdragen en de verantwoording hierover centraal staan. Het toezicht richt zich op het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen die een rijksbijdrage ontvangen, inclusief het groene onderwijs. Het bevoegd gezag wordt in dit hoofdstuk 'bestuur' (primair onderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs) of 'instelling' (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en het hoger onderwijs) genoemd, aansluitend bij het taalgebruik in de sectoren.

Uitgaven In 2009 gaf het ministerie van OCW € 26 miljard uit aan onderwijs. Daarnaast gaf het ministerie van LNV (met ingang van november 2010 ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) € 0,8 miljard uit aan het groene onderwijs (OCW, 2010a). Net als vorig jaar vormen deze bedragen gezamenlijk 10 procent van het totaal van de rijksuitgaven (Ministerie van Financiën, 2010). Het meeste geld gaat naar het primair onderwijs (figuur 10.1). Daarvan is een vijfde ofwel € 1,9 miljard bestemd voor het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs (OCW, 2010a).

Figuur 10.1
Uitgaven bekostigd onderwijs door OCW in 2009 (in miljarden)



Bron: OCW, 2010a

10.2 De financiële gezondheid van besturen en instellingen

Indicatoren De inspectie onderzoekt jaarlijks de financiële situatie van de sectoren en van individuele besturen en instellingen. Op basis van de jaarrekeningen berekent de inspectie drie financiële indicatoren. Van een risico is sprake als de signaleringsgrenzen worden overschreden (tabel 10.2a).

Tabel 10.2a
Doel, berekening en signalering van de financiële indicatoren

Indicator	Doel	Berekening	Signalering
Solvabiliteit	Inzicht in de mate waarin besturen of instellingen op langere termijn kunnen voldoen aan hun verplichtingen	Eigen vermogen en voorzieningen ÷ totaal passiva	Waarde lager dan 0,2
Liquiditeit	Inzicht in de mate waarin besturen of instellingen op korte termijn (<1 jaar) kunnen voldoen aan hun verplichtingen	Kortlopende vorderingen en liquide middelen ÷ kortlopende schulden	Waarde lager dan 0,5
Rentabiliteit	Inzicht in de mate waarin baten en lasten elkaar in evenwicht houden	Resultaat gewone bedrijfsvoering ÷ totale baten uit de gewone bedrijfsvoering	Meerjarig een waarde onder nul

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Sectoren gezond De sectoren zijn overwegend financieel gezond en hebben voldoende financiële ruimte om onderwijs te blijven verzorgen (zie tabel 10.2b; in de bijlage staat een meerjarig overzicht van deze indicatoren).

Tabel 10.2b
Waarde van de financiële indicatoren over 2009, alle sectoren

	Solvabiliteit	Liquiditeit	Rentabiliteit
Basisonderwijs, inclusief speciaal basisonderwijs	0,70	2,25	-0,2%
(Voortgezet) speciaal onderwijs	0,66	2,36	0,8%
Voortgezet onderwijs	0,59	1,31	0,3%
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	0,51	0,86	0,7%
Hoger beroepsonderwijs	0,41	0,77	1,2%
Wetenschappelijk onderwijs	0,58	0,92	0,6%

Bron: DUO, 2010

In het primair onderwijs is een lichte daling van de rentabiliteit te zien. Als de rentabiliteit rond de nul blijft, is dit geen probleem, mede gezien de gezonde waarden van solvabiliteit en liquiditeit.

Rijk en arm In alle sectoren ziet de inspectie verschillen tussen de financiële situatie van besturen en instellingen. Er zijn rijke besturen en instellingen die er de komende jaren naar verwachting financieel verder op vooruitgaan; dit blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek naar hoge vermogens in het voortgezet onderwijs (zie 10.4). Daarnaast zijn er besturen en instellingen met financiële risico's, waarvan sommige de komende jaren een verdere financiële achteruitgang verwachten.

Regionale krimp De meeste regio's krijgen tussen nu en 2015 te maken met een bevolkingsdaling (Planbureau voor de Leefomgeving, 2010). Regionale krimp heeft gevolgen voor de financiële situatie: bij minder leerlingen of studenten daalt de bekostiging en moeten besturen of instellingen tijdig de huisvesting en de personeelsomvang aanpassen. Besturen moeten daarom flexibel zijn en voldoende anticiperen op wat hen te wachten staat. Daarbij zijn duidelijke kaders nodig waarbinnen zij keuzes kunnen maken. Voor sommige besturen is een fusie of samenwerking een goede oplossing (zie ook Dijkgraaf, Gelderblom, De Jong, Maasland en Tanis, 2010).

Proactieve inzet Sommige besturen zullen niet anders kunnen dan scholen sluiten of het opleidingsaanbod herzien. Dan moet duidelijk zijn of de overheid aanvullende middelen beschikbaar wil stellen voor onderwijs in krimpregio's. Deze kwestie is des te nijpender in een tijd van bezuinigingen en doet een dringend beroep op de proactieve inzet van financiële deskundigheid, wil de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd blijven (zie ook hoofdstuk 2).

Risicobesturen en risico-instellingen

Toezicht Naast de jaarverslaggeving kunnen signalen financiële risico's aan het licht brengen. Bij een financieel risico vraagt de inspectie het bestuur of het de gesignaleerde risico's herkent en of eventueel al adequate maatregelen zijn getroffen. Waar nodig ziet de inspectie toe op de financiële ontwikkelingen en de beheersing daarvan.

Aantallen De inspectie heeft eind 2010 bij in totaal 58 besturen en instellingen financiële risico's geconstateerd (tabel 10.2c). De aantallen risicobesturen zijn niet helemaal vergelijkbaar met de cijfers uit 2009. De inspectie heeft bij het primair en voortgezet onderwijs ruimere criteria gebruikt, waardoor meer risicobesturen gesignaleerd zijn. In de bve-sector bleef de werkwijze gelijk en daar is dus een reële toename van risicobesturen te zien, maar hier geldt wel dat de risico's minder acuut ernstig zijn dan in 2009. De vijftien risico-instellingen in de bve-sector concentreren zich bij de roc's (dertien van de vijftien).

Tabel 10.2c
Aantal besturen en instellingen met financiële risico's eind 2009 en eind 2010

	2009	2010
Basisonderwijs, inclusief speciaal basisonderwijs	19	19
(Voortgezet) speciaal onderwijs	2	4
Voortgezet onderwijs	15	19
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	13	15
Hoger beroepsonderwijs	2	1
Wetenschappelijk onderwijs	0	0
Totaal	**51**	**58**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Financiële beheersing Van besturen wordt een goede financiële beheersing verwacht. Ze moeten voldoende inzicht hebben in hun financiële situatie en goed en tijdig kunnen bijsturen. Daarvoor zijn deugdelijke interne rapportages van belang. De risicobesturen hebben vaak geen goede financiële beheersing. De helft van hen had vorig jaar ook financiële risico's.
Een financieel risico kan soms enige tijd aanhouden voordat er verbetering optreedt. De inspectie heeft het afgelopen jaar een aantal veel voorkomende oorzaken in kaart gebracht:

- planning en control functioneren niet goed genoeg;
- er is onvoldoende kostenbeheersing bij stagnerende inkomsten door daling van het aantal studenten of door het wegvallen van subsidies;
- er zijn (te) hoge investeringen of onrendabele opleidingen worden in stand gehouden.

Verbeteringen Bij financiële risico's volgt de inspectie langere tijd de ontwikkelingen van een bestuur of instelling. Dan blijkt dat veel besturen en instellingen erin slagen om de financiële positie na enige tijd weer gezond te krijgen, bijvoorbeeld door de huisvestingscapaciteit en personeelsomvang aan te passen. Ook voeren ze verbeteringen door in het interne management en tillen ze hun planning en control naar een hoger niveau.

10.3 Verantwoording door besturen en instellingen

Op tijd leveren Besturen moeten de verantwoordingsinformatie, waaronder de jaarverslaggeving, tijdig leveren. De inspectie ziet hierop toe. De jaarverslaggeving bestaat uit het jaarverslag en de jaarrekening, die de inspectie beide gebruikt bij het financiële toezicht.

Verbetering Twee derde van alle jaarstukken over 2009 werd volgens de wettelijke verplichting voor 1 juli 2010 ingeleverd. Dat is een verbetering, want vorig jaar was slechts de helft van alle besturen en instellingen op tijd. De meeste besturen die te laat zijn, sturen hun jaarstukken wel vrij snel na 1 juli op. Toch zijn veel besturen niet op tijd en daarom vindt de inspectie het belangrijk om strenge maatregelen te blijven toepassen en waar nodig te verzwaren.

Te laat In augustus 2010 waren er nog zestig besturen (ongeveer 3 procent) die de verplichte verantwoordingsdocumenten niet hadden ingediend. Deze besturen kregen een sanctiemaatregel: een deel van de bekostiging werd opgeschort. Als het bestuur de documenten inleverde, werd het opgeschorte bedrag alsnog uitgekeerd. Van de zestig besturen (43 uit het primair onderwijs, één uit het voortgezet onderwijs en zestien samenwerkingsverbanden) waren dertien ook in het voorgaande jaar al gesanctioneerd. In januari 2011 was van vijf besturen het jaarverslag nog niet binnen.

Elektronisch De financiële gegevens uit de jaarverslaggeving worden meestal ook via een Elektronisch Financieel Jaarverslag aangeleverd. Vooral in het primair onderwijs kan het gebruik hiervan verbeteren. Om nog sneller inzicht te verkrijgen in de financiële positie staat de inspectie achter de invoering van eXtensible Business Reporting Language. Met dit systeem kunnen besturen en instellingen hun financiële gegevens elektronisch aanleveren met een officiële verklaring van hun accountant.

Kwaliteit van de jaarverslaggeving

Voorschriften Via de jaarverslaggeving informeert het bestuur interne en externe belanghebbenden over de uitkomsten van beleid en de uitvoering bij scholen en instellingen. Het is daarom belangrijk dat de besturen zich houden aan de voorschriften uit de regeling jaarverslaggeving onderwijs (OCW, 2009)

Aandachtspunten De inspectie heeft zich op thema's een beeld gevormd van de kwaliteit van de jaarverslaggeving. Besturen vermelden in het jaarverslag niet altijd alle onderwerpen die verplicht zijn.

- In het primair en voortgezet onderwijs ontbreekt vaak de vermelding van de interne beheersing en toezicht (bijvoorbeeld een treasurystatuut), de financiële ontwikkeling binnen het bestuur en ontwikkelingen als gevolg van kwaliteitszorg.
- Net als vorig jaar is de aanwezigheid van een begroting een verbeterpunt. Een steekproef van 146 besturen in het primair en voortgezet onderwijs wees uit dat 20 procent geen begroting had opgenomen in het jaarverslag. In de bve-sector en het hoger onderwijs zijn alle instellingen gecontroleerd en in beide sectoren had iets minder dan 30 procent geen begroting in het jaarverslag, terwijl dit wel verplicht is.
- In de bve-sector en in het hoger onderwijs moeten instellingen zich specifiek in het jaarverslag verantwoorden over een aantal risicothema's uit de notitie Helderheid. Veel instellingen houden zich hier niet of slechts beperkt aan.

Verantwoording door kenniscentra in de bve-sector

Publiek en privaat Kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven voeren enkele publieke taken uit, waaronder de erkenning van leerbedrijven, het ontwikkelen van kwalificatiedossiers en het realiseren van plaatsen voor de beroepspraktijkvorming. Deze taken worden gefinancierd uit publieke middelen. De kenniscentra voeren echter vaak ook private activiteiten uit, zoals het verzorgen van opleidingen in hun branche.

Verantwoording Kenniscentra moeten de besteding van publieke en private middelen in afzonderlijke jaarverslaggeving verantwoorden. Om meer helderheid te brengen in de discussies hierover, heeft de inspectie de gescheiden verantwoording onderzocht bij alle kenniscentra (Inspectie van het Onderwijs, 2010b). Kenniscentra hebben geen publieke middelen gebruikt voor private activiteiten, maar publieke en private activiteiten vinden wel vaak plaats in één werkorganisatie. Kenniscentra combineren publieke taken met private activiteiten die de kwaliteit van leerbedrijven kunnen bevorderen.

Heldere kaders Een goede verantwoording door kenniscentra is belangrijk voor het financiële toezicht. De inspectie vindt echter dat een verplichte gescheiden verantwoording van de besteding van publieke en private middelen kan leiden tot een ondoelmatige werkwijze bij de kenniscentra. Daarom heeft de inspectie het ministerie van OCW geadviseerd af te zien van de scheiding in de verantwoording. Wel is het van belang de kaders voor de publieke taken te verhelderen, zodat goed toezicht mogelijk is op de publieke resultaten.

Kwaliteit van accountantscontroles

Werkzaamheden accountants Instellingen en besturen moeten de rijksbijdrage op rechtmatige wijzen verkrijgen en besteden. Bij het toezicht hierop steunt de inspectie op het werk van accountants. Zij geven bij de jaarrekeningen accountantsverklaringen af over de getrouwheid van de verantwoording én over de rechtmatigheid van de besteding van de rijksbijdrage. Daarnaast geven ze in assurancerapporten een oordeel over de betrouwbaarheid van de bekostigingsgegevens. Het ministerie geeft in het jaarlijkse onderwijscontroleprotocol aanwijzingen voor de accountantscontroles (OCW, 2010b).

Toezicht Jaarlijks onderzoekt ('reviewt') de inspectie steekproefsgewijs de kwaliteit van deze controles. Een review mondt uit in een oordeel 'toereikend' (geen of slechts geringe tekortkomingen) of 'niet toereikend' (zodanige tekortkomingen dat het ministerie niet volledig kan steunen op het oordeel en de rapportage van de accountant). Tot en met vorig jaar kon ook een oordeel 'niet geheel toereikend' worden toegekend. Dit is nu niet meer zo, omdat dat problemen gaf bij het interdepartementaal vergelijken van de resultaten van reviews. In 2010 zijn reviews van 61 accountantscontroles over het boekjaar 2009 uitgevoerd (tabel 10.3a).

Niet toereikend Bij vijf controles (vier voortgezet onderwijs en één hoger onderwijs) was onvoldoende zekerheid aanwezig over de rechtmatigheid van de bekostiging, vooral over specifieke aspecten waarvan het financieel belang relatief gering is. In alle gevallen is die zekerheid alsnog verkregen, onder meer door aanvullende controles door accountants. Bij drie besturen (alle voortgezet onderwijs) heeft de accountant de controle van de jaarrekening niet toereikend uitgevoerd. De tekortkomingen betroffen in twee gevallen samenwerking tussen instellingen die niet goed geregeld was en in één geval het niet naleven van Europese regels bij een omvangrijke aanbesteding van schoolboeken.

Tabel 10.3a
Resultaten van de 61 reviews over 2009 naar sector

	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	Hoger onderwijs	Totaal
Bekostiging					
Toereikend	13	16	19	8	56
Niet toereikend	0	4	0	1	5
Totaal	**13**	**20**	**19**	**9**	**61**
Jaarrekening					
Toereikend	13	17	19	9	58
Niet toereikend	0	3	0	0	3
Totaal	**13**	**20**	**19**	**9**	**61**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Tekortkomingen De inspectie heeft ook bij de meeste 'toereikende' controles tekortkomingen aangetroffen. De belangrijkste zijn:

- een te geringe omvang van steekproeven op bekostigingsgegevens;
- te gemakkelijk steunen op de interne beheersingsmaatregelen van de instellingen;
- ondeugdelijke dossiervorming;
- onvoldoende professioneel kritische houding jegens specifieke aspecten van regelgeving (zoals onderwijstijd bij bve en licenties in het voortgezet onderwijs).

Deze tekortkomingen zijn niet uniek voor de accountants die zich met de onderwijssector bezig houden. De Autoriteit Financiële Markten ziet vergelijkbare problemen bij accountantskantoren (Autoriteit Financiële Markten, 2010).

Specifieke groep De uitkomsten van de reviews over 2009 zijn negatiever dan die van vorig jaar. Opmerkelijk is dat alle oordelen 'ontoereikend' zijn uitgesproken bij controles van de vier grote accountantskantoren (die samen circa 90 procent van de controles in de onderwijssector uitvoeren en waarvan de inspectie vijftig controles reviewde). De elf reviews bij kleinere kantoren resulteerden alle in het oordeel 'toereikend'.

Weinig verbetering De meeste accountants voeren de controles goed uit. Het is echter teleurstellend dat elk jaar een te groot aantal, steeds weer andere, accountants (gemiddeld 5 tot 10 procent) dit niet doet. Als de inspectie hen hierop aanspreekt is de kwaliteit van de controles weer één of enkele jaren voldoende, maar daarna vermindert dat weer. De interne kwaliteitsbewaking, ook bij de grote kantoren, schiet dus structureel tekort.

Opmerkelijk is ook dat tekortkomingen vaak nieuwe bepalingen in het onderwijscontroleprotocol betreffen. Accountants verzuimen deze nieuwe bepalingen adequaat in hun controleaanpak op te nemen. Zonder aanhoudende druk van de toezichthouder leven accountants dus te vaak de eisen van het onderwijscontroleprotocol en die van hun beroepsvoorschriften onvoldoende na. Tegelijkertijd zijn de tekortkomingen niet zwaar genoeg om hardere sancties op te leggen. De inspectie publiceert verder nog handreikingen voor enkele onderwerpen waarop accountsverklaringen relatief vaak tekortschieten.

Controletolerantie In het vorige Onderwijsverslag adviseerde de inspectie de minister de voorgeschreven controletoleranties te verruimen. Met ingang van het controlejaar 2010 is dat gebeurd. Hierdoor hoeven accountants minder intensief te controleren. Dat vermindert de administratieve lasten van instellingen, terwijl het ministerie toch voldoende zekerheid krijgt over de rechtmatige verkrijging en besteding van rijksbijdragen. Mogelijk heeft dit een positief effect op de kwaliteit van controles.

10.4 Doelmatigheid van hoge vermogens

Kapitalisatiefactor Het afgelopen jaar heeft de inspectie de doelmatigheid van hoge vermogens in het primair en voortgezet onderwijs onderzocht. De commissie Don adviseerde het toezicht op het vermogensbeheer van onderwijsinstellingen te versterken en de minister nam dit advies over (Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, 2009). De taak van de inspectie omvat ook de doelmatigheid van het financiële beleid, zodat ook excessief spaargedrag ter discussie kan worden gesteld. De commissie adviseert de kapitalisatiefactor te gebruiken als indicator hiervoor (tabel 10.4a).

Tabel 10.4a
De kapitalisatiefactor als indicator voor eventuele ondoelmatige benutting van middelen

Indicator	Doel	Berekening
Kapitalisatiefactor (alleen primair en voortgezet onderwijs)	Inzicht geven in de mate waarin onderwijsinstellingen hun kapitaal efficiënt benutten voor de vervulling van hun taken	Totaal kapitaal -/- gebouwen en terreinen / totale baten en rentebaten

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Ondoelmatig Begin 2010 is een eerste onderzoek uitgevoerd onder vijftig besturen met een excessief hoge kapitalisatiefactor: besturen met anderhalf maal de signaleringswaarde en besturen die een hoge kapitalisatiefactor combineerden met zwakke of zeer zwakke scholen. Meer dan de helft van deze besturen zet 'overtollige' middelen niet in voor het onderwijsproces en de meeste besturen hadden geen deugdelijke meerjarenbegroting. De besturen zijn over het algemeen bereid de overtollige middelen verantwoord af te bouwen en in te zetten voor het onderwijsproces. Ze kunnen dit ook met meerjarenbegrotingen aantonen. De inspectie volgt de ontwikkelingen en gaat in gesprek als besturen hun afspraken niet nakomen.

Vervolg De inspectie heeft in samenspraak met het ministerie van OCW en de sectorraden van het primair en voortgezet onderwijs een aanpak opgesteld voor een vervolgonderzoek in 2010 en 2011, met mogelijke uitloop in 2012. Dit vervolgonderzoek betreft 350 besturen in het primair en voortgezet onderwijs met een te hoge kapitalisatiefactor. De bevindingen worden verwerkt in regulier toezicht op de doelmatigheid van hoge vermogens. De inspectie heeft onderzoek laten doen in de bve-sector en het hoger onderwijs naar toepasbaarheid van een kapitalisatiefactor, maar toepassing bleek daar geen toegevoegde waarde te hebben naast de bestaande signaleringsgrenzen.

10.5 Naleving van wet- en regelgeving

Complexiteit De wet- en regelgeving voor de bekostiging van het onderwijs is omvangrijk en complex. Besturen verstrekken jaarlijks de gegevens die de hoogte van de bekostiging bepalen, zoals aantallen leerlingen, gegevens over het opleidingsniveau van ouders, rendementsgegevens en aantallen diploma's en promoties. De regels verschillen per sector en ook binnen sectoren komen onderwijssoorten met uiteenlopende subsidies per leerling voor. De complexiteit wordt verder vergroot door samenwerkingsverbanden tussen scholen, besturen en zelfs onderwijssectoren. Vooral dit laatste neemt sterk toe. Om een zo hoog mogelijke bekostiging te verkrijgen kunnen besturen in de verleiding komen onjuiste gegevens te verstrekken of oneigenlijk gebruik te maken van wet- en regelgeving.

Onderzoeken naar rechtmatigheid De inspectie voert onderzoek uit bij een vermoeden van onrechtmatige verkrijging of besteding van rijksbekostiging. Waar daar sprake van was, vond terugvordering van middelen plaats of is deze in gang gezet. Daarnaast onderzoekt de inspectie vermoedens van bestuurdersfraude. Bij werknemersfraude doet een bestuur meestal zelf onderzoek; de inspectie volgt dan de handelingen van het bestuur.

Huisvesting primair onderwijs Vorig jaar schreef de inspectie in het Onderwijsverslag dat er duidelijkheid moest komen over het al dan niet toestaan van investeringen in huisvesting uit de rijksbijdrage, vooral waar het gaat om de huisvesting voor bestuur of staf. Die duidelijkheid is er nog niet. De inspectie is nog steeds dezelfde mening toegedaan, omdat besturen beter moeten weten waar zij aan toe zijn. Ook de accountants die bestedingen van besturen controleren, hebben behoefte aan duidelijkheid.

Niet-goedkeurende accountantsverklaringen

Risico's Accountants controleren de financiële rechtmatigheid van de verkrijging en besteding van de rijksbekostiging. De inspectie houdt jaarlijks steekproefsgewijs toezicht op de kwaliteit van de accountants. Waar nodig doet de inspectie op basis van signalen onderzoek naar financiële rechtmatigheid, want door de complexe wet- en regelgeving en het huidige controlebeleid zijn risico's op dit gebied niet uit te sluiten. De inspectie treft sanctiemaatregelen, brengt de risico's in beeld en geeft adviezen voor het verbeteren van wet- en regelgeving.

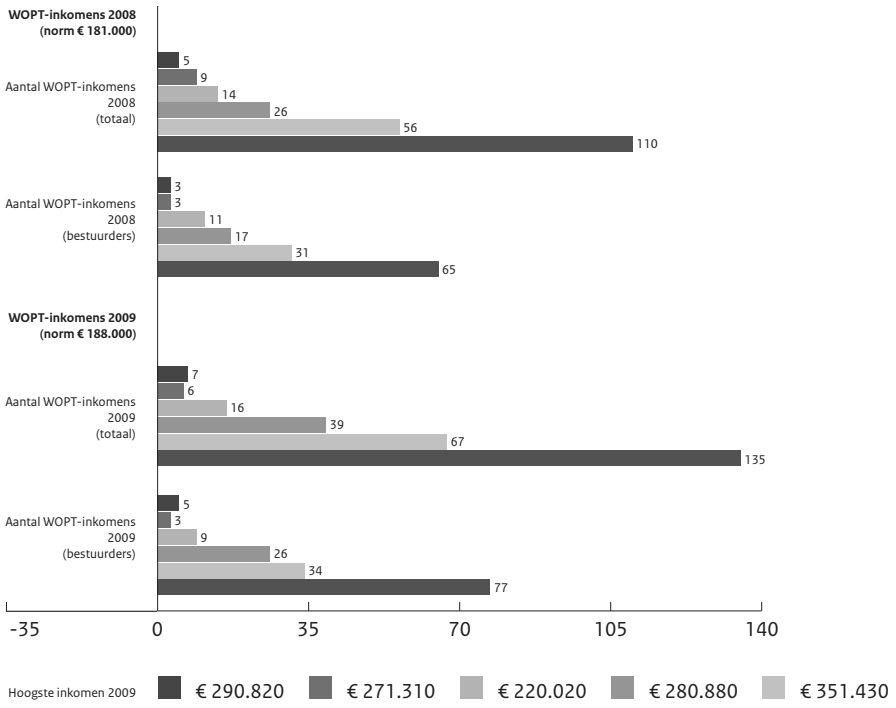
Aanbestedingen Net als vorig jaar kregen vrijwel alle besturen van hun accountant een goedkeurende verklaring bij de financiële verantwoording. Bij ongeveer 2 procent was dat niet het geval. Bij vrijwel al die besturen ging het daarbij om het niet naleven van regels voor Europees aanbesteden. De inspectie heeft geen maatregelen genomen naar aanleiding van de niet-goedkeurende accountantsverklaringen: de rijksoverheid heeft geen sanctiebeleid voor naleving van de Europese aanbesteding. Wel kunnen private partijen besturen hierop aanspreken. De inspectie ziet op dit moment geen risico in het niet naleven van deze aanbestedingsregels voor het onderwijs.

Verklaring Omtrent het Gedrag

Ontbrekende verklaringen Veel accountants rapporteren over het ontbreken van een Verklaring Omtrent het Gedrag van het personeel (VOG). Besturen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs en bve-instellingen zijn verplicht die verklaringen te hebben van hun personeelsleden. Het is zeer onwenselijk dat ze ontbreken, omdat (mede) aan de hand hiervan de geschiktheid van het personeel voor het onderwijs wordt getoetst. Bij een kwart van alle besturen en instellingen maakten accountants opmerkingen over tekortkomingen rond de VOG. De inspectie besteedt daarom in het komende jaar meer aandacht aan het toezicht op de aanwezigheid van verklaringen omtrent het gedrag. De minister heeft hiervoor sanctiebeleid vastgesteld.

Melden van topinkomens

WOPT-inkomens Op grond van de Wet openbaarmaking publiek gefinancierde topinkomens (WOPT) moeten besturen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) melden aan wie een inkomen is verstrekt van meer dan € 188.000 en hoe hoog dat inkomen is. Dit moet ook in de jaarverslaggeving staan. De inspectie heeft de meldingen geïnventariseerd (figuur 10.5a).



Figuur 10.5a
Aantallen gemelde WOPT-inkomens 2008 en 2009

- Primair onderwijs
- Voortgezet onderwijs
- Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
- Hoger beroepsonderwijs
- Wetenschappelijk onderwijs
- Totaal

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Toename Voor alle sectoren samen gaat het in 2009 om 135 meldingen (inclusief vertrekregelingen), een toename van 20 procent ten opzichte van 2008. De toename, die vooral het hbo en wo betreft, kan deels te maken hebben met een betere naleving van de voorschriften voor verantwoording. Ongeveer de helft van de meldingen betreft inkomens van bestuurders. Daarbij gaat het bij 9 procent van de gevallen om een vertrekregeling (in 2008 bij 8 procent).

Leerlinggewichten primair onderwijs

€ 26 miljoen De inspectie heeft opnieuw geconstateerd dat veel basisscholen fouten hebben gemaakt bij het toekennen van leerlinggewichten. In totaal zijn 466 scholen onderzocht.

- In een representatieve steekproef van 235 scholen bleek driekwart van de scholen één of meer fouten te maken.
- In een groep van 177 scholen, geselecteerd op basis van een risicoanalyse, maakte 94 procent fouten.
- In een groep van 54 scholen die vorig jaar fouten hadden gemaakt, maakte 96 procent weer fouten.

Op basis van extrapolatie constateert de inspectie dat ongeveer € 26 miljoen (vorig jaar ongeveer € 28 miljoen) aan rijksbijdragen onjuist is toegekend aan besturen. Dat is bijna 6 procent van de totale uitgaven voor de gewichtenregeling (€ 450 miljoen). Belangrijkste oorzaken van fouten blijven de onbekendheid met de regelgeving en het gebrek aan controle door directie en bestuur. Eerder maakten grotere besturen (meer dan tien scholen) minder fouten dan kleinere besturen; nu zijn zulke verschillen er niet. Bij de besturen uit de onderzochte groep is het ten onrechte ontvangen bedrag verrekend met de bekostiging.

Vereenvoudiging Te veel basisscholen maken fouten in de toekenning van leerlinggewichten. De inspectie heeft de minister voorgesteld het proces te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door DUO of een andere partij de gewichten te laten bepalen voor alle nieuwe inschrijvingen op basisscholen. Dat verlicht ook de administratieve lasten voor scholen.

Beleggen en belenen

Daling belegd vermogen De inspectie heeft in 2009 en 2010 onderzoek uitgevoerd naar beleggen en belenen in het primair en voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2010a). De belangrijkste resultaten zijn:

- In het primair onderwijs heeft 50 procent van de besturen beleggingen. De besturen hadden in 2008 gezamenlijk een belegd vermogen van € 1,25 miljard in effecten en deposito's en € 1,3 miljard aan vermogen als banktegoeden.
- In het voortgezet onderwijs heeft 80 procent van de besturen beleggingen. De besturen in het voortgezet onderwijs hadden in 2008 gezamenlijk een vermogen van € 1,1 miljard aan beleggingen en € 0,5 miljard aan banktegoeden.
- Het totale vermogen aan beleggingen en tegoeden in het primair en voortgezet onderwijs is in 2009 licht afgenomen.
- In het primair onderwijs heeft een klein deel van de besturen (21 procent) een zeer groot deel (88 procent) van het belegde vermogen in bezit, terwijl ongeveer de helft (49,7 procent) geen beleggingen heeft.
- Meer dan 40 procent van de besturen in het primair onderwijs heeft een belegd vermogen van € 1 miljoen of meer.
- Over 2009 is bij beide sectoren een verschuiving van vermogen te zien van langlopende deposito's naar direct opvraagbare banktegoeden.

Kennis beleggingsproducten Besturen kennen de regelgeving en houden zich hier in het algemeen goed aan. Dat betekent dat vrijwel alle beleggingen risicomijdend zijn en dat besturen niet beleggen in aandelen en opties. De kennis over beleggingsproducten is wel beperkt: besturen laten zich vaak door banken adviseren en volgen die adviezen. Hierdoor kocht een aantal besturen in het verleden onbedoeld beleggingsproducten die niet aan de regelgeving voldeden. Intussen zijn besturen goed op de hoogte van de regelgeving en leeft het besef dat ze met publiek geld risico's moeten minimaliseren.

10.6 Nabeschouwing

Aandacht financieel beheer Sommige besturen en instellingen laten tekortkomingen in het financieel beheer zien. De inspectie verwacht financiële knelpunten als besturen en instellingen niet op tijd anticiperen op regionale krimp; hier is een goed financieel beheer extra belangrijk. Daar hoort bij dat besturen een goede interne verslaggeving hebben en op tijd een goed jaarverslag inleveren. Daarnaast moeten besturen publieke middelen doelmatig besteden en geen hoge vermogens aanhouden.

Betere accountantscontroles De inspectie houdt jaarlijks steekproefsgewijs toezicht op de kwaliteit van accountants, die de jaarrekening en de bekostigingsgegevens van besturen en instellingen controleren. Opnieuw waren er veel tekortkomingen in de kwaliteit van de controles. De inspectie verwacht van accountants dat zij kwaliteit leveren aan besturen en instellingen en zal handreikingen publiceren voor onderwerpen waarop controles vaak tekortschieten.

Naleving wet- en regelgeving Besturen moeten ervoor zorgen dat ze een Verklaring Omtrent het Gedrag voor het personeel hebben. Hiertoe zijn ze ook verplicht, behalve in het hoger onderwijs. De inspectie besteedt het komende jaar meer aandacht aan de aanwezigheid van deze verklaringen. In het primair onderwijs is het van belang dat besturen duidelijkheid krijgen over de vraag welke investeringen in huisvesting ze uit de rijksbekostiging mogen doen. Ook accountants die de bestedingen controleren hebben behoefte aan duidelijkheid hierover.

Leerlinggewichten Scholen in het primair onderwijs maken nog steeds veel fouten bij het opgeven van leerlinggewichten. De inspectie adviseert een eenvoudiger systeem voor opgave van leerlinggewichten te ontwerpen, bijvoorbeeld door gegevens centraal te registreren.

Literatuur

Autoriteit Financiële Markten (2010). *Rapport algemene bevindingen kwaliteit accountantscontrole en kwaliteitsbewaking.* Amsterdam: Autoriteit Financiële Markten.

Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (2009). *Financieel beleid van onderwijsinstellingen. Rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap / Ministerie van Financiën.

Dijkgraaf, E., Gelderblom, A., Jong, M. de, Maasland, E., & Tanis, O. (2010). *Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels, fusies en schaalgrootte in het onderwijs. Eindrapport op verzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Rotterdam: SEOR, Erasmus School of Economics.

Inspectie van het Onderwijs (2010a). *Beleggen en belenen. Themaonderzoek in het primair en voortgezet onderwijs.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Publieke en private activiteiten bij de kenniscentra beroepsonderwijs en bedrijfsleven.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Ministerie van Financiën (2010). *Financieel jaarverslag van het Rijk 2009.* Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Regeling jaarverslaggeving onderwijs 2009.* Den Haag: OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010a). *Kerncijfers 2005-2009. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010b). *Onderwijscontroleprotocol OCW / EL&I 2010.* Den Haag: OCW.

Planbureau voor de Leefomgeving (2010). *Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland. Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's*. Den Haag/ Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Bijlage

Tabel 1
Financiële indicatoren van de sectoren over 2005-2009

Basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Solvabiliteit	-	0,74	0,74	0,73	0,70
Liquiditeit	-	2,60	2,54	2,46	2,25
Rentabiliteit	-	1,4%	1,7%	0,3%	-0,2%
(Voortgezet) speciaal onderwijs	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Solvabiliteit	-	0,68	0,67	0,68	0,66
Liquiditeit	-	2,59	2,52	2,53	2,36
Rentabiliteit	-	3,9%	4,1%	2,3%	0,8%
Voortgezet onderwijs	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Solvabiliteit	0,69	0,68	0,67	0,60	0,59
Liquiditeit	1,79	1,73	1,65	1,41	1,31
Rentabiliteit	2,0%	2,1%	1,6%	1,0%	0,3%
Aoc's	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Solvabiliteit	0,66	0,65	0,64	0,62	0,68
Liquiditeit	1,24	1,19	1,09	1,11	1,04
Rentabiliteit	2,2%	3,1%	2,3%	1,2%	-0,1%
Roc's en vakinstellingen	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Solvabiliteit	0,50	0,48	0,46	0,37	0,51
Liquiditeit	1,50	1,23	0,95	0,87	0,86
Rentabiliteit	2,3%	1,9%	0,1%	-0,9%	0,7%
Hoger beroepsonderwijs	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Solvabiliteit	0,44	0,45	0,45	0,42	0,41
Liquiditeit	0,96	0,81	0,75	0,71	0,77
Rentabiliteit	3,2%	2,4%	2,0%	0,8%	1,2%
Wetenschappelijk onderwijs	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Solvabiliteit	0,65	0,66	0,65	0,62	0,58
Liquiditeit	0,91	0,90	0,95	0,93	0,92
Rentabiliteit	1,1%	3,4%	3,4%	3,0%	0,6%

* inclusief het groene onderwijs

Bron: DUO, 2010

11

De kwaliteit van leraren

11.1	Hoe goed zijn Nederlandse leraren?	255
11.2	Wat maakt een leraar goed: kansen en bedreigingen	259
11.3	De onderwijsarbeidsmarkt	267
11.4	Nabeschouwing	268

Samenvatting

Betere afstemming nodig Volgens inspecteurs die lessen observeerden presteren de meeste leraren in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs voldoende. Ongeveer 5 tot 10 procent schiet echter tekort in didactiek en klassenmanagement. Deze leraren zijn op vrijwel alle scholen te vinden, maar op sommige scholen zijn het er meer dan op andere. Een veel grotere groep leraren analyseert vorderingen van leerlingen onvoldoende, slaagt er niet goed in het onderwijs af te stemmen op verschillen tussen leerlingen en weet leerlingen niet betrokken te houden bij de les. Hier zijn dus grote verbeterstappen noodzakelijk.

Bevoegdheid De arbeidsmarkt voor leraren blijft krap, waardoor sommige scholen problemen hebben om vacatures in te vullen. Met het inzetten van onbevoegde of nog niet bevoegde leraren zijn die problemen niet opgelost: zij geven minder goed les dan bevoegde leraren. Verder blijft de kwaliteit van lessen van sommige oudere leraren ook achter.

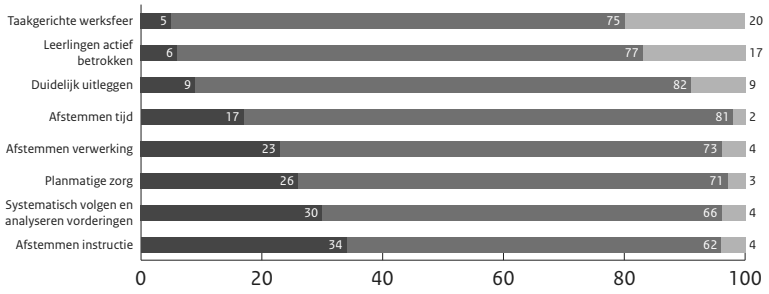
Opleiding en scholing Kwaliteitsverbetering is te bereiken met goede lerarenopleidingen, goede begeleiding bij de start en verdere professionalisering tijdens de loopbaan. Afgestudeerden missen in de lerarenopleiding diepgang en uitdaging, evenals aandacht voor opbrengstgericht werken en afstemming. Wat professionalisering tijdens de loopbaan betreft, zeggen schoolleiders dat ze onvoldoende bruikbare instrumenten hebben om daar werk van te maken. Eenvoudige maatregelen als leraren bij elkaar in de klassen laten kijken, zetten ze echter nog nauwelijks in.

11.1 Hoe goed zijn Nederlandse leraren?

Kwaliteit De kwaliteit van het onderwijs is vooral de kwaliteit van leraren. Hoe goed zijn Nederlandse leraren? Wat zijn hun sterke en zwakke punten? Zijn er grote verschillen tussen scholen en opleidingen in de kwaliteit van de leraren? Jaarlijks doet de inspectie hier steekproefsgewijs onderzoek naar.

Kwaliteit van leraren basisonderwijs

Lesobservaties De inspectie heeft een representatieve steekproef van 379 basisscholen bezocht en op die scholen zijn bijna tweeduizend leraren geobserveerd. In iedere les beoordeelden inspecteurs een vaste set kwaliteitsindicatoren die met effectieve instructie te maken hebben, zoals een duidelijke uitleg kunnen geven, een taakgerichte werksfeer in de klas creëren en zorg bieden aan leerlingen die dat nodig hebben (zie verder het waarderingskader van de inspectie). Figuur 11.1a laat zien hoeveel procent van de leraren op deze indicatoren als onvoldoende is beoordeeld, hoeveel als voldoende en hoeveel als goed.



Figuur 11.1a
Beoordeling lessen basisonderwijs op indicatoren didactisch handelen (in percentages, n=1.975)

Onvoldoende
Voldoende of niet van toepassing*
Goed

* 'Niet van toepassing' wil zeggen dat deze indicator niet beoordeeld kon worden in een les.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Analyseren en afstemmen Inspecteurs beoordelen de taakgerichte werksfeer in de les en de actieve betrokkenheid van leerlingen vaak als voldoende en soms zelfs als goed. Verder leggen negen op de tien leraren ook duidelijk uit. Belangrijke verbeterpunten voor veel leraren van basisscholen zijn echter:

- volgen en analyseren van vorderingen en planmatige zorg geven;
- afstemmen van instructie, tijd en verwerking van leerstof.

Veel leraren (maar liefst een kwart tot een derde) volgen en analyseren vorderingen van leerlingen onvoldoende, bieden onvoldoende zorg en stemmen instructie en verwerking onvoldoende af op de leerlingen in hun groepen. In het basisonderwijs zijn het klassenmanagement en de uitleg bij de meeste lessen dus wel in orde, maar moeten leraren belangrijke elementen van opbrengstgericht werken beter onder de knie krijgen. Ze moeten goed uitzoeken wat leerlingen wel en niet kunnen en aan de hand daarvan het onderwijs zo inrichten dat alle leerlingen tot goede prestaties kunnen komen.

Verschillen tussen basisscholen Per basisschool hebben inspecteurs gemiddeld vijf leraren geobserveerd. Door de observaties per school bij elkaar te nemen, wordt duidelijk of leraren op dezelfde school op elkaar lijken in hun lesgedrag. Tabel 11.1a toont in de linkerkolom het percentage basisscholen waar alle geobserveerde lessen op een bepaalde indicator als voldoende zijn beoordeeld; in de rechterkolom staat per indicator het percentage basisscholen waar geen enkele les als voldoende is beoordeeld. Dat laatste komt helaas voor: er zijn scholen waar geen enkele leraar het onderwijs kan afstemmen of waar niemand de vorderingen voldoende volgt. Opnieuw blijkt dat de taakgerichte werksfeer en de actieve betrokkenheid van leerlingen de beste beoordeling krijgen. Op driekwart van de bezochte scholen is dat bij alle leraren in orde. Op de overige scholen doen sommige leraren dat wel goed, maar andere niet.

Tabel 11.1a
Beoordeling indicatoren op schoolniveau in het basisonderwijs (in percentages, n=343)

	Alle leraren voldoende	Alle leraren onvoldoende
Taakgerichte werksfeer	78	0
Leerlingen actief betrekken	74	0
Duidelijk uitleggen	66	0
Afstemmen tijd	67	8
Afstemmen verwerking	49	5
Planmatige zorg	55	11
Systematisch volgen en analyseren vorderingen	50	12
Afstemmen instructie	28	6

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2011

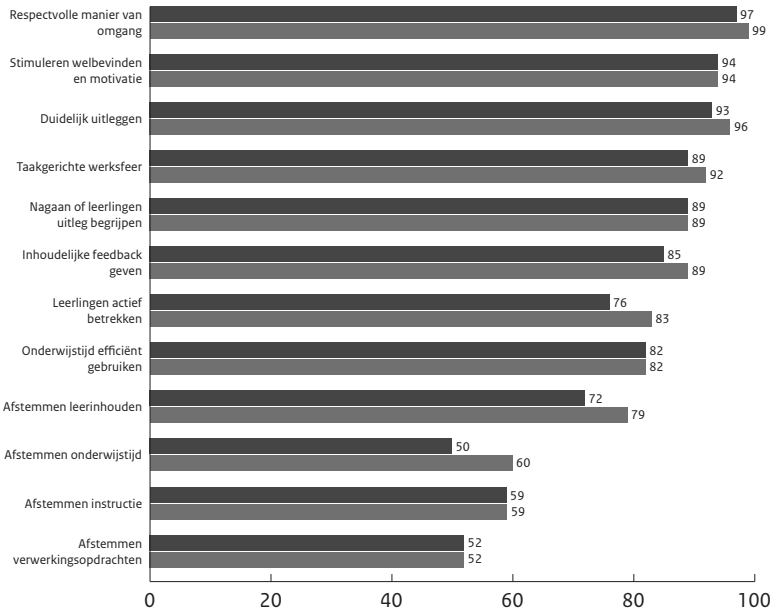
Kwaliteit van leraren voortgezet onderwijs

Vwo iets gunstiger In het voortgezet onderwijs hebben inspecteurs de lessen van 1.142 leraren beoordeeld op 106 havo- en vwo-scholen (figuur 11.1b). Havo-lessen zijn minder positief beoordeeld dan vwo-lessen: waar sprake is van verschillen tussen deze onderwijssoorten, doet het vwo het consequent beter. Verder zijn er grote verschillen tussen indicatoren. Leraren zorgen er over het algemeen wel voor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar omgaan, stimuleren het welbevinden van leerlingen, leggen duidelijk uit en creëren een taakgerichte werksfeer. Een deel van de leraren controleert niet genoeg of leerlingen de uitleg goed begrijpen en geeft onvoldoende feedback.

Verbeterpunten De belangrijkste verbeterpunten voor havo- en vwo-leraren zijn:

- afstemmen van onderwijstijd, instructie en verwerkingsopdrachten;
- ervoor zorgen dat leerlingen actief bij de les betrokken zijn en goed opletten.

Net als in het basisonderwijs is afstemming voor veel leraren een probleem. Van der Grift (2011) noemt de vaak gebrekkige afstemming op verschillen tussen leerlingen dan ook de achilleshiel van leraren. Het lijkt erop dat havo- en vwo-leraren keurig hun lesstof behandelen, maar onvoldoende rekening houden met verschillen tussen leerlingen. Maar liefst een kwart van de havo-leraren en een zesde van de vwo-leraren slaagt er onvoldoende in leerlingen actief bij de les te betrekken. Dat is in het basisonderwijs veel minder een probleem.



Figuur 11.1b
Percentage havo- en vwo-lessen dat als voldoende is beoordeeld (of waar de indicatoren niet van toepassing* zijn) per indicator (n=1.142)

Havo
Vwo

* 'Niet van toepassing' wil zeggen dat deze indicator niet beoordeeld kon worden in een les.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Verschillen tussen scholen De inspectie observeerde op de scholen voor voortgezet onderwijs gemiddeld elf leraren per school. Idealiter scoren alle leraren op alle indicatoren voldoende, maar scholen verschillen in de praktijk per indicator behoorlijk in de aantallen leraren die als voldoende zijn beoordeeld (tabel 11.1b). Op 79 procent van de scholen doen alle geobserveerde leraren hun best leerlingen te motiveren; 21 procent van de scholen heeft dus ook leraren die dat niet doen. Op bijna de helft van de scholen zitten minimaal enkele leraren die onvoldoende kunnen uitleggen. Dat beeld is bij andere indicatoren nog sterker. Bij de indicatoren voor afstemming komt het op een deel van de scholen voor dat geen enkele geobserveerde leraar als voldoende is beoordeeld.

Kwaliteit van docenten middelbaar beroepsonderwijs

Beoordeling door studenten Jaarlijks vindt in het middelbaar beroepsonderwijs een grootschalig onderzoek onder mbo-studenten plaats, de zogenaamde JOB-enquête (zie ook hoofdstuk 5). Hierin beoordelen studenten onder andere hun docenten. Dat leidde in 2010 tot de volgende resultaten:

- 62 procent van de mbo-studenten is tevreden over het contact met docenten;
- 57 procent is positief over de kwaliteit van docenten;
- 54 procent is tevreden over de begeleiding bij leerproblemen;
- 47 procent is tevreden over de begeleiding in algemene zin.

Een grote groep mbo'ers lijkt dus niet zonder meer tevreden over de begeleiding door en kwaliteit van de mbo-docenten. Dat geldt overigens ook voor andere aspecten van het onderwijs (JOB, 2010).

Tabel 11.1b
Beoordeling indicatoren op schoolniveau, havo en vwo samen (in percentages, n=106)

	Alle leraren voldoende	Alle leraren onvoldoende
Respectvolle manier van omgang	79	0
Stimuleren welbevinden en motiveren	55	0
Duidelijk uitleggen	57	0
Taakgerichte werksfeer	33	0
Nagaan of leerlingen uitleg begrijpen	38	0
Inhoudelijke feedback geven	29	0
Leerlingen actief betrekken	10	0
Onderwijstijd efficiënt gebruiken	19	0
Afstemmen leerinhouden	26	4
Afstemmen onderwijstijd	10	12
Afstemmen instructie	5	10
Afstemmen verwerkingsopdrachten	1	17

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2011

Kwaliteit van docenten hoger onderwijs

Deskundigheid Studenten in het hbo waarderen hun docenten met de score 3,6 op een schaal van vijf, in het wetenschappelijk onderwijs met de score 3,7. Hbo-studenten waarderen vooral dat hun docenten veel weten over de beroepspraktijk, wo-studenten dat hun docenten deskundig zijn. De studenten beoordelen de bereikbaarheid, didactiek, betrokkenheid en feedback wat minder positief (Nationale Studentenenquête: www.studiekeuze.nl, 2010; zie ook hoofdstuk 6).

Conclusie

Verbeteringen nodig De kwaliteit van leraren voldoet niet op alle punten. Bij 5 tot 10 procent van de leraren in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs zijn uitleg en klassenmanagement onvoldoende of letten leerlingen niet goed op. Een veel grotere groep leraren moet vorderingen beter analyseren en op basis daarvan het aanbod inrichten. Afstemming op leerlingen is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Dit gebeurt onvoldoende, evenals het actief betrekken van de leerlingen in havo- en vwo-lessen. Er zijn grote verschillen binnen en tussen scholen in de kwaliteit van leraren. In het mbo lijkt de begeleiding door docenten voor verbetering vatbaar, in het hoger onderwijs de bereikbaarheid en didactiek.

11.2 Wat maakt een leraar goed: kansen en bedreigingen

Factoren Wat maakt een leraar een goede leraar? Vier groepen factoren spelen daarbij een rol:

- individuele kenmerken (zoals leeftijd, sekse en bevoegdheid);
- de lerarenopleiding;
- de begeleiding en ervaringen tijdens de beginperiode op school;
- de verdere professionele ontwikkeling.

Individuele kenmerken van leraren

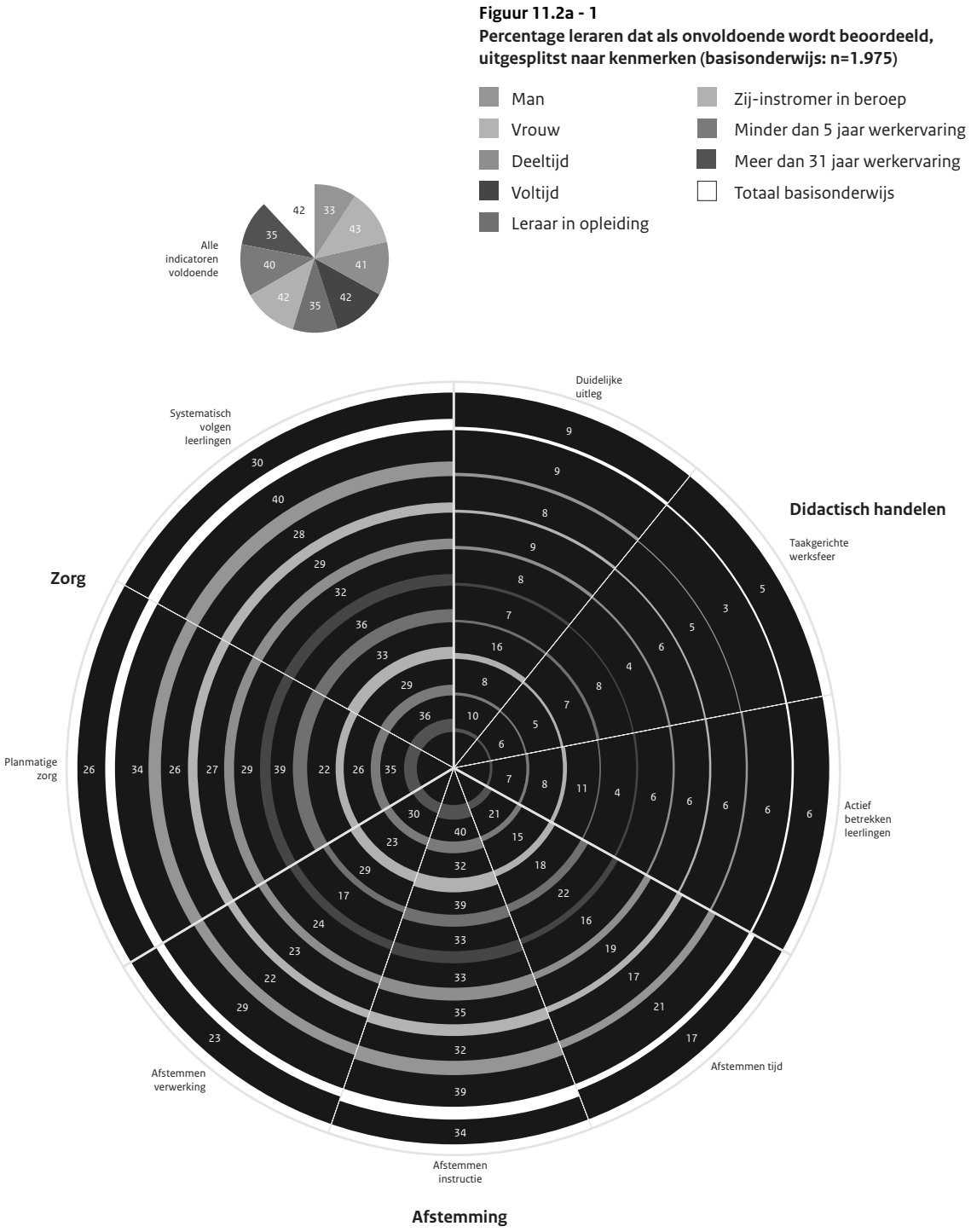
Leeftijd Gemiddeld is in de OESO-landen ongeveer 30 procent van de leraren ouder dan vijftig jaar, maar in Nederland ligt dat percentage hoger. In het basisonderwijs is 39 procent van de leraren ouder dan vijftig (Eurydice, 2009), in het voortgezet onderwijs zelfs bijna 46 procent (OECD, 2009; OCW, 2010a). De vergrijzing van het lerarenkorps is in het mbo het sterkst: daar is bijna de helft van de leraren de vijftig jaar gepasseerd (OCW, 2010a).

Sekse Het Nederlandse basisonderwijs heeft 81 procent vrouwelijke leraren en dat is relatief veel (Eurydice, 2009). Het voortgezet onderwijs zit met 44 procent vrouwen juist weer iets onder het OECD-gemiddelde (OECD, 2010). In het mbo is 45 procent van de leraren vrouw (OCW, 2010a). Figuur 11.2a laat zien hoeveel procent van de leraren op deze indicatoren als onvoldoende is beoordeeld, hoeveel als voldoende en hoeveel als goed.

Basisonderwijs De inspectie heeft onderzocht of individuele kenmerken van leraren samenhangen met de kwaliteit van lessen in het basisonderwijs (figuur 11.2a-1). Dat leidt tot de volgende bevindingen.

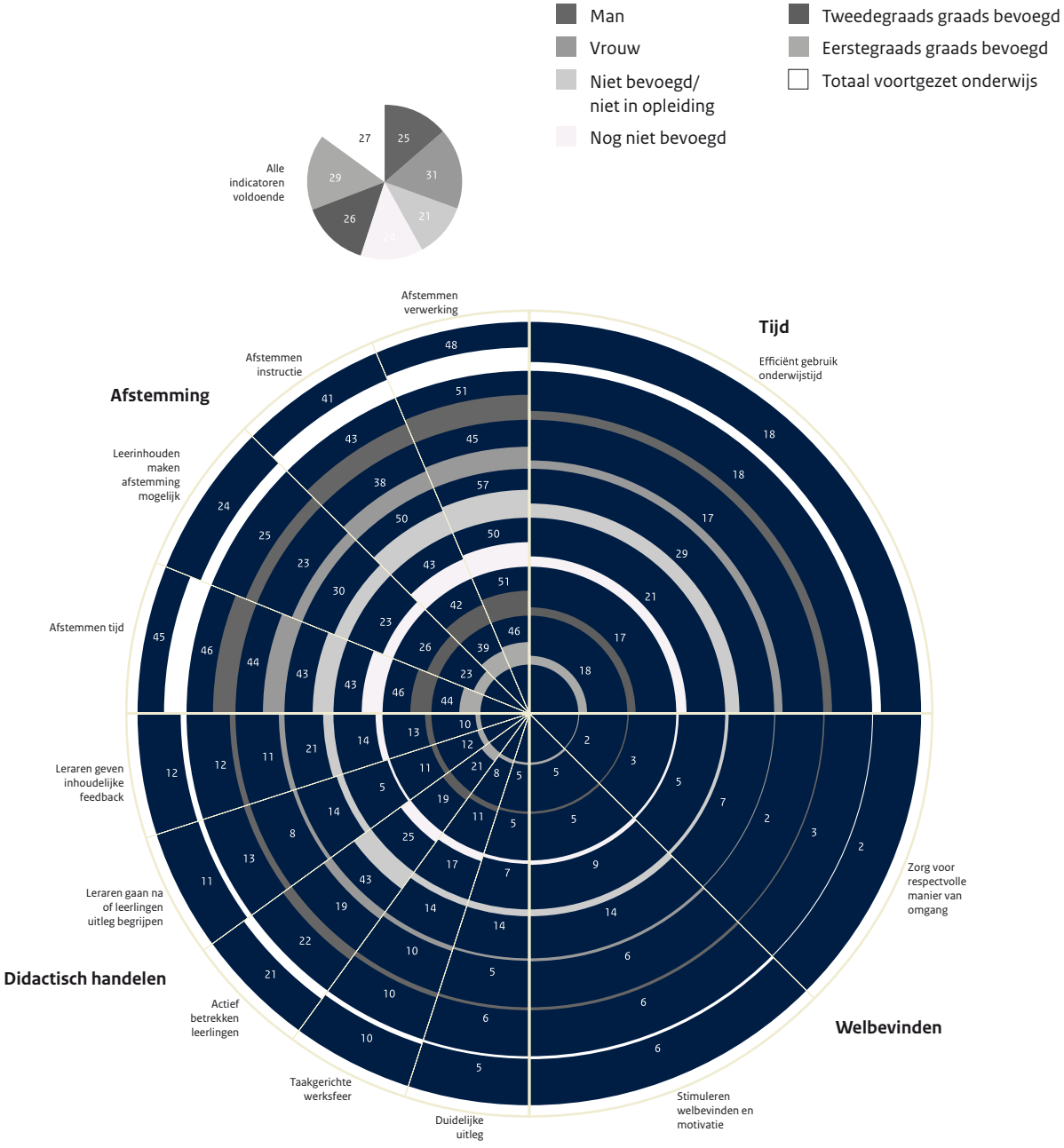
- Leraren met meer dan 31 jaar lesbevoegdheid zijn door inspecteurs minder positief beoordeeld dan gemiddeld. Jonge leraren, dat wil zeggen leraren die minder dan vijf jaar hun lesbevoegdheid hebben, wijken niet af van het gemiddelde beeld.
- Lessen van mannelijke leraren zijn negatiever beoordeeld dan lessen van vrouwelijke leraren. Vooral waar het gaat om systematisch volgen, afstemmen van het onderwijs en elementen van zorg doen vrouwelijke leraren het beter.
- Van de leraren in het basisonderwijs heeft 3 procent (nog) geen formele bevoegdheid. Dit zijn leraren in opleiding (lio's), zij-instromers en stagiairs. Zij-instromers doen het minder goed op duidelijke uitleg en betrokkenheid van leerlingen. Lio's wijken op veel indicatoren niet zoveel af van hun collega's, maar de planmatige zorg springt er bij hen in ongunstige zin uit. Ook het systematisch volgen van leerlingen is minder vaak op orde.
- Lessen van deeltijders verschillen in kwaliteit nauwelijks van die van hun voltijdcollega's.

Figuur 11.2a - 1
Percentage leraren dat als onvoldoende wordt beoordeeld, uitgesplitst naar kenmerken (basisonderwijs: n=1.975)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Figuur 11.2a - 2
Percentage leraren dat als onvoldoende wordt beoordeeld, uitgesplitst naar kenmerken (voortgezet onderwijs: n=1.142)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Voortgezet onderwijs Ook in het voortgezet onderwijs zijn de lessen van verschillende groepen leraren vergeleken (figuur 11.2a-2).

- Leeftijd of ervaring zijn in de steekproef van de inspectie in het voortgezet onderwijs niet in kaart gebracht. Wel is uit ander onderzoek bekend dat ook in het voortgezet onderwijs de leeftijd samenhangt met de kwaliteit van de les. Vooral leraren die tussen de 21 en 30 jaar voor de klas staan, doen het minder goed (Van der Grift, 2010).
- De kwaliteit van lessen van mannelijke en vrouwelijke leraren verschilt enigszins, in het nadeel van de mannen. Dat komt ook uit ander onderzoek naar voren: vrouwelijke leraren in het voortgezet onderwijs die door hun collega's beoordeeld werden, kregen iets betere beoordelingen dan mannen (Van der Grift, 2010).
- Zo'n 13 procent van de havo-leraren en 9 procent van de vwo-leraren heeft geen reguliere bevoegdheid, blijkt uit een vragenlijst onder de scholen in de steekproef. Op de havo betreft dit vooral onderbevoegden, op het vwo gaat het om onbevoegden, lio's, zijinstromers en onderbevoegden. Vooral lessen van leraren die niet bevoegd en niet in opleiding zijn (vaak tijdelijke krachten) zijn op vrijwel alle onderdelen beduidend slechter dan die van andere leraren. Het kan zijn dat deze groep relatief moeilijke klassen krijgt of moeilijke vakken moet geven. Onbevoegde leraren die wel in opleiding zijn, doen het op sommige punten beter en op andere slechter dan bevoegde leraren. Eerstegraads leraren doen het iets beter dan tweedegraads, maar de verschillen zijn niet groot.

Bevoegdheden mbo In het mbo geeft een deel van de docenten les in vakken waarvoor ze oorspronkelijk niet bevoegd zijn. Dit is toegestaan omdat bevoegde docenten geacht worden breed inzetbaar te zijn. Uit onderzoek bij groene en economische mbo-opleidingen blijkt dat het gaat om 5 procent van de docenten voor de algemene vakken en 10 procent van de docenten voor de beroepsgerichte vakken (Inspectie van het Onderwijs, 2010). Bij de onderzochte opleidingen wordt 17 procent van de docenten meer dan een kwart van hun werktijd ingezet op een ander onderwijsgebied, vooral Nederlands, wiskunde, LLB (leren, loopbaan en burgerschap) en ICT. De helft van de onderwijsassistenten en instructeurs werkt niet onder toezicht of verantwoordelijkheid van een bevoegd docent, hetgeen niet toegestaan is. Voor mbo-studenten betekent deze situatie dat ze soms les krijgen van een docent die niet specifiek bevoegd is voor het vak in kwestie of van een assistent of instructeur (zie ook hoofdstuk 5).

Kwaliteit van de lerarenopleidingen

Niveau De Europese lerarenopleidingen verschillen in lengte, niveau en bekwaamheidseisen (University of Jyväskylvä, 2009). Gemiddeld heeft meer dan de helft van de Europese leraren een opleiding die vergelijkbaar is met de Nederlandse hbo-opleiding. Alleen in Finland hebben leraren een afgeronde universitaire opleiding.

Opzet Voor het basisonderwijs zijn vakopleiding en lerarenopleiding, net als in Nederland, in vrijwel alle landen van de Europese Unie geïntegreerd. In Nederland geldt dat ook voor de tweedegraadsopleidingen, maar in veel andere Europese landen bestaat de opleiding voor leraren in het voortgezet onderwijs uit twee delen: studenten volgen eerst een vakinhoudelijke opleiding, daarna een aparte lerarenopleiding. In Nederland zijn alleen eerstegraadsopleidingen zo ingericht (European Commission, 2009; OECD, 2009). Verder houden overheden zich steeds meer bezig met de curricula van de lerarenopleidingen; zo bestaan in Groot-Brittannië gedetailleerde 'standards for teachers' (zie www.tda.gov.uk).

Arbeidsmarkt Afgestudeerden van lerarenopleidingen hebben relatief vaak een baan die past bij hun opleiding, zo blijkt uit de jaarlijkse ROA-enquêtes onder afgestudeerden (ROA, 2010). De afgestudeerden zijn wat vaker dan afgestudeerden van andere opleidingen van mening dat hun opleiding te weinig diepgang heeft.

Mening over opleiding De inspectie observeerde de kwaliteit van lessen bij 55 beginnende leraren in het voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2010). Het pedagogisch klimaat, de uitleg, de inhoudelijke feedback en het taalgebruik zijn bij ruim 85 procent van de lessen voldoende. De afstemming, de betrokkenheid van leerlingen, het creëren van uitdagingen voor leerlingen en het plaatsen van de stof in een breder perspectief zijn daarentegen voor verbetering vatbaar. Beginnende leraren zijn vooral te spreken over reflectie en ontwikkeling, evenals over de vakinhoudelijke, didactische en pedagogische competenties die ze hebben geleerd. Bijna twee derde van hen zegt echter onvoldoende te hebben geleerd om toetsen te ontwikkelen en gebruiken. Een even grote groep vindt dat de opleiding hen onvoldoende heeft voorbereid op het afstemmen van het onderwijs, zoals werken op verschillende niveaus in heterogene klassen. Voor opbrengstgericht werken zijn deze vaardigheden echter juist van heel groot belang.

Evaluatie De beleidsagenda Krachtig Meesterschap moet de kwaliteit van de lerarenopleidingen en de afgestudeerden vergroten. Een eerste evaluatie laat activiteiten zien als de ontwikkeling van de Kennisbasis voor lerarenopleidingen, summercourses, opleiden in de school, een educatieve minor en het project 'Eerst de Klas'. Op het terrein van diversiteit en excellentie zijn eerste stappen gezet, maar is de voortgang nog niet vast te stellen (Inspectie van het Onderwijs, 2011c).

Kwaliteit van de begeleiding bij de start

Afhakers Uit onderzoek van De Jonge en Muijnck (2002) blijkt dat jonge leraren vaker het beroep verlaten dan oudere collega's. Na het eerste beroepsjaar haakt 10 procent af, na vijf jaar is een kwart vertrokken (OCW, 2003; Van Kregten en Moerkamp, 2004). Hiervoor zijn drie oorzaken:

- problemen met lesgeven;
- aantrekkelijker perspectieven op de arbeidsmarkt;
- een ongunstige werksituatie en gebrekkige begeleiding.

Begeleiding Effectieve ondersteuningsprogramma's voor beginners kunnen voorkomen dat leraren het beroep al snel weer verlaten (zie bijvoorbeeld Van Kregten en Moerkamp, 2004; European Commission, 2010). Met het oog op de vergrijzing van het lerarenkorps helpen zulke programma's bovendien het lerarentekort tegen te gaan. Verder kunnen leraren met een goede begeleiding in deze eerste periode veel bijleren, zowel op pedagogisch-didactisch als op vakinhoudelijk terrein. Een goede begeleiding van beginnende leraren leidt dus tot meer en betere leraren (European Commission, 2010).

Mentor In de meeste landen in Europa krijgen nieuwe leraren een mentor toegewezen, meestal een ervaren schoolhoofd of een leraar die voor dat doel wordt vrijgesteld (Hovius en Van Kessel, 2010). Vooral in Groot-Brittannië is veel aandacht voor beginners, die nog niet meteen fulltime voor de klas staan en in de twee jaar durende formele 'early professional development'-periode ook nog vaak contact hebben met hun lerarenopleiding. In vergelijking daarmee is in Nederland weinig structureel geregeld voor beginners: scholen geven ieder voor zich vorm aan de begeleiding. Slechts 42 procent van de beginners is tevreden over de begeleiding en ondersteuning (Van Leenen en Berndsen, 2009).

Coaching Veel scholen hebben beginners die maximaal twee jaar voordat ze begonnen, zijn afgestudeerd (31 procent van de basisscholen, 94 procent van de havo-afdelingen en 88 procent van de vwo-afdelingen; Inspectie van het Onderwijs, 2011a). Beginnende leraren in het basisonderwijs krijgen begeleiding van een ervaren collega, de directeur of de intern begeleider. In het voortgezet onderwijs zorgen meestal een of twee mentoren voor de persoonlijke en vakinhoudelijke begeleiding. De begeleiding neemt zo'n zes tot zeven uur per maand in beslag en bestaat vooral uit coachingsgesprekken en lesbezoeken (Inspectie van het Onderwijs, 2011a).

Beter aansluiten In een dieptestudie heeft de inspectie beginnende leraren op 25 scholen voor voortgezet onderwijs nader ondervraagd. Zij zeggen het meest te hebben aan de nabespreking van lessen door een collega. Een leerlingenenquête of gesprekken met leerlingen vinden ze ook leerzaam. De begeleiding voldeed niet altijd aan de behoeften van de beginners:

- de begeleiding moet beter aansluiten op eigen leerpunten en tekortkomingen;
- de schoolleiding moet het begeleidingstraject beter controleren (vooral als collega-leraren hun afspraken niet nakomen).

Overgang lastig Veel beginnende leraren ervaren de overgang van de opleiding naar de school als een grote stap. Ze vinden het vooral moeilijk de juiste didactische werkwijze in verschillende klassen te vinden, orde te houden en grenzen te stellen, toetsen te maken en te normeren, tijdig te plannen en activiteiten voor te bereiden, en contacten te onderhouden (met leerlingen, ouders en collega's).

Kwaliteit van de professionele ontwikkeling

Evaluatie en feedback Interactie, discussie en onderlinge feedback kunnen tot professionele ontwikkeling van leraren leiden (Van Veen, Zwart, Meirink en Verloop, 2010). Leraren en schoolleiders zeggen intervisie of collegiale lesbezoeken als instrument hoog te waarderen, maar veel scholen passen deze methoden niet toe, omdat ze als bedreigend worden ervaren. Als wel collegiale feedback wordt gegeven, dan is die volgens betrokkenen vaak vlak of te vriendelijk (Inspectie van het Onderwijs, 2011a).

Scholing De professionele ontwikkeling van leraren wordt in vrijwel alle landen belangrijk gevonden. Negen op de tien leerkrachten volgden in de voorafgaande anderhalf jaar enige vorm van scholing, zo blijkt uit een internationaal vergelijkend onderzoek (OECD, 2009). Wel varieert de omvang van de scholing sterk: van het bijwonen van studiedagen en congressen tot meerjarige opleidingen.

Lespraktijk In Nederland volgde gemiddeld 61 procent van de leraren in 2009 een opleiding of training (OCW, 2010a). Het basisonderwijs en het mbo komen met ieder 63 procent iets hoger uit dan het voortgezet onderwijs en het hbo (59 respectievelijk 56 procent). Vooral scholing op vakinhoud, vakdidactiek en het vakgerelateerde leerproces van leerlingen is effectief; scholing die niet over de lespraktijk gaat, is minder effectief (Van Veen, Zwart, Meirink en Verloop, 2010).

Bekwaamheid Wat de bekwaamheid van leraren betreft, leggen de meeste landen in de Europese Unie de nadruk op de initiële lerarenopleiding (European Commission, 2009). Levenslang leren komt nauwelijks aan bod. In Nederland moet het bekwaamheidsdossier (artikel 37a, WVO), dat afspraken over het onderhouden van bekwaamheden bevat, verdere professionele ontwikkeling stimuleren. Een kwart van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft zo'n wettelijk verplicht dossier nog niet (Inspectie van het Onderwijs, 2011b). Verder ervaart niet iedereen dit dossier als effectief. Minder dan de helft van de leraren (44 procent) vindt de bekwaamheidsdossiers een stimulans voor de kwaliteit van het eigen werk (Inspectie van het Onderwijs, 2011b). Schoolleiders zijn vaker tevreden, maar klagen dat de dossiers niet leven bij leraren en slechts een papieren werkelijkheid zijn. Ook zijn relatief veel schoolleiders ontevreden over de gebrekkige systematiek, de beheerslast en de traagheid van invoering.

Beloning Schoolleiders en besturen hebben instrumenten om de kwaliteit van leraren te verbeteren. Ze kunnen bijvoorbeeld goede leraren in een hogere functieschaal plaatsen of slechte leraren ontslaan. In de praktijk zeggen schoolleiders en bestuurders met enige regelmaat tegen inspecteurs dat ze mensen moeilijk kunnen ontslaan. Vaak blijken dossiers dan niet voldoende op orde, bijvoorbeeld omdat geen functioneringsgesprekken zijn gevoerd. Wat beloning van goede leraren betreft, zegt ruim de helft van de schoolleiders in het voortgezet onderwijs hogere salarisschalen niet op basis van criteria voor kwaliteit toe te kennen (Inspectie van het Onderwijs, 2011b). Volgens schoolleiders in het basisonderwijs is het moeilijk om goed presterende leraren te belonen (Torenvlied, Akkerman en Van den Bekerom, 2010; tabel 11.2a).

Tabel 11.2a
Mening schoolleiders basisonderwijs over instrumenten kwaliteitsbevordering leraren (n=1.359)

	% eens
Zelfs wanneer een leerkracht slecht presteert, maken formele regels het moeilijk hem/haar te ontslaan.	87
De formele beloningsstructuur en regels maken het moeilijk om goede leerkrachten te belonen.	84
De regels voor salarisverhogingen voor leerkrachten zijn meer gebaseerd op senioriteit dan op prestaties.	81
De regels voor bevordering maken het moeilijker voor een goede leerkracht om promotie te maken dan voor een slechte leerkracht.	43
Het personeelsbeleid in mijn organisatie maakt het eenvoudig voor leidinggevenden om leerkrachten te belonen voor prestaties.	28

Bron: Torenvlied, Akkerman en Van den Bekerom, 2010

11.3 De onderwijsarbeidsmarkt

Arbeidsmarkt voor leraren

Lerarentekort Het lerarentekort lijkt mee te vallen. Door de economische crisis is de belangstelling voor het beroep toegenomen en bovendien daalt de vraag naar leraren door demografische ontwikkelingen. Toch is er nog wel een krappe arbeidsmarkt, maar de vacatures verschillen per regio en per vak. Scholen in de Randstad en scholen met veel achterstandsleerlingen hebben moeite om hun vacatures op te vullen. Het voortgezet onderwijs heeft een tekort aan leraren voor specifieke vakken, zoals Nederlands, de exacte vakken en de vreemde talen (Brukx et al., 2010). In een vragenlijst van de inspectie zegt 5 procent van de basisscholen en zo'n 7 procent van de havo- en vwo-scholen vacatures te hebben die ten minste twee maanden onvervuld zijn. Daarnaast heeft de helft tot twee derde van de scholen te maken met ziekteverzuim dat langer dan twee maanden duurt.

Deeltijders Een opvallend kenmerk van de onderwijsarbeidsmarkt is het relatief hoge percentage deeltijders. Zo heeft 30 procent van de basisscholen groepen waar leerlingen les krijgen van meer dan twee leraren. Dit gebeurt vaker in de middenbouw dan in de lagere of hogere groepen OCW, 2010b.

Selectie In veel Europese landen kampt het lerarenberoep met een negatief imago en een gebrek aan sociaal prestige (Mompoint-Gaillard, 2010). Finland vormt daarop een uitzondering. In dat land staat het beroep van leraar, ook voor het primair onderwijs, in hoog aanzien. Het land kent strenge selectie-eisen en toelatingsexamens voor de lerarenopleidingen. In 2008 meldden zich acht keer zoveel leerlingen bij de lerarenopleiding aan als er plaatsen beschikbaar waren (Van Dijk en Hoffius, 2010).

Zij-instroom Het aantal zij-instromers is het afgelopen jaar sterk gestegen. De stijging komt waarschijnlijk door herinvoering van een subsidieregeling voor dit traject (€ 19.000 per zij-instromer) en het feit dat ook het mbo hiervan gebruik kan maken. De totale subsidie bedraagt iets meer dan € 12 miljoen, ongeveer gelijk verdeeld over het voortgezet onderwijs en het mbo.

Toekomstige ontwikkelingen

Status Hoewel de status van het lerarenberoep relatief laag is, nam de arbeidstevredenheid van onderwijspersoneel de afgelopen jaren toe. De nota Werken in het onderwijs (OCW, 2010b) schrijft dat onder meer toe aan investeringen in loopbaanperspectieven en de versterking van maatschappelijke waardering voor het vak van leraar. Professionele ruimte kan er ook voor zorgen dat leraren voldoende betrokken zijn en zich verantwoordelijk voelen voor het onderwijs (Onderwijsraad, 2009).

Regionale verschillen De daling van het aantal leerlingen in het basisonderwijs verkleint de druk op de arbeidsmarkt voor leraren in het basisonderwijs. Voor het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie is de komende jaren echter nog sprake van een groeiend aantal leerlingen. Doordat ook een grote hoeveelheid oudere leraren zal uitstromen, blijft hier waarschijnlijk een lerarentekort. De komende jaren zijn sterkere regionale verschillen te verwachten, doordat leerlingaantallen in sommige regio's dalen en in andere stijgen.

11.4 Nabeschouwing

Intervisie Inspecteurs beoordelen niet alle lessen als voldoende. Hier is duidelijk ruimte voor verbetering. Zo zouden leraren veel meer van elkaar kunnen leren. Het is gemakkelijk te organiseren dat goede leraren hun expertise overdragen aan zwakkere collega's, maar dit gebeurt niet standaard. Scholen en besturen moeten ervoor zorgen dat leraren die niet goed lesgeven, voldoende bekwaam worden. Als dat niet lukt, komen andere maatregelen in beeld. Schoolleiders zijn nu vaak ten onrechte van mening dat ze nauwelijks iets kunnen doen aan slecht presterende leraren.

Besturen Op scholen waar te veel lessen onvoldoende zijn, zijn meer ingrijpende maatregelen nodig. Hier zijn besturen aan zet. Het inzetten van zij-instromers en niet-bevoegde leraren (zeker als ze ook niet aan een opleiding bezig zijn) kan de kwaliteit nog verder onder druk zetten.

Opleidingen Veel leraren kunnen het onderwijs niet goed afstemmen op verschillen tussen leerlingen en vinden het moeilijk om toetsen te analyseren en op basis daarvan een goed aanbod te bepalen, allebei elementen van opbrengstgericht werken. Dit betekent dat leraren niet altijd alles uit leerlingen halen: ze richten zich op de middengroep en minder op de zwakke en bovengemiddelde leerling. Hier ligt een belangrijke taak voor lerarenopleidingen, vooral omdat blijkt dat veel afgestudeerden deze onderdelen in hun opleiding hebben gemist. Ook in de nascholing moet hier aandacht voor zijn.

Krimpregio's Regionale verschillen in lerarenschaarste nemen de komende jaren toe. Vooral scholen voor voortgezet onderwijs in de Randstad met veel achterstandsleerlingen zullen een tekort aan leraren krijgen en met vervangingsproblemen kampen. De uitdaging voor deze scholen is om zo veel mogelijk bevoegde leraren of leraren in opleiding in te zetten en de huidige leraren te behouden. Overige maatregelen ter stimulering van de arbeidsmarkt voor leraren kunnen zich ook het best op deze scholen richten. Verder hebben scholen in de krimpregio's te maken met specifieke problemen. Zij hebben vaak een verouderde docentengroep, die weinig nascholing volgt. Ook dit probleem verdient een specifieke aanpak.

Literatuur

Brukx, D. et al. (2010). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2009-2010*. Vacatures derde kwartaal 2009. In opdracht van Ministerie van OCW. Nijmegen: ResearchNed BV / ECORYS BV.

Dijk, M. van, & Hoffius, R. (2010). *De lerarenopleiding en het lerarenberoep in het buitenland. Een inventarisatie van de stand van zaken in Engeland, Finland, Vlaanderen en Nieuw-Zeeland.* Review. Onderzoek in opdracht van Sectorbestuur Onderwijsmarkt. Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsmarkt (SBO).

European Commission (2010). *Developing Coherent and System-wide Induction Programmes for Beginning Teachers: a Handbook for Policymakers. Brussels, European Commission.*

Eurydice (2009). *Key Data on Education in Europe 2009.* Brussels: European Commission.

Grift, W. van der (2010). *De kwaliteit van het pedagogisch didactisch handelen in het voortgezet onderwijs.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Grift, W. van der (2011). De onderwijsprestaties van onze 15-jarigen in internationaal perspectief. *Schoolmanagement Totaal*, 1 (4), 1-4 (nog niet verschenen).

Hovius, M., & Kessel, N. van (2010). P*rofessionalisering van leraren in het buitenland. Een inventarisatie van de stand van zaken in twaalf Europese landen.* Heerlen: Ruud de Moor Centrum – Open Universiteit.

Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2011a). *Begeleiding van beginnende leraren in het voortgezet onderwijs* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2011b). *Het bekwaamheidsdossier in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2011c). *Monitor 'Krachtig Meesterschap'. Kwaliteitsagenda opleiden van leraren, 2010-2012.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
JOB (2010). *Studententevredenheid in het mbo*. Amsterdam: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB).
Jonge, J.F.M. de, & Muijnck, J.A. de (2002). *Waarom leraren de sector verlaten. Onderzoek naar de uitstroom uit het primair en voortgezet onderwijs.* Zoetermeer: EIM, Onderzoek voor Bedrijf en Beleid.
Kregten, A. van, & Moerkamp, T. (2004). *Startende leraren in het buitenland. Begeleiding van beginnende leraren in Canada, Engeland, Frankrijk, de Verenigde Staten en Zwitserland.* Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO).
Leenen, H. van, & Berndsen, F.E.M. (2009). *Loopbaanmonitor onderwijs. Onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van de lerarenopleiding in 2007 en 2008.* Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
Luyten, H., Sleegers, P., & Scheerens, J. (2010). Explaining Teachers' Perceived Impact of Professional Development. In: J. Scheerens (Ed.). *Teachers' Professional Development. Europe in International Comparison. An analysis of Teachers' Professional Development Based on the OECD's Teaching and Learning International Survey (TALIS)*, pp. 107-129. Luxembourg: OECD/ European Union.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003). *Nota Werken in het onderwijs 2004.* Zoetermeer: OCW.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010a). *Kerncijfers 2005-2009. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: OCW.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010b). *Nota Werken in het onderwijs 2011.* Den Haag: OCW.
Mompoint-Gaillard, P. (2010). *Professional Development and Social Recognition.* [Strasbourg: Council of Europe] (23rd session of Council of Europe Standing Conference of Ministers of Education, 'Education for Sustainable Democratic Societies: the Role of Teachers').
OECD (2009). *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
OECD (2010). *Education at a Glance 2010. OECD Indicators.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
Onderwijsraad (2009). *Tien jaar adviezen over leraren en lerarenopleiders: overzicht en balans.* Den Haag: Onderwijsraad.
ROA (2010). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2009.* Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).
Scheerens, J., & Sleegers, P. (2010). Conceptualizing Teacher Professional Development as a Means to Enhancing Educational Effectiveness. In: J. Scheerens (Ed.). *Teachers' Professional Development. Europe in International Comparison. An Analysis of Teachers' Professional Development Based on the OECD's Teaching and Learning International Survey (TALIS)*, pp. 19-43. Luxembourg: OECD/ European Union.
Steeg, M. van der, Elk, R. van, & Webbink, W. (2010). *Het effect van de lerarenbeurs op scholingsdeelname docenten.* Den Haag: Cultureel Planbureau (CPB) & Top Institute for Evidence Based Education Research (TIER).
Torenvlied, R., Akkerman, A., & Bekerom, P. van den (2010). *The Contingent Effect of Red Tape on Organizational Performance: A Study of School Principals in Primary Education.* Paper presented at the PMRA-Asia conference on "Research Directions for a Globalized Public Management." Hong Kong, October 14-16.
University of Jyväskylvä (2009). *Teacher Education Curricula in the EU. Final Report.* Jyväskylvä: Finnish Institute for Educational Research, University of Jyväskylvä.

12

De kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen

12.1	De kwetsbaarheid van zorgleerlingen	273
12.2	De kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen	275
12.3	Twee specifieke groepen: voortijdig schoolverlaters en hoogbegaafden	278
12.4	Herkennen van zorgleerlingen	280
12.5	Nabeschouwing	282

Samenvatting

Omvang Het aantal zorgleerlingen is net als in voorgaande jaren hoog. Scholen en hun besturen hebben weinig zicht op de inzet van financiële middelen voor zorg en leggen er geen verantwoording over af.

Effecten Scholen en leraren weten vaak niet of de zorg effectief is, omdat ze te weinig opbrengstgericht met hun zorgleerlingen werken. Veel leraren zijn nog niet goed in staat een analyse te maken van hiaten in kennis bij zorgleerlingen en stellen te weinig concrete doelen. Daardoor blijven evaluaties van effecten achterwege of hangen ze te veel in de lucht.

Handelingsplannen Het voortgezet onderwijs en het mbo beschikken niet altijd over de wettelijk verplichte handelingsplannen. De kwaliteit van de plannen die er wel zijn, laat te wensen over. De zorg is vaak eenzijdig gericht op sociaal-emotionele ondersteuning en niet op beter presteren, terwijl veel zorgleerlingen op dat vlak juist problemen hebben. Dit speelt ook in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het basisonderwijs laat een aanzienlijk gunstiger beeld zien.

Afstemming Het didactisch repertoire van veel leraren blijft in gebreke waar het gaat om afstemming. Leraren richten zich vooral op gemiddeld presterende leerlingen. Hierdoor komen zwakke leerlingen, maar ook (hoog)begaafde leerlingen, tekort.

Overdracht Er gaat veel tijd en informatie verloren bij het overdragen van zorgleerlingen tussen en binnen sectoren. Bovendien verwerken scholen beschikbare informatie onvoldoende in handelingsgerichte ondersteuning. Leraren kunnen dan hun hulp en ondersteuning niet inzetten om achterstanden te verhelpen.

12.1 De kwetsbaarheid van zorgleerlingen

Zorgleerlingen De inspectie besteedt jaarlijks apart aandacht aan het onderwijs aan zorgleerlingen. Dat zijn leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften die het volgen van onderwijs bemoeilijken, zoals:

- leerlingen met leerproblemen;
- leerlingen met gedragsproblemen;
- leerlingen met beperkingen van lichamelijke of zintuiglijke aard;
- hoogbegaafde leerlingen.

Het gaat dus om alle leerlingen die iets extra's vragen van het onderwijs.

Goed onderwijs Zorgleerlingen zijn sterker afhankelijk van goed onderwijs dan andere leerlingen. Tegelijkertijd zijn de eisen aan het onderwijs voor deze groep hoger. Scholen en leraren moeten variëren op het standaardaanbod en mogelijkheden zoeken om dat aanbod optimaal af te stemmen op specifieke onderwijsbehoeften. Zorgleerlingen hebben dat nodig om tot ontplooiing te komen, zich competent te voelen en een reële kans te krijgen op een goede plek in de maatschappij.

Voorwaarden De inspectie onderzoekt in het toezicht of het scholen lukt zorgleerlingen het onderwijs te bieden dat hen daadwerkelijk laat leren. Hiervoor is het nodig dat scholen:

- zorgleerlingen als zodanig herkennen;
- doelgerichte en planmatige zorg bieden;
- streven naar zo hoog mogelijke opbrengsten voor deze groep leerlingen;
- evalueren welke opbrengsten behaald zijn.

Passend onderwijs Het beleid rond Passend onderwijs verhoogt de urgentie van deze voorwaarden. Er moeten meer zorgleerlingen in het regulier onderwijs blijven en dat betekent dat daar een passend onderwijsaanbod voor hen moet zijn. Als scholen dat onvoldoende kunnen waarmaken, rijst de vraag of zorgleerlingen niet juist nog kwetsbaarder worden.

Aantal zorgleerlingen

Indicaties Het aantal leerlingen met een zorgindicatie is in het primair onderwijs ongeveer gelijk aan dat van vorig jaar, in het voortgezet onderwijs is het licht gestegen. Hierbij gaat het om leerlingen die een zorgindicatie hebben gekregen van een commissie voor de indicatiestelling (speciaal onderwijs), een regionale verwijzingscommissie voortgezet onderwijs (leerwegondersteuning vmbo en praktijkonderwijs) of een permanente commissie leerlingenzorg (speciaal basisonderwijs). In tabel 12.1a is zichtbaar welke leerlingen extra zorgmiddelen krijgen.

Leerwegondersteuning Het grote verschil tussen het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs zit vooral in de leerlingen in het vmbo die leerwegondersteuning (lwoo) krijgen. Scholen voor voortgezet onderwijs krijgen geld voor leerwegondersteuning, bedoeld voor leerlingen die met achterstanden bij taal of rekenen/wiskunde van de basisschool komen. Daarbij gaat het om een openeindfinanciering.

Tabel 12.1a
Aantal zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs in 2007/2008, 2008/2009 en 2009/2010

	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Primair onderwijs			
Speciaal basisonderwijs	44.900	44.100	43.300
Speciaal onderwijs	36.400	34.500	34.400
Ambulant begeleide leerlingen*	21.200	22.200	22.500
Voortgezet onderwijs			
Leerwegondersteuning	101.800	100.400	98.400
Praktijkonderwijs	27.200	26.600	26.900
Voortgezet speciaal onderwijs	28.200	32.400	34.100
Ambulant begeleide leerlingen**	14.400	17.100	20.000

* Deze groep leerlingen overlapt deels met de groep leerlingen die speciaal basisonderwijs volgt

Bron: OCW, 2010a

** Deze groep leerlingen overlapt deels met de groep leerlingen die leerwegondersteuning krijgt of praktijkonderwijs volgt

Ontwikkelingen In het primair onderwijs is het aantal zorgleerlingen stabiel in alle onderscheiden categorieën. In het voortgezet onderwijs stijgt zowel het aantal leerlingen dat naar het voortgezet speciaal onderwijs gaat als het aantal ambulant begeleide leerlingen. Het aantal leerlingen dat leerwegondersteunend onderwijs krijgt, daalde de afgelopen jaren licht. In het basisonderwijs krijgen in de praktijk overigens veel meer leerlingen extra hulp dan de hier genoemde groepen: gemiddeld heeft 21 procent extra zorg. Dat is vastgelegd in een individueel handelingsplan. Scholen krijgen hier echter geen extra geld voor.

Leerlijnen Ruim de helft van de basisscholen heeft leerlingen met een eigen leerlijn (vooral bij rekenen/wiskunde) in groep 8, gemiddeld drie leerlingen. Het is belangrijk dat scholen zorgvuldig beslissen over eigen leerlijnen, omdat ze hiermee leerlingen loskoppelen van het leerstofaanbod voor de groep. Dat leidt meestal tot een blijvende leerachterstand. Een intelligentieonderzoek of een pedagogisch-didactisch onderzoek vooraf is nodig. Een derde van de leerlingen met een eigen leerlijn is vooraf echter niet onderzocht, zo blijkt uit een representatieve steekproef.

Geen (zicht op) effect

Onvoldoende evaluatie Van de basisscholen en de scholen voor voortgezet onderwijs gaat bijna 40 procent niet na of de hulp effect heeft gehad. Scholen weten dus niet of hun aanpak effectief was en ze hun middelen goed hebben ingezet, of dat er juist iets anders had moeten gebeuren. Vaak is men tevreden omdat er een grote inspanning is geleverd, maar of leerlingen hier ook beter van zijn geworden, blijft onzeker. Noodzakelijke bijsturing blijft uit.

Verantwoording Ook evalueren scholen onvoldoende. Zo blijkt uit inspectieonderzoek naar handelingsplannen voor rugzakleerlingen dat scholen van tevoren niet goed aangeven op welke punten zij de hulp zullen evalueren. De verantwoording van de faciliteiten, zowel formatief als financieel, is in te weinig plannen opgenomen. Daardoor fungeren de handelingsplannen onvoldoende als verantwoordingsdocumenten (zie ook hoofdstuk 4).

Niet geoormerkt Op het niveau van de individuele leerling brengen scholen dus zelden in kaart of de inzet van zorgmiddelen tot het gewenste doel leidt. Ze doen dat ook niet op schoolniveau. Er gaan grote bedragen om in de leerlingenzorg, maar sommige middelen zijn niet geoormerkt als zorgmiddelen en daardoor vormen ze een onderdeel van het totale budget van scholen. Scholen hoeven ook geen verantwoording af te leggen over de inzet ervan. Uit verantwoordingsdocumenten van scholen blijkt doorgaans dan ook niet hoeveel geld aan zorg is besteed (Algemene Rekenkamer, 2010). Een voorbeeld is het leerwegondersteunend onderwijs: het is tot nu toe niet gebruikelijk dat scholen de inzet van lwoo-gelden transparant verantwoorden in hun jaarverslag (Van der Hoff-Israël, De Wit, Verschure en Bos, 2009).

Geen helderheid Een kleinschalig inspectieonderzoek op tien scholen voor voortgezet onderwijs bevestigt dit beeld. Vijf van deze tien scholen voldeden bij eerder onderzoek het best aan de wettelijke verplichtingen rond zorg, de andere vijf het slechtst (Inspectie van het Onderwijs, 2010f). Uit het nieuwe onderzoek komt het volgende naar voren:

- acht van de tien scholen verantwoorden zich niet over de inkomsten en de besteding van de zorggelden;
- op alle scholen is een personeelslid op de hoogte van de lwoo-inkomsten, maar er is weinig bekend over de besteding van die gelden;
- de scholen hebben nog minder inzicht in de zorggelden die het samenwerkingsverband voortgezet onderwijs/voortgezet speciaal onderwijs beschikbaar stelt voor zorgleerlingen zonder indicatie;
- de scholen zijn tevreden over de zorg die ze bieden, maar die tevredenheid heeft een zeer intuïtief karakter of is gebaseerd op tevredenheidonderzoek onder ouders, leerlingen en leraren, niet op opbrengstgegevens;
- slechts twee van de tien scholen hebben gegevens over de opbrengsten van hun zorgleerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2011b).

12.2 De kwaliteit van het onderwijs aan zorgleerlingen

Aspecten van kwaliteit Over de effectiviteit van het onderwijs aan zorgleerlingen is weinig duidelijk, maar over de kwaliteit is wel het nodige bekend. Het gaat dan om de vraag of leraren onderwijs geven dat aansluit op de onderwijsbehoeften van zorgleerlingen. Is het didactisch repertoire van leraren voldoende? Hoe opbrengstgericht werken scholen en leraren voor deze groep leerlingen? En wat is de kwaliteit van het werken op basis van handelingsplannen?

Didactisch repertoire

Afstemming De inspectie beoordeelt scholen vaak als onvoldoende op indicatoren die aangeven of leraren hun lessen afstemmen op leerlingen, ofwel inspelen op specifieke behoeften (tabel 12.2).

Tabel 12.2
Percentage scholen waar leraren voldoende afstemmen op verschillen tussen leerlingen

	Basisonderwijs	Voortgezet onderwijs		(Voortgezet) speciaal onderwijs (instructie en verwerking in één indicator)		
		Havo	Vwo	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
Afstemming bij instructie	62	18	24	61	60	62
Afstemming bij verwerking	79	12	22			

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010; 2009a

Instructie en verwerking In het havo en het vwo stemmen leraren hun instructie in ongeveer een kwart van de gevallen op leerlingen af. Bij de verwerking van leerstof gebeurt dat nog minder vaak, terwijl ook in deze schoolsoorten leerlingen behoorlijk van elkaar verschillen. In het basisonderwijs stemt ruim 60 procent van de scholen voldoende af bij de instructie en 80 procent bij de verwerking van leerstof. In het (voortgezet) speciaal onderwijs is het beeld vergelijkbaar. Hier gaat het dus beter dan in het voortgezet onderwijs, maar toch schieten aanzienlijke percentages scholen tekort. De inspectie brengt dit al meerdere jaren naar voren en onderzoek van anderen bevestigt dit beeld. De scholen met onvoldoende afstemming kenmerken zich als volgt:

- leraren weten te weinig over stoornissen en handicaps en krijgen daarin ook te weinig ondersteuning;
- leraren weten niet hoe ze materialen goed kunnen inzetten;
- leraren hebben een te beperkt (ortho)didactisch repertoire;
- leraren kunnen onvoldoende ruimte maken in hun klassenorganisatie om zorgleerlingen hulp te bieden (Oostdam, 2009; Onderwijsraad, 2010).

Pedagogische invalshoek De Onderwijsraad vindt dat leraren hun onderwijskundige en pedagogisch-didactische basiskennis (dat wil zeggen: kennis van leerlijnen en didactische principes) moeten verbeteren, evenals hun vaardigheden op het terrein van klassenmanagement. Leraren zijn vooral pedagogisch gericht en minder inhoudelijk onderwijskundig. De gedachte dat leerlingen gedragsproblemen ontwikkelen doordat het onderwijsaanbod niet is afgestemd op hun onderwijsbehoeften, is onder leraren mede daardoor geen gemeengoed (Onderwijsraad, 2010). Dit merken inspecteurs ook.

Opbrengstgericht werken

Analyse De inspectie onderzocht op welke aspecten scholen die goed presteren bij rekenen verschillen van scholen met onvoldoende rekenprestaties. Een van de meest onderscheidende aspecten is of leraren de vorderingen van leerlingen analyseren en vooral of zij vervolgens hun onderwijs aanpassen op basis van die analyse. Dit is een cruciale factor om alle leerlingen, dus ook zorgleerlingen, op een hoger niveau te krijgen (Inspectie van het Onderwijs, 2010c).

Landelijke norm Het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs hebben nog weinig gestandaardiseerde en landelijk genormeerde toetsen waarmee scholen dergelijke analyses kunnen maken. Het voortgezet onderwijs meet prestaties in de jaren voorafgaande aan het examentraject voornamelijk met proefwerken die leraren zelf maken, en met toetsen uit methodes. Zulke toetsen geven leraren geen informatie over de mogelijke achterstand of

voorsprong ten opzichte van een landelijke norm. Daardoor is moeilijker te bepalen of leerlingen leerstof krijgen die past bij hun niveau.

Referentieniveaus Recent zijn voor het voortgezet onderwijs genormeerde toetsen voor Nederlands, wiskunde en Engels beschikbaar gekomen. Daarmee is duidelijker in kaart te brengen of leerlingen beoogde doelen realiseren. De toenemende belangstelling van het voortgezet onderwijs voor zulke toetsen hangt samen met de introductie van de referentieniveaus, maar de ontwikkeling op dit gebied verkeert nog in een pril stadium.

Onvoldoende benutting Het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs hebben wel landelijk genormeerde toetsen. In de afgelopen jaren beoordeelde de inspectie de indicator over het systematisch volgen van de ontwikkeling van leerlingen bijna overal (op 93 procent van de scholen) als voldoende. Vanaf 2009/2010 bekijkt de inspectie ook of leraren toetsgegevens vervolgens goed analyseren, of ze nagaan op welke onderdelen een leerling nu precies uitvalt en waar hiaten zitten. Dat gebeurt op veel minder scholen, namelijk 64 procent. Leraren benutten toetsgegevens dus nog te weinig. Het gevolg hiervan is dat ze onvoldoende in staat zijn om concrete opbrengstdoelen te formuleren.

Handelingsplannen

Wettelijke verplichting Scholen moeten instructie- en ondersteuningsbehoeften van zorgleerlingen kunnen vertalen in concrete doelen en stapsgewijze extra zorg die naar die doelen leidt. Dit moet beschreven staan in handelingsplannen of andere zorgdocumenten. In het speciaal onderwijs is een handelingsplan wettelijk verplicht. Ook rugzakleerlingen (geïndiceerde leerlingen in het regulier onderwijs) moeten zo'n plan hebben, evenals lwoo-leerlingen.

Functionaliteit De afgelopen jaren heeft de inspectie zich zeer kritisch uitgelaten over de kwaliteit van handelingsplannen. Vorig jaar schreef de inspectie dat de handelingsplannen voor cluster 1-leerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs bijna allemaal van onvoldoende kwaliteit waren en daardoor onbruikbaar als sturingsinstrument. Vooral de functionaliteit van het handelingsplan schiet ernstig tekort: leraren kunnen er niet mee uit de voeten en het plan is nauwelijks geschikt om beoogde resultaten te verantwoorden (Inspectie van het Onderwijs, 2010a). In de jaren ervoor onderzocht de inspectie de kwaliteit van de handelingsplannen van de clusters 2, 3 en 4. Daar was de situatie niet anders (Inspectie van het Onderwijs, 2009a; 2010d).

Mbo Dit jaar onderzocht de inspectie de kwaliteit van handelingsplannen voor mbo-studenten met een rugzak. Ook in het mbo hebben de plannen te vaak geen concrete doelen en is de kwaliteit op veel punten onvoldoende. Er is weinig aandacht voor verbetering van prestaties (zie hoofdstuk 4). Een eerder verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de leerlingenzorg in het mbo wees daar al op (Inspectie van het Onderwijs, 2009c).

Voortgezet onderwijs In het voortgezet onderwijs valt ook een tekort aan handelingsplannen voor lwoo-leerlingen op. Slechts de helft van de scholen met lwoo-leerlingen heeft voor al deze leerlingen een handelingsplan en de invulling van die plannen laat te wensen over. De situatie van rugzakleerlingen is vergelijkbaar. Ook in het praktijkonderwijs komen de meeste scholen niet toe aan een volledige en concrete beschrijving van de noodzakelijke doelen (Inspectie van het Onderwijs, 2010f). Een behoorlijk deel van de zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs krijgt dus onderwijs waarvan op zijn minst onduidelijk is of het voldoende bij hun behoeften aansluit.

Buiten de les Havo- en vwo-scholen geven in vragenlijsten van de inspectie aan dat de zorg vaak buiten de lessen plaatsvindt. Vooral de mentoren bieden die extra zorg; de leraren hebben er veel minder mee te maken. De zorg betreft bijna altijd sociaal-emotionele ondersteuning. Leerproblemen zijn zelden aanleiding om leerlingen te bespreken. Als leerlingen in een intern zorgadviesteam worden besproken, dan is dat ook meestal omdat er gedragsproblemen zijn. Blijkbaar zien scholen achterstanden in het leren nog weinig als iets waar ze leerlingen bij moeten helpen en ondersteunen.

Basisonderwijs In het basisonderwijs is het steeds gebruikelijker dat leraren handelingsplannen zelf opstellen. Bijna altijd geven ze de geplande extra zorg ook zelf. Op 84 procent van de scholen plannen leraren (naar eigen zeggen) tijd voor extra zorg in hun roosters. Een op de vijf leerlingen heeft een handelingsplan vanwege achterblijvende prestaties, blijkt uit vragenlijsten die de inspectie in een representatieve steekproef van scholen afnam. Bijna alle scholen hebben handelingsplannen voor spelling, technisch lezen en rekenen/wiskunde en op twee derde van de scholen zijn die plannen er ook voor begrijpend lezen. De handelingsplannen in het basisonderwijs richten zich verder niet alleen op leerproblemen, maar ook op sociaal-emotionele ondersteuning. Dit is dus een heel andere situatie dan in het voortgezet onderwijs en het mbo:

- de handelingsplannen op de basisschool zijn qua inhoud breder en vollediger dan in het voortgezet onderwijs en het mbo (geen eenzijdige focus op sociaal-emotionele ontwikkeling);
- de zorg op de basisschool is veel sterker geïntegreerd in de dagelijkse onderwijspraktijk.

12.3 Twee specifieke groepen: voortijdig schoolverlaters en hoogbegaafden

Zorgspectrum Twee groepen zorgleerlingen raken aan de uitersten van het zorgspectrum: leerlingen die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten en uitzonderlijk talentvolle leerlingen.

Voortijdig schoolverlaters

Sociale veiligheid De inspectie besteedt al jaren veel aandacht aan het probleem van jongeren die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten, ofwel de voortijdig schoolverlaters. Hun aantal is gedaald tot 39.600, een halvering ten opzichte van 2002 (OCW, 2011), maar toch vallen nog steeds veel jongeren uit. Leerlingkenmerken spelen een rol bij voortijdig schoolverlaten, maar ook schoolgebonden factoren zorgen ervoor dat leerlingen meer kans hebben op uitval. Scholen met veel voortijdig schoolverlaters liggen vaker in een grote stad, hebben vaker leerlingen of studenten uit sociaal-economische achterstandsgroepen en verzorgen vaker opleidingen in de lagere onderwijssoorten. Op deze scholen zitten veel jongeren met persoonlijke problemen of gezinsproblemen. Dit zet het schoolklimaat dusdanig onder druk dat de school op zichzelf een overlevingsopgave vormt voor jongeren (Vink, 2010). Sociale veiligheid is dan ook een belangrijke bepalende factor voor uitval. Scholen die dat goed op orde hebben, kennen minder uitval.

Spijbelen Een belangrijke voorwaarde om voortijdig schoolverlaten terug te dringen is spijbelaars in de gaten houden, want veelvuldig spijbelen gaat meestal aan voortijdig schoolverlaten vooraf. Eerder meldde de inspectie al dat scholen weinig zicht hebben op spijbelaars. Als scholen niet weten wie hun spijbelaars zijn – en dus hun potentiële voortijdig schoolverlaters – heeft beleid niet genoeg impact. Recent onderzoek van de inspectie naar de registratie van verzuim maakt duidelijk dat scholen zeer uiteenlopende systemen gebruiken. Daarbij maken mbo-instellingen, iets vaker dan scholen voor voortgezet onderwijs, gebruik van digitale systemen. Desondanks ontdekken scholen voor voortgezet onderwijs verzuim beter en melden ze ook tijdiger dan mbo-instellingen: 89 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft een systeem dat goed werkt, tegenover 53 procent van de mbo-instellingen. Dat komt doordat mbo-instellingen gegevens te weinig op schoolniveau bekijken en te lang wachten met melding aan de leerplichtambtenaar (Inspectie van het Onderwijs, 2011a).

Leerplicht Scholen voor voortgezet onderwijs zetten leerplichtambtenaren veel actiever in om het verzuimbeleid te versterken, terwijl mbo-instellingen veel vaker vinden dat leerplichtambtenaren zorgen voor extra bureaucratische rompslomp. Verder blijkt uit het onderzoek dat de aansluiting tussen vmbo en mbo verbeterd moet worden, om te voorkomen dat leerlingen in de vakantie 'verdwijnen'. Vooral een betere informatievoorziening van het mbo naar het voortgezet onderwijs kan dat gat dichten: alleen als scholen voor voortgezet onderwijs zeker weten dat leerlingen zich in het mbo ingeschreven hebben, zouden zij hen pas uit moeten schrijven (Inspectie van het Onderwijs, 2011a).

Hoogbegaafde leerlingen in het basisonderwijs

Weinig excellentie Hoogbegaafde leerlingen gaan onderpresteren als ze te weinig uitgedaagd worden en dus is gerichte extra aandacht noodzakelijk. Maar in de praktijk krijgt deze groep leerlingen veel minder vaak planmatige zorg dan de zorgleerlingen aan de andere kant van het spectrum. Internationaal vergelijkend onderzoek laat steeds weer zien dat in Nederland weinig leerlingen excellent presteren (Meelissen en Drent, 2008). De inspectie heeft een representatieve groep basisscholen gevraagd of ze handelingsplannen hebben voor leerlingen die sterk vooruitlopen op het niveau van hun groep. Dat is op slechts 53 procent van de scholen het geval. Gemiddeld maken deze scholen voor acht hoogbegaafde leerlingen een handelingsplan (Inspectie van het Onderwijs, 2010b).

Voorzieningen Vrijwel alle scholen met een specifieke voorziening voor hoogbegaafde leerlingen (ongeveer de helft van de steekproef) noemen 'compacten en verrijken in de reguliere groep'. Dit betekent dat alle leerstof die deze leerlingen al beheersen, wordt geschrapt. De extra tijd die hierdoor ontstaat, wordt gevuld met op hun capaciteiten en specifieke behoeften aangepaste leerstof. Verder maken relatief veel scholen gebruik van een plusklas in de eigen school of in een andere school. Leonardoklassen zijn er nauwelijks (tabel 12.3).

Tabel 12.3
Soorten voorzieningen of leerarrangementen voor (hoog)begaafde leerlingen (gepercenteerd naar scholen die voorzieningen hebben, n=166)

Compacten en verrijken in de reguliere groep	86
Plusklas voor maximaal een dag per week in de eigen school	22
Plusklas voor maximaal een dag per week in een andere school	17
Leonardoklas in de eigen school	1
Leonardoklas in een andere school	4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2010

Extra vakken Sommige scholen noemen 'versnellen' als optie voor (hoog)begaafde leerlingen, evenals speciale projecten. Een aantal scholen kiest voor het aanbieden van een vreemde taal of een vak als filosofie. Op de meeste scholen met specifieke voorzieningen kunnen alle (hoog) begaafde leerlingen gebruikmaken van die voorzieningen. Sommige scholen beperken het aanbod tot leerlingen van de bovenbouw. Onderzoek dat onder auspiciën van de inspectie is uitgevoerd wijst grotendeels in dezelfde richting. Datzelfde onderzoek toont bovendien aan dat scholen een aparte voorziening zelden adequaat combineren met andere aanpassingen van het onderwijs (Doolaard en Oudbier, 2010). Hierdoor is het aanbod niet voldoende samenhangend (van verrijking en verbreding van de reguliere lesstof in de eigen klas tot het aanbieden van uitdagende opdrachten buiten de groep met vergelijkbare leerlingen).

12.4 Herkennen van zorgleerlingen

Wie zijn zorgleerling?

Overdiagnosticering Nederland heeft in vergelijking tot andere landen veel leerlingen met een indicatie voor het speciaal onderwijs (waartoe ook rugzakleerlingen behoren) of met een andere indicatie (OCW, 2010b). Sinds 2006 is het aantal geïndiceerde leerlingen sterk toegenomen, vooral in het voortgezet onderwijs (zie figuur 12.1a). Vanuit een dubieus werkende financiële prikkel zijn steeds meer leerlingen voor een indicatie aangemeld. Hiermee zijn ook de financiële grenzen van het systeem onder druk gezet (OCW, 2010a; Besseling, Hagen, Andriessen, Te Peele, Crone, Kok en De Vos, 2007).

Onvoldoende continuïteit

Knelpunten De inspectie vroeg al eerder aandacht voor knelpunten in de wijze waarop scholen gebruikmaken van gegevens van zorgleerlingen:

- scholen geven elkaar onvolledige dossiers;
- als dossiers wel volledig zijn, worden gegevens niet altijd gebruikt;
- scholen schatten gegevens verkeerd in;
- scholen gebruiken gegevens alleen om te komen tot een plaatsingsadvies en niet tot een handelingsadvies.

Overgangsmomenten Vooral als leerlingen van de ene onderwijssector naar de andere gaan, is het gebrek aan continuïteit in de zorg een probleem. Voor zorgleerlingen betekent dit weer verspilling van kostbare tijd. Bovendien is het demotiverend als ze op de nieuwe school weer onderwijs krijgen dat niet geschikt voor hen is.

Speciaal onderwijs Regionale expertisecentra (rec's) zijn verantwoordelijk voor de plaatsing van leerlingen in het speciaal onderwijs. Rec's sturen onvoldoende op trajecten die tot plaatsing van leerlingen moeten leiden (Inspectie van het Onderwijs, 2010d). Daardoor wachten leerlingen vaak lang op een indicatie (Inspectie van het Onderwijs, 2008b; 2009b; 2010e). Hoewel scholen verplicht zijn om leerlingen na indicatie direct te plaatsen, heeft 15 procent (begin van het schooljaar) tot 23 procent (midden van het schooljaar) een wachtlijst.

Rugzak De rugzakregeling biedt ouders de keuze of ze hun kind, nadat het een indicatie heeft gekregen, in het speciaal onderwijs willen plaatsen of met een rugzak in het regulier onderwijs willen houden. De toegang tot de reguliere school voor voortgezet onderwijs is in de praktijk lastig, omdat scholen leerlingen kunnen weigeren (Inspectie van het Onderwijs, 2008b; 2009b; 2010e). De meeste basisscholen weigeren overigens geen rugzakleerlingen. Dit gebeurt in een enkel geval, vanwege de zwaarte van de problematiek. Twee op de vijf basisscholen verwijzen wel eens leerlingen met een rugzak door naar het speciaal onderwijs.

Samenwerkingsverband Ook voor zorg binnen het samenwerkingverband moeten zorgleerlingen lang wachten. In het basisonderwijs wacht meer dan de helft van de leerlingen die zijn aangemeld bij een permanente commissie leerlingenzorg langer dan acht weken op een indicatie; een vijfde wacht zelfs langer dan drie maanden. De wettelijke termijn is acht weken.

Doorgaande lijn Vaak ontbreekt een doorgaande lijn in leerlingenzorg tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Op veel scholen voor voortgezet onderwijs is sprake van een nieuwe start en nieuwe toetsen. Scholen willen leerlingen een nieuwe kans bieden, maar trekken daarbij de leerlijn en de begeleiding vanuit het basisonderwijs onvoldoende door. De nieuwe toetsgegevens komen niet vanzelfsprekend terecht bij leraren: informatie over achterstanden voor rekenen komt bijvoorbeeld bij slechts een derde van de leraren terecht. Vrijwel alle scholen voor voortgezet onderwijs hebben informatie over het beginniveau van leerlingen (het onderwijskundig rapport van de basisschool, vaak aangevuld met eigen toetsgegevens), maar leraren hebben of gebruiken die informatie niet. Ze zetten daardoor hun hulp en ondersteuning niet gericht in om achterstanden te verhelpen (Inspectie van het Onderwijs, 2010d; 2010f).

Intake in mbo Uit een verkennend inspectieonderzoek blijkt dat veel mbo-instellingen inzetten op een betere intake. Er is echter nog onvoldoende aansluiting tussen de intake en het begeleidingsprogramma erna. Bovendien is het herkennen van studenten die zorg nodig hebben voor intakers nog geen ontwikkelde routine, vooral in de niveaus 1 en 2, waar de instroom drempelloos is (Inspectie van het Onderwijs, 2009c). Daar komt bij dat studenten zelf soms relevante informatie achterhouden, al dan niet uit strategische overwegingen. Opmerkelijk is dat er in de intake nauwelijks aandacht is voor de vraag of studenten een lwoo-indicatie hadden in het voortgezet onderwijs. Potentiële uitvallers melden zich vaak vlak voor het schooljaar aan en dat bemoeilijkt een degelijke informatieverzameling.

Doorstroom in mbo Ook bij doorstroom van de ene naar de andere opleiding in het mbo wordt de informatie gebrekkig overgedragen. Intake-informatie, onderzoeksresultaten, aantekeningen uit begeleidingsgesprekken: veel blijft liggen bij de oude opleiding. Hierbij speelt hetzelfde als bij de overdracht tussen scholen: er is geen informatie over de nieuwe opleiding van de leerling en er is onvoldoende besef dat informatie kan bijdragen aan betere begeleiding in de nieuwe opleiding. Ook de wens een leerling een nieuwe kans te bieden of de angst dat informatie om privacyredenen niet doorgegeven mag worden speelt mee (Inspectie van het Onderwijs, 2009c).

Te laat Verder is er een capaciteitsprobleem bij de begeleiding van de grote aantallen mbo-studenten die zorg nodig hebben. De overdracht van de centrale intake naar de decentrale docenten en begeleiders blijft daardoor beperkt. Relevante gegevens over de studenten bereiken docenten onvoldoende en daardoor kunnen ze hun onderwijs niet goed aanpassen aan de studenten. De dossiers met intakegegevens 'roepen' regelmatig vanaf de start van de leerling dat er problemen zullen ontstaan, maar instellingen grijpen pas in als de problemen zich in volle hevigheid voordoen (Inspectie van het Onderwijs, 2009c).

12.5 Nabeschouwing

Zorgplicht In 2011 komt er wetgeving rond Passend onderwijs. Het bevoegd gezag heeft dan een zorgplicht. Men moet passend onderwijs bieden aan alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De bedoeling is dat meer zorgleerlingen een passende plek krijgen. Daarvoor is wel nodig dat scholen zorgleerlingen herkennen, doelgerichte en planmatige zorg bieden, streven naar zo hoog mogelijke opbrengsten voor deze leerlingen en evalueren welke opbrengsten behaald zijn. De inspectie concludeert dat scholen nog onvoldoende aan deze voorwaarden voldoen, ondanks enkele positieve ontwikkelingen. Dat geldt niet alleen voor het regulier onderwijs; ook scholen voor speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs voldoen nog te weinig aan de voorwaarden voor goed onderwijs aan zorgleerlingen.

Effectiviteit Scholen hebben steeds vaker een systeem voor leerlingenzorg. Vaak is ook sprake van een grote betrokkenheid bij het sociaal-emotionele welzijn van leerlingen. Toch is er veel twijfel over de effectiviteit van de ondersteuning. Scholen komen vaak te laat op gang met extra zorg, zowel bij de signalering en diagnose als bij het starten van de hulp. In het voortgezet onderwijs en het mbo richt de zorg zich voornamelijk op het sociaal welbevinden en is er te weinig aandacht voor ondersteuning bij het leren. Ondersteuning is daar bovendien te weinig geïntegreerd in het dagelijks handelen van leraren. Te vaak blijft onduidelijk of de zorg effect heeft, bij gebrek aan scherpe doelstellingen en goede evaluatie. Zo ontstaat het beeld van onderwijs dat niet duidelijk aansluit op de behoeften van zorgleerlingen en dat bovendien tamelijk versnipperd wordt aangeboden. Zorgleerlingen moeten vaak lang wachten voor ze zorg krijgen en in die zorg zit zelden continuïteit.

Gerichte aandacht nodig Zijn zorgleerlingen nu kwetsbaar vanwege hun problematiek of vanwege het feit dat scholen hun onderwijs onvoldoende afstemmen op specifieke behoeften? De inspectie komt tot de conclusie dat er aanwijzingen zijn voor het laatste. Wil Passend onderwijs werkelijk de beoogde doelstellingen bereiken, dan moet er nog veel aandacht besteed worden aan:

- de kwaliteit van het didactisch handelen;
- opbrengstgericht denken op scholen;
- leerlingvolgsystemen voor alle sectoren, die leraren in staat stellen hiaten op te sporen.

Daarnaast moet er verscherpte aandacht komen voor de overgangen tussen sectoren en onderwijssoorten. Samenwerkingsverbanden moeten hierin een sterk sturende rol gaan spelen. De verplichting van regionale samenwerking tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs is in de heroverweging bij Passend onderwijs losgelaten. Tal van regio's zien dit als een gemiste kans (Ledoux, Smeets en Van Rens, 2010). Niets belet deze regio's echter om samen te werken en te zorgen voor goed onderwijs aan zorgleerlingen.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2010). *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Terugblik 2010*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Besseling, J., Hagen, B., Andriessen, S., Peele, A. te, Crone, M., Kok, L., & Vos, E. de (2007). *Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking.* [S.l.]: TNO.

Doolaard, S., & Oudbier, M. (2009). *Onderwijsaanbod aan (hoog)begaafde leerlingen in het basisonderwijs*. Groningen: GION, Rijksuniversiteit Groningen. In: Inspectie van het Onderwijs. Onderwijsaanbod aan hoogbegaafde leerlingen in het basisonderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Hoff-Israël, M.C. van der, Wit, H.A. de, Verschure, E., & Bos, W. (2009). *De inzet van zorggelden nader beschouwd*. Utrecht: InfiniteFinancieel BV.
Inspectie van het Onderwijs (2008a). *Cluster 3. De kwaliteit van het onderwijs in cluster 3*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2008b). *Wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs. Peildatum 1 oktober 2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2009a). *Cluster 2. De kwaliteit van het onderwijs in Cluster 2*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2009b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2009c). *Een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de leerlingenzorg in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het onderwijs (2010a). *Cluster 1. De kwaliteit van het onderwijs in cluster 1*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Het onderwijsaanbod aan hoogbegaafde leerlingen in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010c). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs. Een onderzoek naar opbrengstgericht werken bij rekenen-wiskunde in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010d). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010e). *Wachtlijsten in het speciaal basisonderwijs. Peildatum 1 oktober 2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2010f). *Wettelijke vereisten specifieke zorg en bestrijding achterstanden*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2011a). *Melding verzuim en voortijdig schoolverlaten in vo en bve*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2011b). *Zorg en begeleiding: de wet, de praktijk en financiën, de leerlingresultaten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs (interne notitie).
Ledoux, G., Smeets, E., & Rens, C. van (2010). *Passend onderwijs in de koplopersregio's. Voortgang in het schooljaar 2009/2010*. Amsterdam/ Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.
Meelissen, M.R.M., & Drent, M. (2008). *TIMSS-2007 Nederland. Trends in leerprestaties in exacte vakken in het basisonderwijs*. Enschede: Universiteit Twente, Vakgroep Organisatie en Management.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010a). *Kerncijfers 2005-2009. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: OCW.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010b). *Trends in beeld. Zicht op onderwijs, cultuur en wetenschap*. Den Haag: OCW.
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Nieuwe voortijdig schoolverlaters. Convenantjaar 2009-2010. Voorlopige cijfers*. Bijlage bij VSV-brief. Den Haag: OCW.
Onderwijsraad (2010). *De school en leerlingen met gedragsproblemen*. Den Haag: Onderwijsraad.
Oostdam, R.J. (2009). *Tijd voor dikke leraren. Over maatwerk als kern van goed onderwijs*. Openbare les uitgesproken op 18 november 2009. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
Vink, A. (2010). *Witte zwanen, zwarte zwanen. De mythe van de zwarte school*. Amsterdam: Meulenhoff.

Afkortingen

aoc	agrarisch opleidingscentrum
bao	basisonderwijs
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
bl	basisberoepsgerichte leerweg (vmbo)
bve	beroeps- en volwasseneneducatie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
ce	centraal examen
Cfi	Centrale Financiën Instellingen
Cluster 1	Onderwijs aan blinde en slechtziende kinderen
Cluster 2	Onderwijs aan auditief en communicatief gehandicapte kinderen
Cluster 3	Onderwijs aan lichamelijk, verstandelijk en meervoudig gehandicapte kinderen
Cluster 4	Onderwijs aan leerlingen met gedragsstoornissen, aan zeer moeilijk opvoedbaren, langdurig zieken en leerlingen aan pedologische instituten
COOL 5-18	CohortOnderzoek OnderwijsLoopbanen 5-18 jaar
Crebo	Centraal Register Beroepsopleidingen
Croho	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
CvI	Commissie voor de Indicatiestelling
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ECBO	ExpertiseCentrum BeroepsOnderwijs
EL&I	Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie
EUPE	European University for Professional Education
EVC	Erkennen Verworven Competenties
G4	vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
G32	32 grootste gemeenten
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GKC	Groene Kenniscoöperatie
gl	gemengde leerweg (vmbo)
gtl	gemengde en theoretische leerweg (vmbo)
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
ho	hoger onderwijs
JOB	Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs
kl	kaderberoepsgerichte leerweg (vmbo)
KCE	Kwaliteitscentrum voor examens in het mbo (tot 2007)
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
lgf	leerlinggebonden financiering
lio	leraar in opleiding
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MR	Medezeggenschapsraad
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OER	Onderwijs- en Examenregeling
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
pabo	pedagogische academie voor het basisonderwijs
PCL	Permanente Commissie Leerlingenzorg
PISA	Programme for International Student Assessment
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
po	primair onderwijs
pro	praktijkonderwijs
PTA	Programma van toetsing en afsluiting
rec	regionaal expertisecentrum
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
roc	regionaal opleidingscentrum
rvc-vo	Regionale Verwijzings Commissie voor het Voortgezet Onderwijs
sbo	speciaal basisonderwijs
se	schoolexamen
so	speciaal onderwijs
TIER	Top Institute for Evidence Based Education Research
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
tl	theoretische leerweg (vmbo)
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
vso	voortgezet speciaal onderwijs
vsv	voortijdig schoolverlaten
vve	voor- en vroegschoolse educatie
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra
Wet BIO	Wet Beroepen in het onderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
wo	wetenschappelijk onderwijs
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Trefwoorden

A
Aangewezen onderwijs
148
Academische pabo
142
Accountantscontrole
243
Accreditatie(stelsel)
141, 146, 148, 152-154, 160, 167
Achterstanden (taal, rekenen)
11, 12, 23, 47-49, 55, 85, 172, 195, 196, 202-204, 272, 273, 278, 281, 283
Adviezen (basisschool-)
11, 12, 23, 47-49, 55, 85, 172, 195, 196, 202-204, 272, 273, 278, 281, 283
Afstemming van het onderwijs
51, 56, 74, 80, 103
Afstroom
18, 172, 193, 194
Allochtone leerlingen
4, 12, 23, 32, 171-173, 201-208, 212, 214
Allochtone studenten
146, 152, 203, 206
Alternatieve afstudeertrajecten
140, 146, 147, 154, 155
Aoc
83, 104, 117, 124, 130, 161, 164, 165, 168, 251
Arbeidsmarkt
4, 21, 24, 25, 58, 77, 84, 110, 116, 122, 123, 127, 129, 131 ,135, 137, 140-143, 154, 155, 185, 190, 204, 253, 254, 263, 267-269
Associate degreeprogramma's
148, 149, 154, 167

B
Bachelor-masterstelsel (bachelor, master)
10, 29-33, 35, 38, 42, 56, 66-68, 91-95, 99, 102, 103, 110, 141-149, 152, 153, 160, 162, 163, 167, 168, 194, 228-231
Basisarrangement / basistoezicht
10, 68, 29-31, 33, 35, 38, 42, 56, 66-68, 91-95, 99, 102, 103, 160, 162, 163, 228-231
Basisberoepsgerichte leerweg
14, 18, 67, 69-72, 81-83, 85, 91, 174, 180-184, 189, 191, 193, 196, 197, 202, 203, 205
Basisvaardigheden
23
Begeleidingsplan
98, 104-106
Beginnende leraren
21, 25, 163, 164, 269
Bekwaamheidsdossier
22, 265, 269
Beroepsbegeleidende leerweg (bbl)
123, 130, 132, 137, 175, 206
Beroepskolom
187, 192
Beroepsopleidende leerweg (bol)
123, 130, 175, 206
Beroepspraktijkvorming
119, 121, 132, 135, 160, 163, 243
(Besluit) bekwaamheidseisen
262
Besturen/ bevoegd gezag
3, 4, 11, 20, 22, 25, 37, 56, 61, 87, 115-117, 119, 127, 130, 136, 146, 152, 153, 219-231, 233-235, 239, 241-243, 247-249, 265, 268, 269, 282
Bestuurlijk handelen
4, 219, 220, 221, 223, 225, 227, 229, 231, 233, 235
Bestuurlijk vermogen
3, 4, 115, 116, 119, 127, 136, 153, 219, 226, 231, 233
Bevoegdheid
254, 259, 262
Bijscholing
22
Borging (van kwaliteit)
3, 16, 110, 116, 119, 127, 136, 139, 140, 146, 147, 154, 163
Bovenbouw
9, 18, 23, 47, 48, 61, 69, 71, 73, 74, 75, 80, 172, 192-195, 202, 203, 280
Bovenschools management
224, 226
Brede scholen
48, 58, 194
Burgerschap
41, 60, 61, 74, 75, 77, 79, 172, 207, 208, 209, 211-215, 262

C
Caribisch Nederland
55, 85

Centraal examen
1, 8, 9, 13, 14-16, 69, 73, 85, 88, 89, 122, 162, 172, 180-184, 194, 196, 204, 205, 213, 214
Cluster 1
99, 104-108, 189, 277, 283
Cluster 2
99, 104-108, 189, 276, 283
Cluster 3
99, 104-108, 189, 276, 283
Cluster 4
99, 104-109, 189, 276, 284
Commissie Don
246
Commissie Leers
147, 155, 235
Commissie Veerman
142, 154, 155, 212
Commissie voor de Indicatiestelling (CvI)
99, 273, 284
Competentiegericht (onderwijs, opleidingen)
116, 121, 123, 125, 132, 137, 227
Crisis
116, 130, 131, 132, 143, 167
Curriculum
142, 209

D
Daltonscholen
35
Deeltijd
147, 175, 226, 259, 260, 267
Denominatie
33, 35, 53, 54
Didactisch handelen
51, 52, 74, 76, 105, 119, 121, 163, 255, 260, 261, 268, 282
Diplomarendement
145
Discriminatie
213
Doorstroom
12, 49, 71, 86, 132, 162, 191, 192, 203, 212, 281

E
Educatieve minor
263
Eerst de klas
263
Eindtermgericht
116, 123, 125
Eindtoets
12, 17, 24, 176-179, 193, 202, 204, 212
EUPE
153
Evc-procedure
125
Examencommissie
146, 147, 154, 155
Exameninstelling
85, 122
Examenkwaliteit
16, 116, 124-126, 164, 168
Excellentie
16, 140, 142, 154, 155, 263, 279

F
Financieel toezicht
4, 116, 233, 237, 239
Friese taal
21
Funderend onderwijs
9

G
G4
28, 68, 69, 71, 100, 101, 202
Gastouders
125
Geïntensiveerd toezicht
110
Gemengde / theoretische leerweg
13, 14, 67, 69-72, 82, 85, 93, 160-162, 168, 180-184, 189, 191, 193, 195-197, 202-205, 207
Gewichtenregeling
20, 32, 57, 249
Groen onderwijs
3, 159, 161, 163, 165, 167, 169, 174, 175

H
Handelingsplan
72, 98, 99, 102-106, 230, 272, 274, 275, 277-279
Hoogbegaafden
4, 271, 278
Horizontale dialoog
86, 221, 234
Huisvesting
241, 242, 247, 250

I
Indicatie, herindicatie, indicatiestelling
3, 43, 77, 84, 97-101, 106-108, 119, 273, 275, 280, 281
Inholland
147, 155, 233, 235
Ingekochte examens
16, 124, 160, 164, 168
Instroom
42, 43, 73, 101, 164, 167, 176, 192, 194, 215, 223, 227, 267, 281
Instructie
15, 16, 21, 28, 36, 40, 51, 60, 74, 76, 80, 102, 160, 167, 255-258, 260, 261, 276, 277
Intern toezicht
127, 146, 147, 154, 220, 234
Islamitische scholen
33, 35

J
Jaarrekening
66, 87, 129, 240, 242, 243, 245, 250
Jaarverslaggeving
129, 238, 241-243, 248, 250
Jenaplanscholen
35
Justitiële jeugdinrichting
3, 97, 98, 109, 111

K
Kaderberoepsgerichte leerweg
14, 67, 69-72, 81, 82, 85, 86, 92, 161, 180-184, 189, 191-197, 202-207
Kapitalisatiefactor
246, 247
Kernvakken
13, 14, 73, 181, 182, 184, 205
Kinderopvang
47, 57, 125, 201, 215
Klacht
23, 38, 129, 144, 153
Klassenmanagement
60, 80, 254, 255, 258, 276
Kleine basisscholen
11, 57
Kleutergroepverlenging
51
Kleuteronderwijs/ -groepen
49, 51
Knip (harde, zachte)
152
Krimp(ende bevolking)
11, 20, 25, 28, 53, 54, 56-58, 66, 81, 83, 89, 238, 241, 250, 251, 268
Kwalificatiestructuur
131, 132
Kwaliteit diploma's
1, 8
Kwaliteit van examens
2, 7, 15
Kwaliteitszorg
19, 28, 36, 40, 41, 52, 56, 61, 77, 79, 89, 118, 119, 121, 127, 129, 141, 146, 147, 153, 160, 163, 164, 168, 209, 220, 221, 229-231, 233, 234, 243

L
Landbouw(onderwijs)
1, 18, 143, 144, 149, 150, 161, 187, 215-217, 239
Leerlingenzorg
19, 36-38, 40, 43, 55, 56, 99, 102, 225, 226, 231, 273, 275, 277, 281, 282
Leerlinggewicht
20, 60, 238, 249, 250
Leerlijn
15, 73, 89, 274, 276, 281
Leerplicht
279
Leerstofaanbod
8, 23, 24, 36-38, 43, 49, 55, 75, 102, 274
Leerwegondersteuning
81, 90, 174, 189, 195, 273, 274
Leonardoscholen / -klassen
279
Leraren
1, 8, 11, 15, 18-24, 28, 32, 33, 36, 37, 41, 46, 51, 55, 56, 60, 71, 74, 76, 77, 79, 80, 85, 89, 102, 103, 201, 209, 225-227, 255-268, 272, 273, 275-278, 281, 282
Lerarenopleiding
18, 21, 254, 259, 262-265, 267, 268
Lerarentekort
264, 267
Lesuitval
15, 74, 80
Lichamelijke opvoeding
41, 84
Liquiditeit
240, 251
Lwoo
71, 81, 161, 273, 275, 277, 281

M
Maatschappelijke stage
207
Master
141, 148, 149, 152
Methoden
15, 21, 23, 105, 264
Montessorischolen
35

N
Naleving
20, 55, 86, 99, 110, 116, 127, 133, 140, 153, 164, 238, 239, 247, 248, 250
Nascholing
268
Niet-bekostigd onderwijs
16, 116, 122, 141, 180, 181, 183, 184
Niet-bekostigde exameninstellingen
85
Noordelijke provincies
11, 70
NVAO
141, 148, 154, 167

O
Onbevoegde leraren
262
Onderbouw
9, 14, 23, 48, 49, 55, 69, 73, 75, 192, 193
Onderwijs- en Examenregeling (OER)
135, 147, 150
Onderwijstijd
15, 16, 20, 36, 40, 47, 51, 55, 60, 61, 66, 74-76, 80, 86, 103, 110, 116, 133, 245, 256, 257, 258, 261
Onderwijstijdverlenging
47
Ontwikkelingsperspectief
42, 43, 110
Opbrengsten
1, 8, 9, 16, 19, 28, 32, 33, 35, 37-39, 41, 43, 46, 47, 52, 56, 59, 66, 69-74, 88, 103, 110, 116-125, 145, 160, 168, 172, 173, 175, 177, 179, 181, 183-185, 187, 189, 191, 193, 195, 197, 199, 201, 203, 205, 207-209, 211-213, 215, 217, 220, 221, 225, 229, 233, 273, 275, 282
Opbrengstgericht werken
8, 18, 19, 21, 28, 38, 40, 45, 46, 56, 66, 79, 80, 89, 110, 190, 212, 229, 234, 254, 255, 263, 268, 272, 275, 276
Opstroom
18, 71, 172, 193
Ouderbijdrage
56, 66, 86, 87
Overgewicht
41

P
Pabo
21, 142
Passend onderwijs
1, 11, 15, 18, 21, 104, 111, 273, 282
PISA
13, 88, 89, 179, 193
Plaatsingslijst
43, 108, 109
Plusklas
279
Praktijkonderwijs
9, 10, 12, 67, 68, 69, 81, 84, 90, 174, 189-191, 195, 203, 273, 274, 277
Prestaties / prestatiedaling
1, 8, 12-17, 19, 21, 22, 24, 28, 33, 45-48, 55, 60, 71, 77, 79, 80, 88, 129, 136, 140, 167, 168, 172-176, 178, 179, 181, 190, 194-197, 201, 202, 204, 205, 207, 211, 212, 225, 230, 255, 265, 276, 277, 278
Professionele ontwikkeling
21, 259, 264, 265
Profielen
150, 187, 192
Provincie(s)
11, 29, 32, 38, 68, 70, 71, 98, 100

R
Raad van Toezicht
127, 129, 146, 220, 223
Regionaal expertisecentrum / rec's
98-101, 107, 108, 280
Rekenen
12, 15, 19, 22, 23, 38, 41, 46, 47, 55, 59, 60, 76, 104, 122, 176, 179, 196, 202, 273, 274, 276, 278, 281
Rendement
9, 12, 69, 73, 117, 121, 122, 125, 136, 140, 145, 146, 160, 163, 167, 168, 176, 194
Rentabiliteit
240, 251
Risicoanalyse
10, 29, 67, 99, 117, 161, 221, 249

Risicobesturen
19, 20, 241
Rugzak(leerling)
98, 103, 104, 106, 107, 173, 174, 275, 277, 280, 281

S
Samenwerkingsverbanden
43, 45, 52, 242, 247, 282
Sanctie
156, 246
Schaalvergroting
11, 28, 54, 220, 222, 223, 235
Schakelklassen
49, 194
Schoolexamen
1, 9, 15, 16, 69, 73, 79, 88, 122, 162, 180, 182, 183, 194, 204, 205, 230
Schoolgroep
32
Schoolgrootte
33, 37
Schoolklimaat
60, 74, 75, 207, 209, 278
Schoolleider
8, 9, 18, 19, 22, 211, 225-227, 234, 254, 264, 265, 268
Schoolplan, schoolgids
41, 55, 56, 61, 77, 85, 86
Schorsing en verwijdering
87, 88
Segregatie
207
Sekseverschillen
172, 195, 198, 199, 201
Sociale veiligheid
41, 60, 75, 209, 211, 278
Solvabiliteit
240, 251
Speciaal basisonderwijs
9, 10, 11, 23, 28, 42, 43, 45, 59, 106, 108, 109, 173, 174, 189, 195, 239, 240, 241, 251, 273, 274, 277, 282
Specifieke onderwijsbehoeften
21, 23, 273
Spijbelen
279
Stageplaatsen
132
Startkwalificatie
1, 8, 11, 184, 191, 278
Studenttevredenheid
160, 167
Studievertraging
152, 153

T
Taalonderwijs
49
Technasium
73
Thuiszitters
107
Toegankelijkheid
86, 87, 148, 152
Topinkomens
248
Tweede fase
12

U
Uitstroom
1, 42, 43, 102, 110, 121, 132, 165, 172, 175, 184, 189, 190-192, 225, 226
Uitval
75, 121, 125, 132, 133, 135, 142, 145, 146, 152, 154, 167, 168, 185, 278
Universiteit
46, 141, 142, 145, 146, 148, 152, 153, 161, 223

V
Vavo
14, 16, 85, 116, 122, 175, 180, 181, 183, 184
Veiligheid
83, 98, 109, 116, 119, 121, 123, 163, 209
Verblijfsduur
84, 167, 168
Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)
20, 238, 248, 250
Verlengde schooldag
47
Vermogen
20, 71, 238-240, 246, 247, 249, 250
Verschil schoolexamen - centraal examen
205
Vertraging
18, 71, 152, 153, 172, 192-194, 199, 211
Verzuim
20, 74, 75, 107, 133, 279
Verzuimregistratie
133

Voor- en vroegschoolse educatie
28, 51, 52
Voortgezet speciaal onderwijs
1, 9, 11, 12, 14, 15, 19, 23, 81, 82, 98, 99, 101, 103, 105-111, 174, 189, 190, 195, 220, 221, 223, 226, 228, 230, 231, 234, 239-241, 248, 251, 272, 274-276, 282
Voortijdig schoolverlaten
20, 116, 121, 125, 126, 133, 278, 279
Vrijescholen
35

W
Wachtlijsten
107, 108, 111, 190
Wet- en regelgeving
18, 20, 47, 55, 66, 86, 107, 133, 150, 153, 164, 238, 239, 247, 250

Z
Zittenblijven
172, 193, 194, 199, 204
Zij-instromers
21, 259, 260, 267, 268
(Zeer) zwakke mbo-opleidingen
9, 117
(Zeer) zwakke scholen
1, 8-11, 16, 22, 28-32, 35-38, 56, 67, 68, 88, 91-95, 98-100, 102, 103, 110, 162, 212, 220, 221, 226-230, 233, 234, 246
Zorg en begeleiding
105
Zorgleerlingen
11, 21, 36, 61, 77, 121, 163, 227, 272-283
Zorgplicht
135, 221, 234, 282

Colofon

Publicatie	Inspectie van het Onderwijs
Projectleiding	Leon Henkens (portefeuillehouder) Gerry Reezigt (projectleider) Machteld Swanborn (coördinator data-analyse)
Projectondersteuning	Brenda Boon (projectmedewerker) Evelien Evenhuis (documentatie) Ineke van Kampen (wetenschappelijk medewerker)
Redactie	Anne Bert Dijkstra Inge de Wolf
Redactie hoofdstukken	Vic van den Broek d'Obrenan Inge Drewes Fije Hooglandt Anja Knuver Mineke Laman Kim Lincklaen Arriëns Margriet van der Sluis Chris Triemstra Marianne van der Veen Jos Verkroost Bruno Vreeburg Bert de Vries
Data-analyse	Maarten Balvers Maya van der Eerden Els de Greef Mienke van der Heijden Elma Rohde Wilfried Ruiter Geertje van der Wal
Communicatie	Monique Brok Petra Hakvoort Jan-Willem Swane Cas Teijssen Hans van der Vlies
Vormgeving	Shootmedia, Groningen
Fotografie	VentoBoreale, Groningen

Met dank aan

Christelijke basisschool De Regenboog, Bedum
Christiaan Huygens College, Eindhoven
De Radar / Arnhemse Buitenschool, Arnhem
Groenhorst College, Almere
Geert Groote School 2, Amsterdam
Hanzehogeschool Groningen, Groningen
ROC van Twente, Hengelo
Tilburg University, Tilburg

Drukwerk

Ten Brink, Meppel

Met medewerking van

Jan Willem Baten
Frans van den Bedem
Yvonne van den Beuken
Margo Beverloo
Jet ten Brinke
Christa Broeren
Henriëtte Brouwer
Carla van Cauwenberghe
Perry Coppiëns
Bep Corporaal
Rikky Dekkers
Dré van Dongen
Peter Fröling
Ben de Goei
Vera Gombert
Vincent Holslag
Rob Hovemann
Frans Janssens
Suzan Klaver
Hans Knigge
Lies van de Kuilen
Gerrie Leenen
René Loep
Hans Martens
Wim Oehlen
Bert Jaap van Oel
Mirjam Pliester
Piet van de Pol
Klari-Janne Polder
Anne-Marie van Rijsbergen
Kees Santbergen
Fabiola van der Schoot
Greet Theunissen
Tessa Verbeek
Judith Vos
Obe de Vries
Jaco Wijsman
Marianne Wilmer

Bestellen

Een exemplaar van deze publicatie is te bestellen bij Postbus 51, onder vermelding van het ISB-nummer 978-90-8503-254-0 of Postbus 51-nummer 22DW2011B009.

Prijs € 15,00

Postbus 51

Postbus 51 is het informatieloket van de overheid. U kunt bellen naar 0800-8051 (gratis), elke werkdag van 08.00 tot 20.00 uur of informatie opzoeken op www.rijksoverheid.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 © 2011, Inspectie van het Onderwijs, Nederland

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730
3500 GS Utrecht
T (088) 669 6000
www.onderwijsinspectie.nl

Deze publicatie is ook te vinden op www.onderwijsinspectie.nl.