

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

Hierbij bied ik u het verslag aan over de staat van het Nederlands onderwijs,
zoals bedoeld in de Grondwet ex artikel 23 lid 8, en overeenkomstig artikel 3
van de ministeriële Regeling Inspectie van het onderwijs d.d. 22 april 2003.



de inspecteur-generaal van het Onderwijs,
J. H. J. Teuwen

Utrecht, mei 2007





Leeswijzer voor de staat van het landbouwonderwijs

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

De inspectie van het Onderwijs voert het toezicht uit op de 12 agrarische opleidingscentra (AOC), waarin het vmbo- en het mbo-onderwijs wordt gegeven en 39 vmbo-afdelingen landbouw en natuurlijke omgeving van scholengemeenschappen. Het onderwijs van de 12 AOC's wordt gegeven op 74 vmbo-locaties en op 61 mbo-locaties. Verder heeft de inspectie toezicht op de twee Innovatie en praktijkcentra (IPC), waar onderwijs wordt verzorgd met behulp van kostbare materialen: dieren, machines, dan wel specialistische kennis. Het hoger agrarisch onderwijs wordt verzorgd door 6 agrarische hogescholen, waaronder de lerarenopleiding STOAS. Het wetenschappelijk onderwijs is ondergebracht bij Wageningen Universiteit en Researchcentrum.

Het toezicht op het groene onderwijs wordt op dezelfde wijze vormgegeven als bij het overige onderwijs. Vanwege de verantwoordelijkheid van de minister van LNV voor het groene onderwijs is ervoor gekozen om de ontwikkelingen van het landbouwonderwijs op een herkenbare wijze te integreren in dit Onderwijsverslag. In hoofdstuk 7, 8 en 9 wordt in een of meer afzonderlijke tekstdelen aandacht besteed aan het 'groene' onderwijs.

DE STAAT VAN HET NEDERLANDSE ONDERWIJS



HOOFDSTUK 1	DE STAAT VAN HET ONDERWIJS EN HET TOEZICHT HIEROP	6
1.1	De kwaliteit van het Nederlandse onderwijs	9
1.2	Ons onderwijstelsel in Europees perspectief	10
1.3	Aandachtspunten in het Nederlandse onderwijs	12
1.4	De waarborg van basiskwaliteit	18
1.5	De kwaliteit van de verantwoording door scholen en onderwijsinstellingen	20
1.6	Naar nieuw toezicht	21

HET ONDERWIJS IN THEMA'S

HOOFDSTUK 2	DE LEERLINGEN	24
	Samenvatting	28
2.1	De taalprestaties in het basisonderwijs	30
2.2	De rekenprestaties in het basisonderwijs	33
2.3	Chronisch zieke leerlingen in het voortgezet onderwijs	39
2.4	Rugzakleerlingen in het reguliere onderwijs	41
2.5	Leerlingen op wachtlijsten	43
2.6	Wachtlijsten voor het speciaal onderwijs	44
2.7	Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs	46
	Nabeschuiving	58
HOOFDSTUK 3	DE LERAREN	60
	Samenvatting	62
3.1	Onderwijsarbeidsmarkt	63
3.2	(Integraal) personeelsbeleid	69
3.3	Opleiden in de school	71
3.4	Personeelsbeleid en onderwijskwaliteit	72
	Nabeschuiving	73
HOOFDSTUK 4	DE ONDERWIJSINSTELLINGEN	74
	Samenvatting	77
4.1	Basisonderwijs	77
4.2	Speciaal basisonderwijs	78
4.3	Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs	79
4.4	Voortgezet onderwijs	79
4.5	Verbeterde en niet verbeterde scholen	80
4.6	Beroepsonderwijs	81
	Nabeschuiving	83
HOOFDSTUK 5	HET ONDERWIJSSTELSEL	84
	Samenvatting	88
5.1	De aansluiting van het basisonderwijs op het voortgezet onderwijs	89
5.2	De beroepskolom	92
5.3	Sociale veiligheid	95
5.4	Onderwijs ter bevordering van sociale cohesie	106
5.5	Innovatieve onderwijspraktijken	112
5.6	De huisvesting van onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs	119
	Nabeschuiving	122

HET ONDERWIJS IN DE SECTOREN

HOOFDSTUK 6	PRIMAIR ONDERWIJS	124
6.1	Ontwikkelingen in het primair onderwijs	127
6.2	De kwaliteit van het primair onderwijs	128
6.3	Naleving wet- en regelgeving	140
	Nabeschouwing	141
HOOFDSTUK 7	VOORTGEZET ONDERWIJS	146
7.1	Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs	149
7.2	De kwaliteit van het voortgezet onderwijs	150
7.3	Thema's in het voortgezet onderwijs	156
7.4	Examens 2006	157
7.5	Naleving wet- en regelgeving	160
	Nabeschouwing	163
HOOFDSTUK 8	BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENEDUCATIE	166
8.1	Ontwikkelingen in beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	168
8.2	Algemeen beeld van de kwaliteit	170
8.3	Voortijdig schoolverlaten: de cijfers en de deelnemers	172
8.4	Kwaliteit van het onderwijsproces	176
8.5	De borging van de examens	179
8.6	Wel toegang tot het mbo, maar niet tot een diploma	180
8.7	Veranderingen in de educatie	181
8.8	Van kwaliteitszorg naar governance	182
8.9	Naleving wet- en regelgeving	183
	Nabeschouwing	185
HOOFDSTUK 9	HOGER ONDERWIJS	186
9.1	Feiten en cijfers	188
9.2	De kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs	190
9.3	Agrarisch onderwijs	192
9.4	Naar een hoogwaardige kennissamenleving: toegankelijkheid	193
9.5	Naar een hoogwaardige kennissamenleving: excellentie en selectie	196
9.6	Naar een hoogwaardige kennissamenleving: bestrijden van uitval	198
9.7	Naleving wet- en regelgeving	201
	Nabeschouwing	202

LITERATUURLIJST **204**

TREFWOORDENLIJST **213**







HOOFDSTUK 1

DE STAAT VAN HET ONDERWIJS EN HET TOEZICHT HIEROP

- 1.1 De kwaliteit van het Nederlandse onderwijs
- 1.2 Ons onderwijstelsel in Europees perspectief
- 1.3 Aandachtspunten in het Nederlandse onderwijs
- 1.4 De waarborg van basiskwaliteit
- 1.5 De kwaliteit van de verantwoording door scholen
en onderwijsinstellingen
- 1.6 Naar nieuw toezicht



1 De staat van het onderwijs en het toezicht hierop

sleutelrol onderwijs In het coalitieakkoord 'Samen werken, samen leven' hebben de coalitiepartners een ambitieus programma geschetst voor de komende vier jaren. In het realiseren daarvan vervult het onderwijs een sleutelrol: het is van groot belang te bevorderen dat recht wordt gedaan aan ieders mogelijkheden en talenten, in een samenleving waarin mensen zich met elkaar verbonden voelen. Goed onderwijs is bovendien een voorwaarde om Nederland steviger op de kaart te zetten als innovatieve, concurrerende en ondernemende economie.

de school kan het niet alleen Het onderwijs kan deze functies niet alleen vervullen, maar heeft behoefte aan samenwerking met tal van partners, te beginnen bij de ouders. Het netwerk van jeugdvoorzieningen rondom de school neemt daarbij in belang toe. Elk jaar komen er meer brede scholen; zorg- en adviesteams zijn in opmars. Dat is aantrekkelijk voor zowel ouders als kinderen, want het biedt ruimere ontwikkelingsmogelijkheden. Met een solide zorgstructuur in en rond de school worden risico's eerder opgemerkt en aangepakt. Zo kunnen jeugdigen passende zorg en begeleiding krijgen waar en wanneer zij deze nodig hebben. Een goede afstemming tussen scholen en gemeenten is hiervoor een vereiste.

positieve ontwikkelingen naast risico's Het onderwijs is volop in beweging, overwegend in de goede richting, al is er op onderdelen reden tot zorg. Dit Onderwijsverslag benoemt naast de positieve ontwikkelingen ook de risico's: een beeld dat door recente adviezen wordt bevestigd. Zo berichtte de Onderwijsraad in het advies 'Presteren naar vermogen' dat een op de tien leerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs onder zijn of haar niveau presteert. De kosten van een betere toerusting van scholen zouden dan ook ruim gecompenseerd worden door te verwachten maatschappelijke en persoonlijke baten van een betere benutting van talenten. Eerder al wees de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het advies 'De verzorgingsstaat herwogen' erop, dat in vergelijking met de ons omringende landen Nederlandse leerlingen een relatief laag opleidingsniveau halen en dat ze lang op school zitten. Verder is een groot probleem dat veel leerlingen de school voortijdig verlaten; nog erger is dat weinig jongeren terugkeren. Ook de WRR acht meer investeringen in het Nederlandse onderwijs noodzakelijk om onderbenutting van menselijk talent tegen te gaan.

belangrijkste opgaven Het inlossen van de hooggespannen verwachtingen uit het coalitieakkoord houdt voor het onderwijs de komende jaren een zware opgave in. In dit eerste hoofdstuk worden de belangrijkste opgaven waarvoor het onderwijs zich de komende jaren gesteld zal zien, kort op een rij gezet.

*Onderwijs ruim voldoende, maar problemen
bij basisvaardigheden,
zorgleerlingen en voortijdig schoolverlaten*

1.1 De kwaliteit van het Nederlandse onderwijs

een ruime voldoende Het Nederlandse onderwijs krijgt een ruime voldoende, maar er zijn een paar ernstige en hardnekkige problemen. Hieronder volgen per sector enkele bevindingen.

1.1.1 Primair onderwijs

De kwaliteit van het basisonderwijs is behoorlijk, in sommige opzichten zelfs goed. Zo is het niveau van de opbrengsten aan het eind van de basisscholen nu op 93 procent van de scholen tenminste voldoende. Aan de andere kant is er nog veel winst te behalen: bijvoorbeeld op het gebied van lezen en de begeleiding van kinderen met problemen. De inspectie stelt vast dat in 2006 1,5 procent van de basisscholen onder de maat presteert. Dit percentage is vergelijkbaar met dat in het schooljaar 2004/2005. Ook volgend jaar is aandacht voor (het voorkomen van) zeer zwakke scholen dus van belang. Over de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 4 heeft de inspectie bij een groot aantal scholen zorgen.

1.1.2 Voortgezet onderwijs

Ook de kwaliteit van het voortgezet onderwijs is over het geheel genomen in orde. Voor verbetering vatbaar is de planmatigheid in de uitvoering van zorg en begeleiding. Het grote aantal voortijdig schoolverlaters baart eveneens zorgen. Met name in het vmbo (basisberoeps- en kaderberoepsgerichte leerweg) binnen de vier grote steden steekt de kwaliteit van het onderwijs negatief af tegenover die elders in Nederland. Vrijwel alle scholen hebben een zorgadviesteam waarin externe (zorg)deskundigen zitten (jeugdzorg, maatschappelijk werk, schoolarts, leerplicht, politie). Veel van deze zorgadviesteams kunnen echter effectiever werken: door professioneler te overleggen, onderlinge verplichtingen aan te gaan en harde afspraken te maken. Op de scholen voor voortgezet onderwijs zijn de voorwaarden voor een goede examinering niet volledig gegarandeerd en verder voldoen de examenreglementen van veel scholen niet geheel aan de wettelijke eisen. Ook de mate waarin scholen voor voortgezet onderwijs de kwaliteit van de toetsing van het schoolexamen waarborgen, moet verbeteren. Op een aantal scholen is er een te grote discrepantie tussen het niveau van de schoolexamens en de centrale examens.

1.1.3 Beroepsonderwijs

In de periode 2003/2006 is de kwaliteit van het onderwijs in de bve-sector verbeterd ten opzichte van de jaren 1999/2002. Bij tenminste negen van de tien instellingsonderdelen zijn inmiddels vier van de acht kwaliteitsaspecten in orde. Daar staat tegenover dat het aantal zwakke instellingsonderdelen het afgelopen jaar is toegenomen. De inspectie maakt zich zorgen over de omvang van het voortijdig schoolverlaten. Bij de invoering van het competentiegericht onderwijs blijkt verder regelmatig dat aan organisatorische en personele randvoorwaarden niet is voldaan. Het aantal klachten hierover neemt geleidelijk toe. Ook bestaat er onduidelijkheid rond de borging van de examens door het KwaliteitsCentrum Examinering (KCE).

1.1.4 Hoger onderwijs

Graadmeter voor de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs is of zij geaccrediteerd zijn, wat een garantie inhoudt voor basiskwaliteit. Van de meer dan 350 opleidingen die het afgelopen studiejaar werden beoordeeld, zijn er slechts twee afgewezen. Vrijwel alle beoordeelde opleidingen zijn dus aan de maat. Maar basiskwaliteit is voor een aantal instellingen niet voldoende: uit het streven naar excellentie en de initiatieven daartoe blijkt dat er de behoefte bestaat zich te onderscheiden. Men ontwikkelt bijvoorbeeld zogenoemde honours-programma's. De introductie van selectie 'aan de poort' waar dit streven toe kan leiden, kan echter op gespannen voet komen te staan met de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Voor allochtonen dient deze juist vergroot te worden, omdat hun aandeel nog verre van evenredig is aan dat van hun autochtone leeftijdgenoten.

meer autonomie Scholen en onderwijsinstellingen krijgen meer autonomie. Terwijl hun indringender wordt gevraagd zelf verantwoording af te leggen over de kwaliteit van hun onderwijs, wordt de minister van OCW sterker verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel als geheel. Onder invloed van deze ontwikkelingen verschuift de taak van de Inspectie van het Onderwijs naar toezicht op:

- de kwaliteit van het stelsel;
- de waarborg van de basiskwaliteit van de scholen;
- de kwaliteit van de verantwoording die door de scholen wordt afgelegd.

1.2 Ons onderwijsstelsel in Europees perspectief

Het oordeel over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijsstelsel houdt verband met het antwoord op de vraag hoe goed het is in vergelijking met andere onderwijsstelsels.

Lissabondoelstellingen Bezien we de staat van ons onderwijs in Europees perspectief, dan komen de 'Lissabondoelstellingen' in beeld. Toen in 2000 de Europese Raad in de Portugese hoofdstad plaatsvond, stelden de regeringsleiders zich ten doel om in 2010 een concurrerende en sociaal hechte Europese samenleving te bereiken. Enkele jaren later, in 2003, stelde de Raad daartoe in Brussel een vijftal onderwijsdoelstellingen vast op het gebied van

- a. voortijdig schoolverlaten;
- b. studie bèta/techniek;
- c. opleidingsniveau van jongeren;
- d. leesvaardigheid;
- e. een leven lang leren.

In datzelfde jaar stelde het Nederlandse ministerie van OCW een actieplan op om deze vijf 'Lissabon benchmarks' te realiseren. We gaan nu eerst in op deze doelstellingen en de mate waarin ze inmiddels bereikt zijn.

Ad a. Voortijdig schoolverlaten

In de Europese definitie is een 'voortijdig schoolverlater' iemand die geen onderwijs volgt en geen diploma in het hoger secundair onderwijs heeft behaald. Men spreekt ook wel van leerlingen die geen startkwalificatie hebben behaald.

Dit laatste betekent in Nederlandse termen: geen diploma op minimaal mbo2-, havo-, of

vwo-niveau. Ons land had in 2000 15,5 procent voortijdig schoolverlaters en heeft zich ten doel gesteld om in 2010 het aantal voortijdig schoolverlaters terug te brengen naar 8 procent. In 2006 beschikte 12,9 procent van 18- tot 24-jarigen niet over een startkwalificatie en zat niet meer op school (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007).

Ad b. Studie bèta/techniek

Het aantal afgestudeerden en promovendi in wiskunde, exacte vakken en techniek bedroeg in 2003 in Nederland 7,3 per duizend inwoners in de leeftijd van 20-29 jaar. In 2000 was dat 5,8. Hiermee blijkt de doelstelling, in 2010 15 procent meer uitstroom uit de hogere bèta/techniekopleidingen, ten opzichte van 2000 al gehaald (OCW, 2006e). Nederland heeft zich verder ten doel gesteld om bij de studie bèta/techniek een evenwichtiger verhouding tussen mannen en vrouwen te bereiken. Het aandeel vrouwen in de instroom van bèta en techniek in het hoger onderwijs is sinds de eeuwwisseling gedaald tot 17 procent in 2002/2003. Dit steekt schril af bij de 53 procent vrouwen in het hoger onderwijs als geheel (CBS, 2003). Toch neemt het aandeel vrouwen in deze sector sinds 2005 licht toe: in 2006 was hun aandeel in het hoger onderwijs 18,5 procent. Er is een duidelijk verschil in deelname van vrouwen in het hbo (14 procent) en in het wo (26 procent).

Ad c. Opleidingsniveau van jongeren

In Nederland had 73 procent van de 22-jarigen in 2000 een diploma op minimaal mbo2-, havo-, of vwo-niveau. In 2005 had 74,7 procent van de 20-24 jarigen een diploma op minimaal mbo2-, havo-, of vwo-niveau behaald. Het streefcijfer voor 2010 is 85 procent.

Ad d. Leesvaardigheid

De Europese doelstelling luidt: in 2010 moet het percentage 15-jarigen met lage leesvaardigheden in de Europese Unie met ten minste 20 procent zijn gedaald ten opzichte van 2000. Bij lage leesvaardigheden gaat het om niveau 1 in de vaardighedenschaal van het zogenoemde PISA-onderzoek. In 2010 mag hoogstens 9 procent van de 15-jarige leerlingen nog over lage leesvaardigheden beschikken (OCW, 2003). In 2003 beschikt 11,5 procent van de leerlingen over lage leesvaardigheden (OCW, 2005a).

Ad e. Een leven lang leren

In 2000 nam 15,6 procent van de 25- tot 64-jarigen in Nederland deel aan leeractiviteiten. De doelstelling voor 2010 is dat tenminste 20 procent van de 25-64-jarigen deelneemt aan onderwijs- en trainingsactiviteiten. In 2005 nam 16,6 procent van de Nederlandse 25-64 jarigen deel aan leeractiviteiten (OCW, 2006e).

Hoever zijn we met de Lissabondoelstellingen?

- Het aantal jongeren dat geen diploma heeft op minimaal mbo2-, havo-, of vwo-niveau daalt, maar is nog niet op het punt dat we zouden willen bereiken.
- Met het aantal afgestudeerden en promovendi in wiskunde, exacte vakken en techniek heeft Nederland het punt bereikt dat men zich ten doel gesteld heeft, al is het aandeel vrouwen in de instroom van natuur en techniek in het hoger onderwijs nog steeds te laag.
- Het aantal jongeren met een lage leesvaardigheid is nog steeds te hoog.
- Het aantal volwassenen dat deelneemt aan onderwijs en trainingsactiviteiten is iets gestegen, maar het doel is nog niet bereikt.

1.3 Aandachtspunten in het Nederlandse onderwijs

niet alle talenten komen tot ontplooiing De kernproblemen in ons onderwijsstelsel bestaan eruit dat het aantal voortijdig schoolverlaters te groot is, dat te veel jongeren gedragsproblemen hebben en over onvoldoende leesvaardigheid beschikken en ten slotte dat veel jongeren een geringe ambitie laten zien om een leven lang te leren.

Er zijn aanwijzingen dat in het onderwijs niet alle talenten tot ontplooiing komen: leerlingen bij wie de ontwikkeling van basisvaardigheden stagneert, leerlingen die onvoldoende de zorg krijgen die ze behoeven, leerlingen die onder hun niveau presteren en leerlingen die maar weinig plezier aan leren beleven. We gaan hieronder op de belangrijkste kwesties specifiek in.

1.3.1 Basisvaardigheden: taal en rekenen

technisch lezen in het basisonderwijs Vorig jaar constateerde de inspectie reeds dat een kwart van de leerlingen het basisonderwijs verlaat met een vaardigheid in technisch lezen op een niveau dat niet uitsteekt boven dat van groep 6. Blijkt in groep 3 al ongeveer 15 procent onvoldoende te scoren, in groep 4 loopt dit op tot een kwart van alle leerlingen. Oftewel, zo'n 20.000 leerlingen presteren in groep 4 duidelijk lager dan we op grond van hun prestaties in groep 3 zouden verwachten. Hun problemen bij technisch lezen, een noodzakelijke voorwaarde om teksten te kunnen begrijpen, zijn niet toe te schrijven aan factoren als etniciteit, milieu, cultuur of schoolgrootte. Goede programma's en methoden, voldoende tijd voor lezen en instructie van hoge kwaliteit blijken er in combinatie toe te leiden dat vrijwel iedere leerling goed leert lezen.

taal in het speciaal basisonderwijs In het speciaal basisonderwijs komen leerlingen met taal vaak niet verder dan het niveau van leerlingen in groep 5 van de reguliere basisschool (Heesters, Van Berkel, Krom, Van der Schoot & Hemker, 2007). In het aanbod is het zwakke punt dat de leerinhouden van de verschillende leerjaren onvoldoende op elkaar aansluiten. En wat het didactisch handelen betreft, analyseren leraren de vorderingen van de leerlingen onvoldoende om vast te kunnen stellen welke aanpassingen in aanbod of onderwijsleerproces nodig zijn. Ook geven ze de leerlingen niet genoeg feedback op hun leer- en ontwikkelingsproces, en stemmen ze de instructie en verwerking onvoldoende af op de verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen. Scholen voor speciaal basisonderwijs stellen lang niet voor iedere leerling bij plaatsing een ontwikkelingsperspectief vast; ze volgen deze ontwikkeling onvoldoende om op grond hiervan beredeneerde keuzes te kunnen maken.

lezen in het voortgezet onderwijs Uit onderzoek van Hacquebord, Linthorst, Stellingwerf en De Zeeuw uit 2004 blijkt dat ongeveer 24 procent van de leerlingen in de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen niet in staat is om zelfstandig de leerboeken te lezen die voor hen gemaakt zijn. Voor 17 procent van de leerlingen uit de theoretische leerweg en voor 18 procent van de leerlingen in de havo en het vwo geldt hetzelfde. Dit maakt duidelijk dat het 'onderhoud' van de basisvaardigheden in het voortgezet onderwijs belangrijk blijft. In 2007 voert de inspectie verdergaand onderzoek uit naar het taalbeheersingsniveau van leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Nederlands in het middelbaar beroepsonderwijs Uit eigen onderzoek van de inspectie en uit onderzoek van Neuvel, Bersee, Den Exter en Tijssen (2004) naar het vak

Nederlands in het middelbaar beroepsonderwijs blijkt: 60 tot 70 procent van de onderzochte docenten is van mening dat het taalniveau van de deelnemers tekort schiet om de opleiding met succes te kunnen volgen. In 2007 voert de inspectie verdergaand onderzoek uit naar het beheersingsniveau bij taal en rekenen/wiskunde. Daarbij richt de inspectie zich vooral op de opleidingen sociaal-pedagogisch werk voor onderwijsassistenten, aangezien hun toekomstig werk bij uitstek deze vaardigheden vereist en zij vaak instromen in pabo's waar de aandacht hiervoor nog onvoldoende is.

rekenen in het basisonderwijs Nederlandse leerlingen bereikten in het verleden internationaal gezien goede resultaten bij het rekenen. In 2007 wordt een nieuwe internationale vergelijking uitgevoerd, waaruit moet blijken of Nederland deze plaats op de internationale ranglijst weet te handhaven. Er zijn aanwijzingen dat hier enige aandacht op zijn plaats is. Het PPOON-project geeft inzicht in de rekenprestaties van de leerlingen aan het eind van basisonderwijs. Positief is dat leerlingen meer inzicht hebben gekregen in de structuur van getallen en de relaties tussen getallen en dat er vooruitgang is geboekt in het werken met de zakrekenmachine. De prestaties bij de basisbewerkingen (optellen, aftrekken, vermenigvuldigen en delen) bleken echter achteruit te zijn gegaan. Er zijn duidelijk signalen over te kort schietende rekenvaardigheden van veel leerlingen in het voortgezet onderwijs. De inspectie zal hiernaar in 2007 onderzoek doen.

rekenen in het speciaal basisonderwijs De rekenprestaties van de leerlingen in het speciaal basisonderwijs liggen op hetzelfde niveau als hun taalprestaties. Aan het eind van het speciaal basisonderwijs bereiken de leerlingen bij 'getallen en getalrelaties', 'meten', 'tijd' en 'geld' een niveau dat tussen het niveau van jaargroep 4 en 5 van het basisonderwijs ligt. Bij basisbewerkingen zoals optellen en aftrekken ligt het niveau niet hoger (Kraemer, Van der Schoot, Hemker & Van Rijn (in voorbereiding)).

rekenen in het voortgezet onderwijs Uit onderzoek van Van Groenestijn (2007) blijkt dat er grote verschillen bestaan in de rekenvaardigheid van leerlingen in het begin van het voortgezet onderwijs. Zij toetste ruim 3000 leerlingen met een toets waarvan het niveau van de opgaven ligt op het niveau van groep 6 en 7 in het basisonderwijs. Ongeveer 80 procent van de leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs heeft niet meer dan de helft van de opgaven in deze rekentoets goed. De helft van de leerlingen in de basis- en de kaderberoepsgerichte leerweg haalt dit criterium niet en in de theoretische leerweg geldt dit voor een kwart van de leerlingen. Bij de havo heeft ongeveer 10 procent van de leerlingen niet meer dan de helft van de rekenopgaven goed. Vmbo-leerlingen halen gemiddeld nauwelijks het niveau van eind groep 6 in het basisonderwijs.

nieuwe balans De afgelopen jaren is hard gewerkt aan de vernieuwing van zowel taal- als rekenonderwijs. Er is extra nadruk komen te liggen op mondelinge taalvaardigheid, begrijpend lezen en inzicht in getalstructuren. Hoewel hier inmiddels belangrijke voortgang is geboekt, ontstaan er wel risico's in de meer traditionele onderdelen zoals grammatica, spelling en de basisbewerkingen bij rekenen. Het is van belang om in het taal- en rekenonderwijs op zoek te gaan naar een nieuwe balans tussen de vernieuwde elementen en de meer traditionele basisvaardigheden.

Over het te verwachten niveau van taal- en rekenvaardigheden voor de verschillende fasen in het onderwijs is behoefte aan duidelijkheid: de huidige kerndoelen zijn te globaal. De Onderwijsraad heeft voorgesteld hiertoe leerstandaarden te hanteren op drie niveaus: basis, voldoende en gevorderd. De inspectie ziet zowel voor het eind van de

onderbouw als voor het eind van de bovenbouw de grote voordelen van leerstandaarden. Voor scholen wordt duidelijk geëxpliciteerd welke niveaus hun leerlingen zouden moeten bereiken. Dit geeft hun een heldere basis voor verantwoording, ook naar de inspectie. Belangrijk is ook dat het eindniveau van het basisonderwijs scherper wordt bepaald, met in achtneming van de verschillende onderwijstypen in het vo. Het voortgezet onderwijs heeft behoefte aan deze normering.

1.3.2 Leerlingen die extra zorg behoeven

de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs Het belangrijkste kwaliteitstekort voor het speciaal basisonderwijs is de verantwoording van de opbrengsten van het onderwijs. Slechts een beperkt aantal scholen is in staat om op basis van de kenmerken van de leerlingen de resultaten van het onderwijs af te zetten tegen de prognoses. Scholen voor speciaal basisonderwijs zijn nog onvoldoende in staat om aan te tonen dat ze het maximale uit de leerling halen. De inspectie heeft de helft van deze scholen dan ook onder een vorm van intensief toezicht geplaatst.

Naast deze essentiële tekortkoming is er in vergelijking met 2002 vooruitgang geboekt als we kijken naar de kwaliteitsaspecten leerstofaanbod en leerlingenzorg, indertijd als onvoldoende beoordeeld. Meer scholen in het speciaal basisonderwijs voldoen nu op belangrijke indicatoren van beide aspecten. De overwegend 'volgende' wijze van werken van 2002 maakt langzaam plaats voor een meer planningsgerichte aanpak. Veel scholen hebben echter voor hun leerlingen geen ontwikkelingsperspectief geformuleerd en kunnen op basis van het ontbreken daarvan de opbrengsten van het onderwijs onvoldoende verantwoorden. Reden tot zorg is tevens dat ongeveer een derde van de scholen op aanzienlijke achterstand staat. Zonder gerichte interventies zal een aanzienlijk deel van deze ongeveer honderd scholen de aansluiting met de rest definitief missen. De dagelijkse consequenties voor de leerlingen van deze scholen noodzaken tot maatregelen.

leerlingen met gedragsproblemen In toenemende mate hebben scholen moeite met leerlingen die gedragsproblemen vertonen. Dat blijkt onder meer uit de groei van cluster 4 en de groter wordende wachtlijsten daarvoor. Ook het aantal geïndiceerde 'leerlingen met een rugzak' in het reguliere onderwijs neemt sterk toe. Dit zet weer grote druk op de ambulante begeleiding die vanuit de rec's moet worden verzorgd. Ook op de reboundvoorzieningen in het voortgezet onderwijs wordt een groter beroep gedaan. De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het onderwijs in de cluster 4-instellingen en naar de kwaliteit van de zorg en begeleiding van leerlingen met een indicatie om dit onderwijs te volgen, zowel in het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs. In 2007 onderzoekt de inspectie de reboundvoorzieningen.

de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 4 Slechts weinig scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 4 zijn in staat om hun opbrengsten te verantwoorden. Ze evalueren de kwaliteit daarvan ook nauwelijks. Slechts 30 procent van de scholen evalueert regelmatig de kwaliteit van de leerlingenzorg. Slechts een kwart van de scholen stelt voor alle leerlingen een ontwikkelingsperspectief vast. Op de meeste scholen worden wel handelingsplannen opgesteld. In de meeste gevallen zijn die voldoende functioneel, al zit er op de meeste scholen nog wel een discrepantie tussen handelingsplannen op papier en het (ortho)didactisch handelen van de teamleden in de praktijk.

Vorig jaar sprak de inspectie de verwachting uit dat het nog wel een jaar of twee zal duren voordat de scholen in het voortgezet speciaal onderwijs aan alle nieuwe wettelijke voorschriften op het gebied van zorg en begeleiding zullen voldoen. De inspectie ziet die verwachting dit jaar bevestigd in het onderzoek bij de cluster 4-instellingen: een derde van de scholen stelt de handelingsplannen niet vast in overstemming met de ouders, 40 procent van de scholen hanteert geen samenhangend systeem om de ontwikkeling van de leerlingen te volgen en op een meerderheid ontbreekt nog een systematische evaluatie van de uitvoering van de handelingsplannen. De inspectie heeft meer dan 60 procent van deze instellingen onder een vorm van intensief toezicht geplaatst.

‘rugzakleerlingen’ in het reguliere onderwijs Leerlingen met een indicatie voor cluster 4 kunnen onderwijs volgen op reguliere scholen indien hun ouders dat willen en als de school in kwestie hen accepteert. Wettelijk is de school dan verplicht om in overleg met de ouders een handelingsplan op te stellen, dat beschrijft welke doelen worden beoogd en hoe het onderwijs er uit zal zien. Zo’n plan verantwoordt verder de inzet van het leerlinggebonden budget (de rugzak); ouders moeten het ondertekenen. Deze handelingsplannen hebben echter zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs doorgaans onvoldoende kwaliteit. Vaak ontbreekt de handtekening van de ouders en wordt geen inzicht geboden in het gewenste pedagogisch handelen van de leraar.

leerlingenuitval in het voortgezet onderwijs Het blijkt dat 2,4 procent van de leerlingen die in 2003/2004 het voortgezet onderwijs volgden, in 2004 het onderwijs zonder startkwalificatie heeft verlaten. In totaal gaat het om bijna 21.500 jongeren. De overige leerlingen behaalden een havo- of vwo-diploma en/of stroomde door naar andere onderwijssoorten in het reguliere beroepsonderwijs of hoger onderwijs. De genoemde 21.500 jongeren vormen een zeer heterogene groep. Elke (deel)groep vraagt een eigen aanpak: voor de ruim negenduizend jongeren die met uitsluitend een vmbo-diploma de arbeidsmarkt betreden, zijn andere maatregelen nodig dan voor de groep van ruim 4.500 jongeren die al tijdens de onderbouwperiode het onderwijs voor gezien houdt. Dit geldt ook voor de ongeveer vierduizend jongeren die zonder diploma de basis- of kaderberoepsgerichte leerweg verlaten en de bijna 3.500 jongeren die de theoretische leerweg, de havo of het vwo zonder diploma verlaten. De grote aantallen jongeren die èn zonder startkwalificatie voor de arbeidsmarkt èn zonder vmbo-diploma het voortgezet onderwijs verlaten, zijn in zeer sterke mate te vinden in de rurale gebieden van Nederland en in sterke mate in de drie grote steden van Nederland. Ook dit vereist waarschijnlijk een onderscheiden aanpak.

Er zijn forse verschillen tussen scholen als het gaat om voortijdig schoolverlaten. Op ongeveer 10 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs is het aantal voortijdig schoolverlaters minder dan 0,5 procent, een gelijk percentage heeft 6 procent of meer voortijdig schoolverlaters.

Scholen met weinig voortijdig schoolverlaters onderscheiden zich van scholen met veel voortijdig schoolverlaters op de volgende punten, ze brengen samenhang aan in het leerstofaanbod, bieden leerlingen voldoende leertijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken en ze zorgen voor een goede begeleiding van leerlingen, in het bijzonder van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Bovendien heerst er daar een goed pedagogisch klimaat: leraren en leerlingen gaan er positiever met elkaar om. Deze scholen zijn ook veiliger en de leeromgeving is functioneler en voor de leerlingen uitdagender. Alles wordt er aan gedaan om leerlingen plezier te laten beleven aan leren.

uitval in het beroepsonderwijs Het beroepsonderwijs kent een relatief groot aantal voortijdig schoolverlaters. In 2004 betrof het een kleine 41.000 leerlingen. Dit is bijna 38 procent van de totale uitstroom (gediplomeerd en ongediplomeerd). Relatief veel voortijdig schoolverlaters stromen uit op niveau 1 en 2. Qua type opleiding springt de deeltijd-bol-opleiding er in negatieve zin uit: driekwart van de uitstroom verlaat hier de opleiding zonder startkwalificatie. Voortijdig schoolverlaten komt verder in alle leeftijdsgroepen en in alle sectoren ongeveer evenveel voor.

uitval in het hoger onderwijs In het hoger onderwijs viel in 2005 10 procent van de studenten in de eerste twee jaar uit. In het hoger beroepsonderwijs lag de uitval hoger dan in het wetenschappelijk onderwijs. Bij sommige opleidingen zoals de pabo spelen vooropleiding en leeftijd een rol bij het uitvallen van studenten. Het aantal allochtonen in het hoger onderwijs neemt toe, maar is nog lang niet in overeenstemming met de omvang van deze groep binnen de Nederlandse bevolking.

1.3.3 Leraren

leraren spelen een belangrijke rol De rol van leraren bij het indammen van het aantal jongeren dat voortijdig het onderwijs verlaat, is cruciaal. Zij hebben als geen ander invloed op de ontwikkeling van de basisvaardigheden bij lezen en rekenen en zij spelen een sleutelrol in het aanleren van plezier in leren. Dat is belangrijk voor jongeren in een tijd waarin 'een leven lang leren' geboden is. Leraren die de vorderingen van de leerlingen analyseren, zijn in staat om vast te stellen welke aanpassingen in aanbod of onderwijsleerproces nodig zijn. Door een goede instructie en door te bevorderen dat leerlingen zelfvertrouwen krijgen, kunnen ze ervoor zorgen dat een leerling bij de les blijft. Dit is noodzakelijk voor het aanleren van basisvaardigheden zoals lezen, spellen, inzicht in getallen en cijferen. Het stimuleren van leerlingen en het creëren van een veilige en voor leerlingen motiverende omgeving voorkomen bovendien uitval.

taal- en rekenvaardigheden van de aankomende leraar De laatste tijd staat de kwaliteit van de instromende pabo-student ter discussie. Vooral de taal- en rekenvaardigheden van de aankomende leraar zijn daarbij in het geding. Om die reden zijn er maatregelen getroffen om rekenen en taal van de instromende student te verbeteren. Gezien het belang van de rol die leraren spelen bij het aanleren van deze basisvaardigheden, het plezier dat leerlingen aan leren beleven en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten is het van groot belang te investeren in de kwaliteit van de leraar.

lerarentekort Wanneer het economisch herstel doorzet, zal het primair onderwijs de komende periode problemen krijgen met het werven van leraren. Dat zal vooral spelen op scholen met relatief veel achterstandsl leerlingen. Het grootste tekort, dat bij hoogconjunctuur kan oplopen tot 5 procent, lijkt zich af te tekenen bij het werven van schoolleiders.

In het voortgezet onderwijs is de toekomstverwachting nog somberder. Op veel scholen dreigen ernstige tekorten te ontstaan, met name voor de exacte vakken (vooral wiskunde), de moderne vreemde talen en Nederlands. Ook voor vakken die niet op alle scholen gegeven worden, zoals klassieke talen en beroepsgerichte vakken, worden tekorten voorzien. Het is van groot belang dat er alles aan gedaan wordt om het lerarentekort het hoofd te bieden.

1.3.4 Onderwijstijd

Uit onderzoek is gebleken dat leerlingen onderpresteren wanneer ze niet voldoende tijd krijgen om zich de kerndoelen en de eindtermen eigen te maken. Ook uit recente toezichtgegevens blijkt er een duidelijke relatie te bestaan tussen de resultaten bij de basisvaardigheden en de tijd die scholen hiervoor uittrekken.

basisonderwijs Basisscholen met voldoende eindopbrengsten voor taal en rekenen hebben vaker voldoende onderwijstijd gepland voor deze basisvaardigheden dan scholen die qua opbrengsten onder de maat blijven. Ook afstemming van de hoeveelheid tijd voor taal en lezen op de onderwijsbehoeften van leerlingen blijkt duidelijk samen te gaan met hogere eindopbrengsten voor taal, lezen en rekenen. Leraren maken in 97 procent van de basisscholen efficiënt gebruik van de geplande leertijd. In 87 procent van de basisscholen wordt de leer- en instructietijd voor taal en rekenen voldoende afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.

voortgezet onderwijs De inspectie heeft in de maanden mei en juni 2006 onaangekondigd onderzoek uitgevoerd naar onderwijstijd in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Op nagenoeg geen enkele school voor voortgezet onderwijs bleek de daadwerkelijk gerealiseerde onderwijstijd te voldoen aan de feitelijke eisen van de wet. Vooral bij de afronding van het schooljaar gaat veel onderwijstijd verloren. Op ongeveer de helft van de scholen voor voortgezet onderwijs zijn er gedurende acht of meer dagen geen activiteiten meer voor leerlingen. Uit een vervolgonderzoek in 2006 van de Inspectie van het Onderwijs blijkt opnieuw dat 14 van de 25 onderzochte scholen in het voortgezet onderwijs het lesrooster niet op orde hebben en dat 4 van de 25 scholen niet kunnen aangeven of zij de 1.040 lessen ook daadwerkelijk realiseren (Inspectie van het Onderwijs, 2006h)

beroepsonderwijs Voltijdopleidingen in het beroepsonderwijs moeten in elk leerjaar minimaal 850 contacturen aanbieden. Voor deelnemers is dat een voorwaarde voor studiefinanciering en voor de instellingen een voorwaarde voor hun voltijdsbesteding. Het onderzoek liet zien dat 28 procent van de opleidingen niet voldeed aan de vereiste onderwijstijd: in een van de leerjaren realiseerden ze minder dan 850 uren onderwijs. De meeste afwijkingen deden zich voor in de laagste jaren van de langere opleidingen. Dat zijn de leerjaren waar vaak nog geen beroepspraktijkvorming in het programma zit en waar onvoldoende lestijd ter compensatie wordt aangeboden. Als in een leerjaar van een opleiding onvoldoende uren werden gerealiseerd, betrof dat doorgaans geen marginaal tekort. Bij 55 procent van die gevallen was het tekort groter dan 75 uur. Gemiddeld lag het op 113 uur. In het studiejaar 2006/2007 vond vervolgonderzoek naar onderwijstijd plaats. De situatie in het middelbaar beroepsonderwijs is inmiddels verbeterd. Bij 24 van de 25 opleidingen is het lesrooster nu wel op orde. Negen van de 25 opleidingen hebben echter nog steeds problemen met de registratie, de controle en de verantwoording van de uren.

1.3.5 Innovatieve onderwijspraktijken

positieve punten en knelpunten De inspectie schat dat in het basisonderwijs ongeveer 6 procent van de scholen sterk innovatief is en in het voortgezet onderwijs 7 procent. In het basisonderwijs is een klein aantal van deze scholen door de inspectie bezocht,

waarbij soms knelpunten in de resultaten van leerlingen en het onderwijsaanbod zichtbaar werden. In het voortgezet onderwijs beoordeelt de inspectie de sterk innovatieve scholen positiever dan andere scholen wat de zorg voor leerlingen betreft, maar ongunstiger op de punten kwaliteitszorg en onderwijsaanbod. In het mbo experimenteert een derde van de opleidingen met competentiegericht leren. Er zijn geen verschillen met andere opleidingen in onderwijstijd of de begeleiding van leerlingen. Klachten over deze opleidingen gaan vaak over slechte organisatorische randvoorwaarden bij de innovaties.

1.4 De waarborg van basiskwaliteit

Een belangrijk element in de waarborg van de basiskwaliteit betreft het uitvoeren van risicoanalyses. Op basis hiervan wordt het toezicht op de zwakke en de zeer zwakke scholen en onderwijsinstellingen uitgevoerd.

zeer zwakke scholen In de periode 1999/2002 bleek ongeveer 4 procent van de basisscholen zeer zwak te zijn, in 2003/2006 bedraagt dat percentage rond de 1,5 procent. In het speciaal basisonderwijs zijn tien scholen zeer zwak. Bij de expertisecentra gaat het om veertien scholen en/of afdelingen. Hier gaat het vooral om zogenaamde 'cluster 4-scholen', voor leerlingen met (ernstige) gedragsproblemen. De inspectie maakt zich ernstige zorgen over de kwaliteit van het onderwijs op deze scholen voor leerlingen met gedragsproblemen.

In het voortgezet onderwijs zijn vijftien scholen aangemerkt als zeer zwak. Net als in het basisonderwijs betreft het hier scholen waar zowel de opbrengsten als de kwaliteit van het onderwijsleerproces te kort schieten.

Bij de instellingen voor beroepsonderwijs zijn in de periode 2003/2006 428 units onderzocht. Hiervan blijkt 6 procent onvoldoende kwaliteit te bieden.

Het is belangrijk om krachtig op te treden naar zeer zwakke scholen en onderwijsinstellingen, wanneer besturen zelf onvoldoende verantwoordelijkheid nemen. De inspectie voert op centraal niveau analyses uit om scholen op te sporen die het risico lopen zeer zwak te worden. Het onderzoek naar de kwaliteitsverbetering daarvan vindt plaats door een gespecialiseerd team van inspecteurs. Er wordt een 'interventieladder' ontwikkeld: naarmate het ontwikkelingsproces van zeer zwakke scholen trager verloopt, nemen de interventies toe in intensiviteit.

risicovolle scholen In het basisonderwijs loopt circa 12 procent van de scholen het risico zeer zwak te worden. Dat komt doordat deze scholen dalende opbrengsten hebben of opbrengsten die maar net hoog genoeg zijn, doordat het onderwijsproces grote tekortkomingen laat zien, doordat het schoolmanagement er zwak is of doordat er binnen het team grote verschillen heersen in de opvattingen over onderwijs.

In het speciaal basisonderwijs en de expertisecentra loopt ongeveer de helft van de scholen het risico zeer zwak te worden.

Ongeveer 14 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs loopt het risico zeer zwak te worden, omdat hier de examenresultaten van de leerlingen onder het niveau liggen dat bij hun leerlingpopulatie bereikt kan worden.

Op deze risicoscholen vindt binnen twee jaar een nieuw periodiek kwaliteitsonderzoek plaats. De inspectie hoopt met dit verscherpte toezicht te voorkomen dat deze scholen zeer zwak worden.

de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs In het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs zit een op de vier leerlingen niet meer op het niveau van het advies dat zij van de basisschool kregen. Ruim 11 procent van de leerlingen stroomt af naar een lagere onderwijssoort dan door de basisschool geadviseerd werd, 12 à 13 procent van de leerlingen stroomt daarentegen op naar een hogere onderwijssoort. Ruim 3 procent van de leerlingen is blijven zitten in het eerste of het tweede leerjaar. De meeste plaatsingsproblemen hebben zich voorgedaan bij leerlingen die in het derde leerjaar in de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo (vmbo-k) zitten.

Voor een belangrijk deel is dat te verklaren uit het feit dat de onderwijsinhoud en de pedagogisch-didactische aanpak van basisonderwijs en voortgezet onderwijs onvoldoende op elkaar aansluiten. Dat is ook niet eenvoudig, omdat bijna de helft van de scholen voor voortgezet onderwijs met meer dan dertig toeleverende basisscholen te maken heeft. Al deze scholen hebben een eigen identiteit en autonomie.

Vrijwel alle basisscholen besteden voldoende aandacht aan de informatieverdracht over de leerlingen. Er zijn echter aanwijzingen dat de leraren in groep 8 van het basisonderwijs onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden binnen het vmbo. Ze kunnen moeilijk onderscheid maken tussen het niveau van de kaderberoepsgerichte leerweg en het niveau van de basisberoepsgerichte leerweg. Ook wordt de gemengde leerweg ten onrechte nogal eens beschouwd als een leerweg die het midden houdt tussen de kaderberoepsgerichte leerweg en de theoretische leerweg. Bij de grote afstroom van de theoretische leerweg naar de kaderberoepsgerichte leerweg speelt uiteraard ook de sterkere voorkeur van ouders een rol om hun kind naar de theoretische leerweg van het vmbo (de vroegere mavo) te willen sturen.

kwaliteit van het onderwijs speelt een rol Voorts zijn er aanwijzingen dat de kwaliteit van het voortgezet onderwijs een rol speelt. Over de periode 2004/2005 bleek op ruim 1 procent van de vestigingen geen enkele leerling in de onderbouw gedoubleerd te hebben, noch afgestroomd te zijn naar een lager onderwijstype. Op ruim 11 procent van de vestigingen voor voortgezet onderwijs doubleerde meer dan 10 procent van de leerlingen in de eerste twee jaar of stroomde meer dan 20 procent van de leerlingen af naar een lager onderwijstype. Op vestigingen waar meer doublures voorkomen of de afstroom hoger ligt, blijkt de uitleg van de leraren minder duidelijk, hebben de onderwijsactiviteiten minder structuur, zijn de (werk)omstandigheden minder ordelijk en tonen de leerlingen zich minder betrokken bij het onderwijsleerproces. Het pedagogisch klimaat is minder stimulerend en leerlingen ervaren de school als minder veilig. Op vestigingen waar doubleren en afstroom niet voorkomt, is niet alleen het onderwijsleerproces beter, maar ook de opbrengst.

intelligentie en schoolvorderingen Intelligentie zoals gemeten met IQ-testen geeft een indicatie van capaciteiten en van het niveau dat leerlingen in het onderwijs kunnen bereiken. Uit een studie van de Onderwijsraad (2007b) blijkt dat 12 procent van de leerlingen in het basisonderwijs aanzienlijk lagere scores op de Eindtoets Basisonderwijs heeft dan op grond van hun intelligentie te verwachten zou zijn. Dezelfde studie laat zien dat de rapportcijfers voor Nederlands, Engels en Wiskunde bij 4 à 10 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs achterblijven bij hun IQ. Het percentage onderpresteerders is het grootst onder de havo-leerlingen en het kleinst bij de vwo-leerlingen. Onderpresteren doet zich sterker voor bij allochtone leerlingen met laagopgeleide ouders. Het is een belangrijke taak voor de school om ervoor te zorgen dat alle leerlingen de prestaties leveren die passen bij hun talenten. Ouders mogen van het onderwijs verwachten 'dat het uit de leerlingen haalt wat erin zit'.

1.5 De kwaliteit van de verantwoording door scholen en onderwijsinstellingen

De inspectie is vanaf het jaar 1999/2000, rekening houdend met het ontwikkelingsproces van scholen en onderwijsinstellingen, steeds stringenter nagegaan of de verantwoording die onderwijsinstellingen afleggen over hun onderwijsresultaten, voldoet aan elementaire eisen van validiteit, betrouwbaarheid en landelijke normering.

kwaliteitszorg Een vast element is de vraag of de instellingen voldoende zorg voor de kwaliteit van het onderwijs tonen. De ontwikkeling in kwaliteitszorg van het onderwijs blijkt traag te verlopen. Het percentage basisscholen dat jaarlijks de kwaliteit van de opbrengsten en de onderwijsleerprocessen evalueert, schommelde in de periode 2003/2006 rond de 40 procent.

In het voortgezet onderwijs lag in deze periode het percentage scholen dat systematisch en regelmatig de kwaliteit van het onderwijs bepaalt rond de 31 procent.

In het beroepsonderwijs, waar overigens hogere eisen gesteld worden aan de kwaliteitszorg, stagneert het percentage instellingen waar de kwaliteitszorg voldoet rond de 23 procent.

Een probleem is dat juist scholen waar de kwaliteit achterblijft, hun kwaliteitszorg niet op orde hebben. De ontwikkelingen rond kwaliteitszorg lopen niet in de pas met het gewenste ontwikkelingsproces in de richting van 'governance' en eigen verantwoordelijkheid van scholen.

het verantwoorden van onderwijsprestaties Bij de grotere autonomie die scholen nu hebben, past dat ze verantwoorden waar zij jongeren toe gebracht hebben. Het gaat daarbij niet alleen om de cognitieve prestaties, maar ook om sociale en creatieve prestaties. Scholen moeten kunnen aantonen dat zij recht doen aan de mogelijkheden en talenten van leerlingen. Het gaat er in dit verband ook om dat ze kunnen laten zien hoe ze jongeren 'burgerschap' en inzicht in het functioneren van onze samenleving bijbrengen. En zeker niet onbelangrijk is de vraag: wat hebben scholen gedaan om hun leerlingen plezier in leren bij te brengen? Dat is een houding waar zij hun hele leven belang bij zullen hebben.

Het afleggen van deze verantwoording blijft op teveel scholen nog steeds een probleem, ook als het volledige spectrum van wat leerlingen leren daarbij nog niet in aanmerking wordt genomen. Het probleem varieert: een school voor voortgezet onderwijs voldoet bijvoorbeeld niet geheel aan de wettelijke examenreglementen; aan de toetsen om de resultaten aan het eind van het basisonderwijs te kunnen vaststellen blijken niet alle leerlingen mee te doen. Ook de mate waarin scholen de kwaliteit van de toetsing van het schoolexamen waarborgen, moet verbeteren. Op lang niet alle scholen worden de schoolexamens door een tweede vakleeraar gecontroleerd. Op een aantal scholen is het verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen te groot. In het beroepsonderwijs tenslotte schiet de borging van de examens door kce tekort. Voor het verantwoorden van onderwijsprestaties is het noodzakelijk dat de resultaten van alle leerlingen op een objectieve en gestandaardiseerde wijze vergeleken kunnen worden. Dit is zeker in het funderend onderwijs een noodzakelijke voorwaarde die past bij een grotere autonomie.

scherper optreden waar nodig Zolang een goede verantwoording van de kwaliteit van het eigen onderwijs door scholen en onderwijsinstellingen nog achterblijft bij de verwachtingen, blijft een behoorlijke vorm van extern toezicht noodzakelijk. De inspectie

is scherper gaan optreden op scholen waar de verantwoording over de kwaliteit van het eigen onderwijs onder de maat is. In het basisonderwijs ziet de inspectie er vooral op toe dat bij alle leerlingen verantwoording wordt afgelegd over het bereikte niveau. In het voortgezet onderwijs is het toezicht op de kwaliteit van de schoolexamens en op de discrepantie tussen het niveau van de schoolexamens en de centrale examens aangescherpt. Zoals al werd aangegeven, geldt dit ook voor het toezicht op de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs.

1.6 Naar nieuw toezicht

In het begin van dit hoofdstuk schreven we: 'De school kan het niet alleen'. Toezicht moet niet tot het onderwijs beperkt blijven, maar met het jeugdbeleid in een grotere samenhang bezien worden. Toezicht dat het belang van kinderen dient, moet uitgaan van een brede risicobenadering, zodat elk kind de kans krijgt zich te ontplooiën. Drie soorten toezicht zijn dan van toepassing: (a) instellingsgericht, (b) themagericht en (c) ketengericht. In elk daarvan staan de begrippen 'minder last' en 'meer effect' centraal. (BZK, 2001b; OCW, 2006i).

instellingsgericht toezicht Het toezicht moet effectief zijn en zo weinig mogelijk last opleveren voor scholen en instellingen. Een aantal stappen is al gezet, maar er is meer nodig. Het toezicht van de inspectie zal risicogestuurd worden, waarbij de eigen verantwoording door de school voor beleid en resultaten de primaire bron zal vormen. Deze verantwoording wordt aangevuld met en getoetst aan informatie uit onafhankelijke bron. Het 'toezichtproduct' is dan ook niet langer het onderzoek op de school, maar bestaat uit het pakket afspraken met een school over uiteenlopende toezichtactiviteiten in de nabije toekomst. Hierbij past een programmatische benadering van handhaving, gekoppeld aan een helder en daadkrachtig interventierepertoire. Scholen hebben op dit moment met verschillende toezichthouders te maken. Om de toezichtlast verder te verminderen, is het wenselijk een verdere coördinatie aan te brengen tussen zowel rijkstoezichthouders (Inspectie van het Onderwijs, Auditdienst, Cfi e.a.) als toezichthouders van andere overheden. Dat zou gepaard moeten gaan met een meer samenhangende sturing over de volle breedte van alle organisaties die zich met jeugd bezighouden, zodat een grotere samenhang in het toezicht op die organisaties mogelijk wordt. Het gaat dan niet slechts om scholen, maar om de hele sociale context van leerlingen.

ketengericht toezicht Veel risico's voor jongeren spelen zich af op het grensvlak van instellingen en liggen voor een deel op het terrein van jeugdzorg, maatschappelijk werk, leerplicht en justitie. Reeds een aantal jaren heeft de Inspectie van het Onderwijs een belangrijke rol in de ontwikkeling van risicogeoriënteerd toezicht op de hele keten. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met andere inspecties die georiënteerd zijn op de sector jeugd in het project Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ). Het past in de ontwikkeling van een samenhangend jeugdbeleid om ook het toezicht in die lijn te verder te ontwikkelen.

themagericht toezicht De kwaliteit van het Nederlandse onderwijsstelsel is meer dan de optelsom van de kwaliteit van de instellingen die er deel van uitmaken. Verschillende factoren in en buiten scholen kunnen het functioneren van het stelsel bepalen. Daarbij kunnen we denken aan de mate waarin 15-jarigen de basisvaardigheden beheersen, de

zorg voor zwakke leerlingen en leerlingenuitval. Een ander voorbeeld is het lerarentekort, dat een wezenlijk risico vormt voor de kwaliteit van het onderwijs en het functioneren van de instellingen. Met onderzoek naar dergelijke factoren draagt ook thematisch toezicht bij aan het identificeren van risico's voor jongeren.

drie vormen van toezicht De inspectie realiseert de drie vormen van toezicht in samenhang. Op grond van de analyse van risico's kiest zij telkens welke benadering maximaal bijdraagt aan de oplossing van de problemen in ons onderwijs.



de inspecteur-generaal van het Onderwijs,
J. H. J. Teuwen



HOOFDSTUK 2

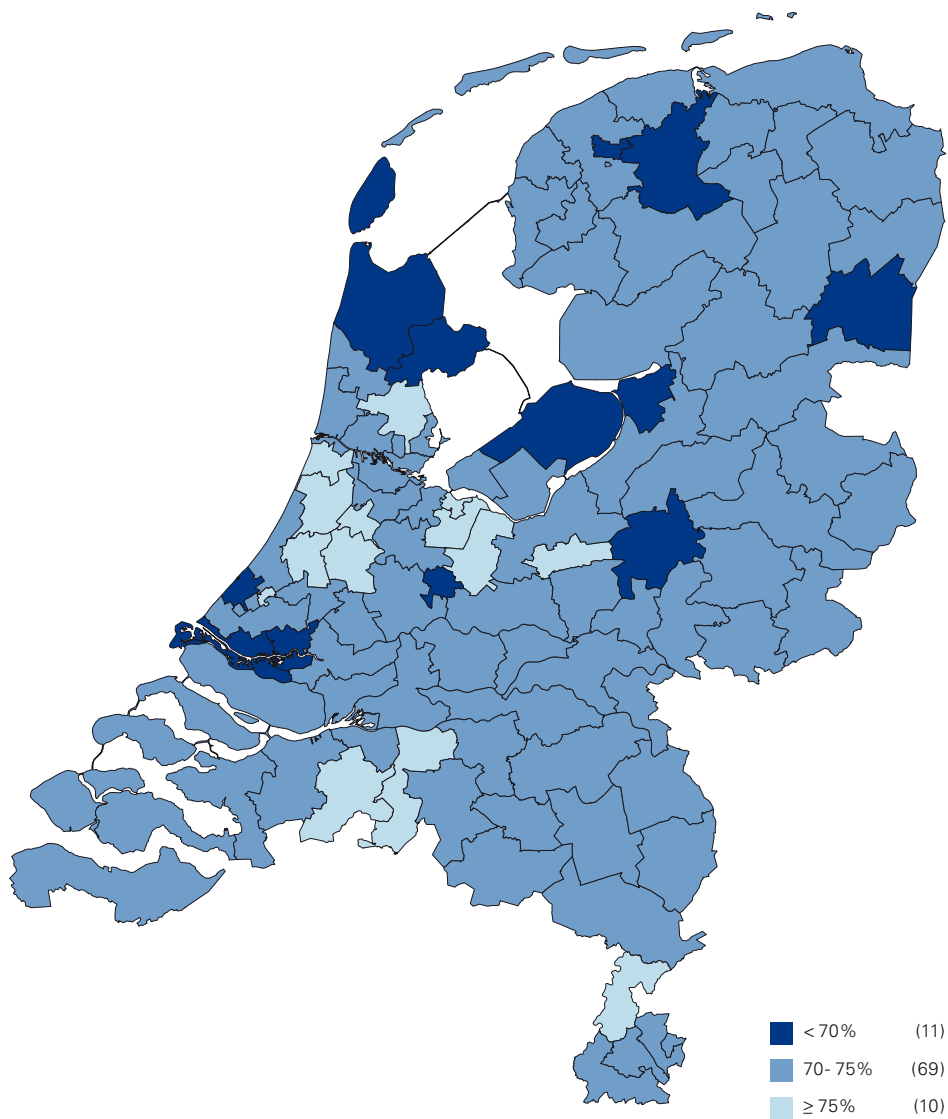
DE LEERLINGEN

Samenvatting

- 2.1 Taalprestaties in het basisonderwijs
- 2.2 Rekenprestaties in het basisonderwijs
- 2.3 Chronisch zieke leerlingen in het voortgezet onderwijs
- 2.4 Rugzakleerlingen in het reguliere onderwijs
- 2.5 Leerlingen op wachtlijsten
- 2.6 Wachtlijsten voor het speciaal onderwijs
- 2.7 Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs

Nabeschuwing

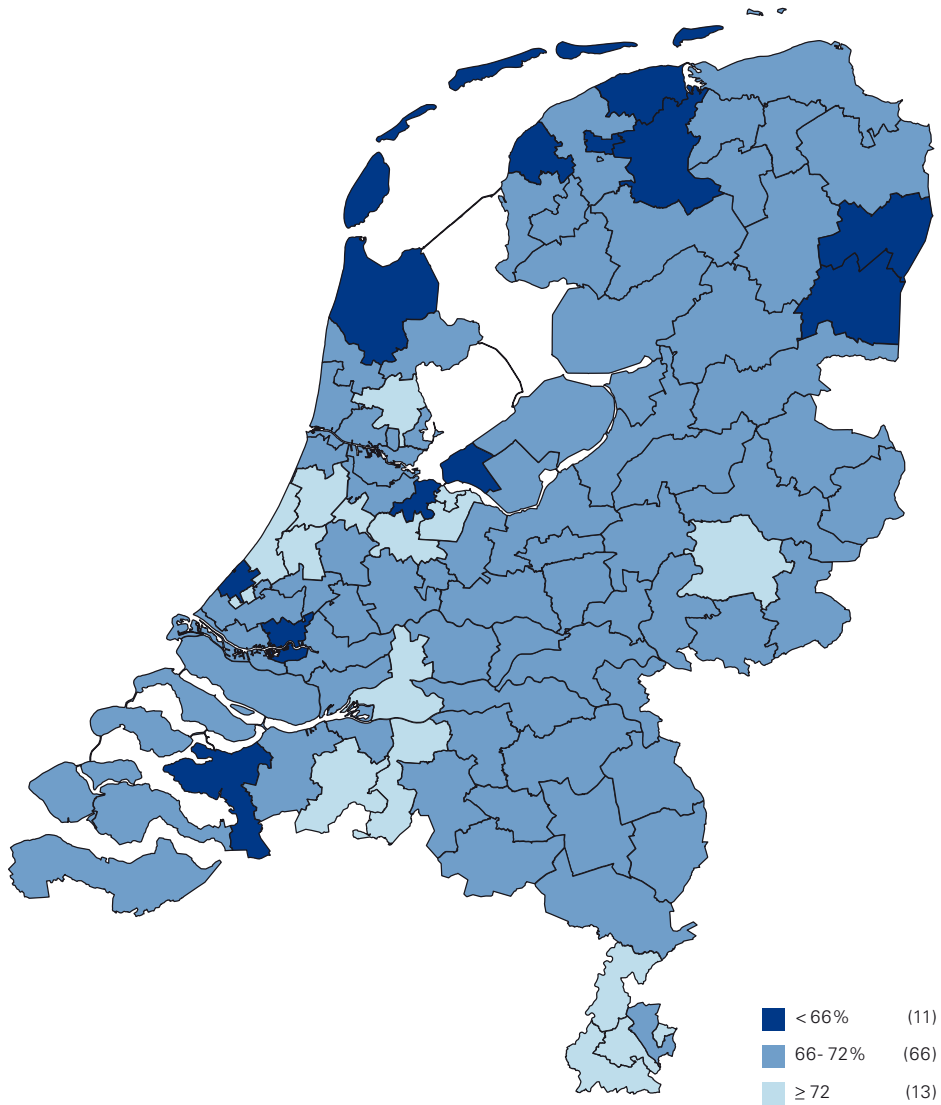
Figuur 2a De deelscore 'taal' op de Eindtoets basisonderwijs van het Cito



In de periode 2004/2006 lag in 11 van de 90 postcodegebieden het gemiddeld percentage 'goed' op het onderdeel taal van de Cito Eindtoets onder de 70 procent. In 10 postcodegebieden was dit percentage minstens 75 procent.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2007)

Figuur 2b De deelscore 'rekenen' op de Eindtoets basisonderwijs van het Cito



In de periode 2004/2006 lag in 11 van de 90 postcodegebieden het gemiddeld percentage 'goed' op het onderdeel rekenen van de Cito Eindtoets onder de 66 procent. In 13 postcodegebieden was dit percentage minstens 72 procent

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2007)

2 De leerlingen

Samenvatting

De samenleving verwacht dat het onderwijs alle leerlingen, ongeacht de plek waar ze naar school gaan, de kans geeft zich goed te ontwikkelen. Dat vereist dat de kwaliteit van het onderwijs overal gewaarborgd moet zijn. Leerlingen mogen immers geen nadelen ondervinden van het handelen van leraren of scholen. In de praktijk echter constateert de inspectie dat er aanzienlijke kwaliteitsverschillen zijn tussen leraren, scholen en bovenschoolse structuren zoals samenwerkingsverbanden of regionale expertisecentra. Deze verschillen leiden ertoe dat leerlingen op de ene plek meer kans maken op een goede ontwikkeling dan op de andere plek. Vaak zijn in theorie voldoende mogelijkheden voorhanden om alle leerlingen van goed onderwijs te voorzien. Er zijn adequate methoden en er is overheidsbeleid dat scholen specialistische ondersteuning biedt voor leerlingen die dat nodig hebben. Toch garandeert dit niet dat alle scholen goed onderwijs bieden. Dit hoofdstuk bevat verschillende voorbeelden daarvan.

lezen Een kwart van de leerlingen kan aan het eind van de basisschool niet vlot lezen, ook al zijn er methoden en programma's die bewezen hebben dat praktisch alle leerlingen goed kunnen leren lezen. Een deel van de scholen slaagt er jaar na jaar niet in om leerlingen goed te leren lezen. Op deze scholen constateert de inspectie dat het leerstofaanbod, het didactisch handelen en de zorg voor leerlingen met problemen minder goed op orde zijn dan op scholen die leerlingen wel goed leren lezen.

rekenen Nederlandse basisschoolleerlingen rekenen in vergelijking met andere landen goed. Wel is de beheersing van basisvaardigheden in de afgelopen jaren iets teruggelopen. Daar staat tegenover dat leerlingen meer inzicht hebben in de structuur van getallen en de relaties tussen getallen. Nederlandse leraren verschillen in hun lessen weinig van leraren in de ons omringende landen. Ondanks dit positieve algemene beeld is er toch een kleine groep basisscholen waar de leerlingen jaar na jaar laag presteren. Uit het inspectietoezicht blijkt dat deze scholen een minder goed leerstofaanbod hebben en hun leerlingen minder goede zorg bieden dan scholen die wel goede rekenprestaties bereiken.

chronisch zieke leerlingen Enkele duizenden leerlingen in het voortgezet onderwijs hebben een chronische ziekte. Scholen zijn verantwoordelijk voor een goed onderwijsaanbod voor deze leerlingen en kunnen de hulp inroepen van een consulent. Onderzoek van de inspectie maakt duidelijk dat slechts een derde van de scholen ook echt een consulent inschakelt, hoewel de meeste scholen wel degelijk knelpunten ervaren. De verschillen tussen scholen zijn aanzienlijk: er zijn heel goede maar ook slechte voorbeelden. Slechts de helft van de chronisch zieke leerlingen voltooit de schoolloopbaan zonder vertraging. De rest loopt vertraging op, stroomt af naar een lager schooltype of maakt de school niet af.

handelingsplannen voor rugzakleerlingen Leerlingen met gedragsproblemen kunnen, als hun ouders dat willen en als de school hen accepteert, met een eigen budget ('rugzak') onderwijs volgen op een reguliere school. De school moet in een handelingsplan vastleggen hoe het onderwijs er uit gaat zien. De inspectie onderzocht deze plannen en constateerde dat ze te weinig betekenisvolle informatie bevatten. Het probleem wordt beschreven, maar de onderwijsaanpak niet of nauwelijks. Sommige scholen slagen er in goede plannen te maken en die in de lessen in praktijk te brengen, maar op de meeste scholen is dat niet het geval.

wachlijsten Voor leerlingen die verwezen worden naar het speciaal basisonderwijs of het (voortgezet) speciaal onderwijs is een snelle plaatsing van belang om de voortgang in hun schoolloopbaan te waarborgen. Ondanks gericht overheidsbeleid zijn er nog steeds leerlingen, hoewel aanzienlijk minder dan voorheen, die te lang op plaatsing in het speciaal basisonderwijs moeten wachten. In grote samenwerkingsverbanden is deze problematiek geringer dan in kleine en middelgrote. Het afgelopen jaar zijn verder de wachlijsten voor cluster 4 gegroeid en stonden er meer leerlingen met gedragsproblemen op wachlijsten voor het speciaal onderwijs. Het ene regionaal expertisecentrum slaagt er beter in de wachlijsten te beperken dan het andere.

voortijdig schoolverlaten Nederland heeft in vergelijking met andere Europese landen veel leerlingen die geen startkwalificatie behalen. Sommige leerlingen vallen uit in het mbo, andere beginnen niet eens aan het mbo. Vooral leerlingen uit de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo vallen relatief vaak voortijdig uit, evenals havo-leerlingen. Scholen waar voortijdig schoolverlaten weinig voorkomt, doen meer aan kwaliteitszorg, hebben een beter aanbod, bewaken de onderwijstijd beter, geven beter les en begeleiden leerlingen beter bij hun schoolloopbaan en hun studiekeuze. Spijbelen is een belangrijke voorspeller van voortijdig schoolverlaten, zowel in het voortgezet onderwijs als in het mbo. Een kwart tot 40 procent van de leerlingen spijbelt wel eens en in de meeste gevallen onderneemt de school daar niets tegen, ook niet als leerlingen heel vaak afwezig zijn. Een heel belangrijk middel in de strijd tegen voortijdig schoolverlaten blijft dan ook nog onbenut.

2.1 Taalprestaties in het basisonderwijs

een kwart van de leerlingen verlaat de basisschool zonder behoorlijk te kunnen lezen Uit het Onderwijsverslag over 2004/2005 (Inspectie van het Onderwijs, 2006k) blijkt dat ongeveer een kwart van de leerlingen de basisschool verlaat met een vaardigheid in technisch lezen die op het niveau van groep 6 ligt. Veel van deze leerlingen hebben vanaf groep 4 grote moeite gehad om ook de andere lessen te kunnen volgen en ondervinden ook in het voortgezet onderwijs ernstige belemmeringen. Hun problemen bij technisch lezen, een noodzakelijke voorwaarde om teksten te kunnen begrijpen, zijn niet toe te schrijven aan factoren als etniciteit, milieu, cultuur of schoolgrootte. Een gerichte aanpak blijkt te werken. Goede programma's en methoden, voldoende tijd voor lezen en instructie van hoge kwaliteit leiden er samen toe dat bijna alle leerlingen goed kunnen leren lezen.

2.1.1 Scholen verschillen

4,5 procent van de basisscholen scoort bij taal drie jaar achtereen laag Uit een in 2006 uitgevoerd onderzoek van de inspectie bij meer dan 2.600 basisscholen blijkt dat 74 procent van de scholen in tenminste drie opeenvolgende jaren op of boven het landelijk gemiddelde scoort bij het onderdeel 'taal' op de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito. Voor de overige 26 procent van de scholen geldt dat de taalprestaties gedurende een of meer jaren achterblijven. Bij 4,5 procent van de scholen is dit zelfs in drie achtereenvolgende jaren het geval.

toename van leesachterstand in groep 4 Opvallend is dat het aantal leerlingen dat bij technisch lezen in groep 4 achterblijft meer dan anderhalf keer zo groot is als in groep 3. Bij de scholen waar de taalresultaten over een reeks van drie jaren op of boven het landelijk gemiddelde ligt, blijft in groep 3 4,5 procent van de leerlingen achter met technisch lezen. In groep 4 is dat 7,5 procent. Veel scholen blijken in groep 4 te stoppen met onderwijs in technisch lezen terwijl juist bij zwakke leerlingen de vaardigheid in technisch lezen zich nog tot in groep 8 ontwikkelt (Inspectie van het Onderwijs, 2006k).

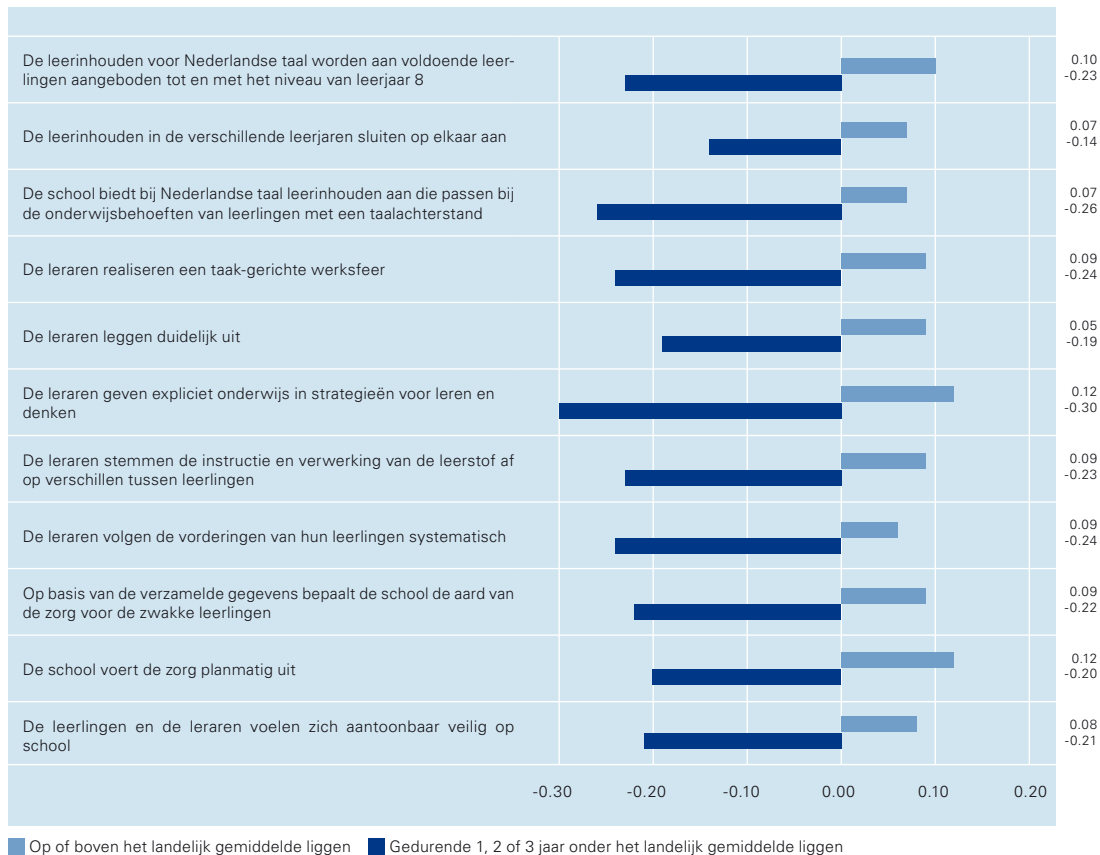
Tabel 2.1.1a Achterblijvende leerlingen bij technisch lezen

Scholen waar in drie achtereenvolgende jaren de taalprestaties aan het eind van het basisonderwijs	Op of boven het landelijk gemiddelde liggen	Gedurende 1, 2 of 3 jaar onder het landelijk gemiddelde liggen
Percentage leerlingen dat in groep 3 met technisch lezen achterblijft	4,7	6,6
Percentage leerlingen dat in groep 4 met technisch lezen achterblijft	7,5	10,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

Op de scholen waar de taalresultaten aan het eind van het basisonderwijs gedurende een of meer jaren onder het landelijk gemiddelde liggen, is het percentage leerlingen dat in groep 3 achterblijft met technisch lezen ongeveer anderhalf keer zo groot. Het gaat hier om 6,6 procent van de leerlingen. Bij deze scholen loopt in groep 4 het percentage leerlingen dat met technisch lezen achterblijft op tot 10,6 procent.

Figuur 2.1.1a Verschillen in de kwaliteit van het onderwijsleerproces na correctie voor instroomkenmerken



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

verschillen in onderwijsleerproces na correctie voor achtergrondkenmerken van leerlingen Op scholen waar de taalprestaties aan het eind van het basisonderwijs achterblijven, zitten meer leerlingen uit achterstandssituaties. Het zou daarom niet fair zijn om de 'bruto' taalopbrengsten direct in verband te brengen met de kwaliteit van de inrichting van het onderwijsleerproces. De beginsituatie van de scholen verschilt hiervoor te veel. De inspectie is bij een steekproef van bijna 500 basisscholen nagegaan hoe de verschillen in het onderwijsleerproces eruit zien wanneer er gecorrigeerd wordt voor het milieu en de etniciteit van de leerlingen. Om een goed inzicht te kunnen krijgen

in de grootte van de verschillen, zijn de scores zo gestandaardiseerd dat de gemiddelde score steeds 0 is. Door deze standaardisering is op eenvoudige wijze te zien hoeveel de inrichting van het onderwijsleerproces verschilt. Verschillen van .80 en meer zijn groot, verschillen van .50 zijn middelmatig en verschillen van .20 zijn klein. Verschillen die kleiner zijn dan .20 verdienen normaal gesproken geen interpretatie (Cohen, 1988).

Het blijkt dat de kwaliteit van het onderwijsleerproces op scholen waar de taalprestaties onder het gemiddelde liggen, ook na correctie voor achtergrondkenmerken van leerlingen, systematisch achterblijft bij die van de overige scholen. Dit geldt voor het onderwijsaanbod, het pedagogisch-didactisch handelen, de leerlingenzorg en de veiligheid. Het leerstofaanbod wordt op deze scholen vaker niet volledig aangeboden, het leerstofaanbod in de verschillende leerjaren sluit minder op elkaar aan en op de behoeften van leerlingen met een taalachterstand. De lessen van de leraren worden vaker gekenmerkt door een minder taakgerichte werksfeer, minder duidelijke uitleg, minder onderwijs in strategieën voor leren en denken en minder afstemming van de leerstof op verschillen tussen leerlingen. De leerlingenzorg wordt gekenmerkt door het minder systematisch volgen van de leerlingenprestaties, het minder vaak diagnosticeren wat er precies aan de hand is met de achterblijvende leerlingen en het minder vaak opstellen van plannen voor leerlingen die extra zorg behoeven.

2.1.2 Taalonderwijs in de onderbouw

In de voorafgaande paragraaf zijn de verschillen belicht tussen scholen met gemiddelde of bovengemiddelde taalprestaties en scholen waar de taalprestaties achterblijven. Meer en meer groeit het inzicht dat de basis voor de taalprestaties aan het einde van de basisschool in de eerste leerjaren wordt gelegd. Om deze reden heeft de inspectie op ongeveer 130 scholen de kwaliteit van het taalonderwijs in de eerste vier leerjaren onderzocht. Hierbij is specifiek gelet op wettelijke criteria (kerndoelen, onderwijstijd, zorg) en op kenmerken die voortkomen uit de inzichten die bestaan op het gebied van effectief leesonderwijs en interactief taalonderwijs.

Het algemene beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is dat de didactische vaardigheden van de leraren behoorlijk zijn ontwikkeld. Leraren geven duidelijke uitleg, ze betrekken de leerlingen bij de onderwijsactiviteiten en ze zorgen voor een goede structuur in de taalleeslessen. De scholen plannen doorgaans voldoende tijd in voor taal en lezen en ze stemmen de tijd ook af op verschillen in onderwijsbehoeften van de leerlingen. De leraren volgen de vorderingen van de leerlingen door gebruik te maken van toetsen en observaties. Hierdoor worden leerlingen die extra zorg nodig hebben vroegtijdig gesignaleerd. Dit geldt vooral voor stagnaties in de ontwikkeling van de geletterdheid van leerlingen. De laatste jaren ziet de inspectie een toename van het gebruik van signaleringsinstrumenten uit de protocollen die zijn uitgebracht voor leesproblemen en dyslexie. Het merendeel van de scholen slaagt er in om de aard van de zorg van leerlingen te bepalen. Ook hierbij wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de dyslexieprotocollen.

vernieuwende didactische kenmerken Meer vernieuwende didactische kenmerken brengen scholen in de onderbouw nog maar op bescheiden schaal in praktijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor het verzorgen van strategisch onderwijs en het stimuleren van samenwerking en interactie tussen leerlingen. Ook de afstemming van de instructie en verwerking op de verschillen tussen leerlingen op het gebied van taal is nog onder-

ontwikkeld. Voor deze facetten van het didactisch handelen behaalt maar ongeveer de helft van de scholen een voldoende niveau.

planmatige hulp aan zwakke leerlingen Hoewel de scholen leerlingen die extra zorg nodig hebben tijdig signaleren, blijkt het moeilijker om deze leerlingen planmatig hulp te bieden en zeker om de effecten van deze hulp te evalueren.

Om de taalontwikkeling van de leerlingen te bevorderen is de leeromgeving een belangrijke schakel. Zowel de inrichting van de klas en het beschikbare materiaal als het taalgedrag van de leraar kunnen op een positieve wijze bijdragen aan de bevordering van de taalvaardigheid van de kinderen. De inspectie ziet dat op deze punten nog verbeteringen mogelijk zijn. Dat betreft zowel de inrichting van de directe leeromgeving als het taalgedrag van de leraren. Veel leraren zijn in hun handelen nog te weinig gericht op het bevorderen van interactie tussen kinderen en op het stimuleren van actief taalgebruik.

leerstofaanbod Het leerstofaanbod in de onderbouwgroepen heeft op nagenoeg alle scholen in voldoende mate een relatie met de kerndoelen. Dat betekent dat alle onderscheiden domeinen uit de kerndoelen aandacht krijgen. Toch tekenen zich hier op twee gebieden nog aandachtspunten af. In de kleutergroepen is het nog steeds een verbeterpunt om taalactiviteiten te verbinden met doelen die worden nagestreefd. Een ander punt is dat de aandacht voor de onderscheiden taalonderdelen niet altijd evenwichtig is. In de groepen 3 gaat verreweg de meeste aandacht uit naar het leren lezen, waardoor er veel minder tijd overblijft voor andere aspecten van het taalonderwijs. Deze wat onevenwichtige aandacht zet zich ook nog door in groep 4. De kerndoelen van mondelinge communicatie en strategisch schrijven (stellen) komen minder expliciet aan bod.

bij onvoldoende leerlingprestaties zijn instructie, aanbod, onderwijstijd en leerlingenzorg zwakker Uit het onderzoek blijkt ook dat scholen waar de prestaties op taal onvoldoende zijn, op nagenoeg alle onderzochte kenmerken lager scoren dan andere scholen. De grootste verschillen doen zich voor bij het leraargedrag (kwaliteit van de instructie, analyse van de vorderingen van leerlingen, taakgerichtheid van de leerlingen), het leerstofaanbod, de benutting van de onderwijstijd, de afstemming van de onderwijstijd en van het didactisch handelen en bij de zorg.

2.2 Rekenprestaties in het basisonderwijs

Janssen, Van der Schoot & Hemker (2005) rapporteerden over de resultaten van de Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau in het rekenonderwijs aan het eind van de basisschool. In deze publicatie zijn de rekenresultaten in 1992, 1997 en 2004 vergeleken. De resultaten van 2004 zijn gestandaardiseerd op 250.

Figuur 2.2.a Ontwikkelingen in de resultaten van het rekenonderwijs in de jaren 1992, 1997 en 2004





■ 1992 ■ 1997 ■ 2004

Bron: Janssen, Van der Schoot & Hemker (2005)

rekenvaardigheid op 9 van de 21 onderdelen stabiel Het niveau van de rekenvaardigheid is op 9 van de 21 onderdelen stabiel gebleven; op 6 onderdelen is sprake van achteruitgang en op eveneens 6 onderdelen is sprake van vooruitgang.

vooruitgang bij inzicht in getalstructuur Er is belangrijke vooruitgang geboekt in het inzicht dat de leerlingen hebben in de structuur van getallen en de relaties tussen getallen en er is vooruitgang geboekt in het werken met de zakrekenmachine.

achteruitgang bij basisbewerkingen Daar staat tegenover dat de prestaties van de leerlingen bij de basisbewerkingen: optellen, aftrekken, vermenigvuldigen en delen achteruit zijn gegaan. Zowel de geconstateerde vooruitgang als de geconstateerde achteruitgang is in overeenstemming met de veranderingen die het aanbod in het rekenonderwijs de afgelopen jaren heeft ondergaan. Dit neemt uiteraard niet weg dat de basisbewerkingen ook in de kerndoelen staan.

2.2.1 Nederlandse rekenprestaties in internationaal perspectief

De Internationale Associatie voor de Evaluatie van Onderwijsprestaties (IEA) doet vierjaarlijks internationaal vergelijkend onderzoek naar de prestaties van leerlingen op het gebied van zowel begrijpend lezen als wis- en natuurkunde. Bij de vorige Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) in 2003 stond de gemiddelde Nederlandse 10-jarige op de zesde plaats na Singapore, Hong Kong, Japan, China (Taipei) en Vlaanderen. De gemiddelde Nederlandse 15-jarige stond op de vierde plaats na Hong Kong, Finland en Korea. Voor 2007 is door de Internationale Associatie voor de Evaluatie van Onderwijsprestaties (IEA) een nieuwe TIMSSstudy gepland naar de kwaliteit van het reken- en natuuronderwijs.

2.2.2 Het Nederlandse rekenonderwijs in internationaal perspectief

In 2004 is in een samenwerkingsproject van de Nederlandse, Engelse, Vlaamse en Nedersaksische onderwijsinspectie een onderzoek ingesteld naar de kwaliteit van het didactisch handelen in de rekenlessen voor 9-jarigen. De scores in de Engelse steekproef zijn door de wijze van de steekproeftrekking vermoedelijk beter dan in de populatie. De Vlaamse, Nedersaksische en Nederlandse steekproeven voldoen wel aan de eis van aselechte trekking. Alle scores op de verschillende aspecten van didactisch handelen kunnen variëren tussen de 0 en de 100.

*Scholen onderschatten eigen rol
bij voortijdig schoolverlaten*

Tabel 2.2.2a Kwaliteit van didactisch handelen in rekenlessen aan 9-jarigen in vier landen

	Engeland	Vlaanderen	Neder- saksen	Nederland	Inter- nationaal gemiddelde
	N=87	N=122	N=402	N=243	N=854
Efficiënt klasmanagement	82	82	80	79	80
Veilig en stimulerend klimaat	80	77	75	73	75
Heldere instructie	80	70	74	69	72
Differentiatie	75	57	58	65	62
Aanleren van leerstrategieën	74	64	65	63	65
Betrokkenheid van de leerlingen	80	79	80	77	79

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

in internationaal perspectief scoren Nederlandse onderwijsgeevenden 'gemiddeld' De efficiëntie van het klassenmanagement verschilt niet significant tussen de vier landen. In elk van de vier landen voldoet de gemiddelde onderwijsgevende aan 80 procent van de indicatoren voor efficiënt klassenmanagement. Ook de mate waarin het pedagogisch klimaat veilig en stimulerend is voor de leerlingen laat geen verschillen van betekenis zien. De score varieert rond de 75.

Wel zijn er verschillen in de mate waarin de instructie helder en duidelijk is voor de leerlingen. Nederlandse en Vlaamse onderwijsgeevenden scoren hier lager dan de Engelse onderwijsgeevenden. Bij het differentiëren van het onderwijs nemen Nederlandse onderwijsgeevenden een middenpositie in. Ze scoren beter dan hun Nedersaksische en hun Vlaamse collega's, maar minder goed dan de Engelse leraren. Het aanleren van leerstrategieën doen Nederlandse onderwijsgeevenden even goed als hun Vlaamse en Nedersaksische collega's, maar minder goed dan de Engelse onderwijsgeevenden. Als het gaat om de betrokkenheid van de leerlingen, dan zijn er geen verschillen van betekenis tussen de scores in de vier landen.

Wanneer we ons realiseren dat de Engelse steekproef enigszins vertekend was, dan wordt duidelijk dat de kwaliteit van het didactisch handelen van de Nederlandse onderwijsgeevenden niet afwijkt van die van hun collega's uit de ons omringende landen.

2.2.3 Nederlandse scholen met zwakke en goede rekenresultaten

Bij een steekproef van 2170 basisscholen is de inspectie nagegaan wat de kwaliteit van de opbrengsten bij het rekenonderwijs was in de schooljaren 2002/2003, 2003/2004 en 2004/2005. Hierbij is gebruik gemaakt van de scores op het onderdeel rekenen van de Eindtoets Basisonderwijs. De gemiddelde leerling had in deze jaren gemiddeld 71 procent van de rekenopgaven goed. Het gaat in elk van deze jaren om andere opgaven. Dat maakt het niet mogelijk om deze scores over de jaren heen te vergelijken en conclusies te trekken over ontwikkelingen in het niveau van het rekenonderwijs. Wel kan op basis van de resultaten op de Eindtoets Basisonderwijs nagegaan worden of scholen die in het ene jaar hoge of juist lage opbrengsten hebben bij het rekenonderwijs, dat ook in andere jaren hebben. De conclusie is als volgt.

bijna 2,5 procent van de basisscholen heeft zeer zwakke rekenresultaten Op 2,4 procent van de scholen blijft het percentage rekenopgaven dat goed gescoord wordt, gedurende een reeks van drie jaar, aanzienlijk achter bij het landelijk gemiddelde. De gemiddelde leerling heeft op deze scholen afhankelijk van het schooljaar gemiddeld 55 procent van de rekenopgaven goed.

bijna 2,5 procent van de basisscholen heeft zeer goede rekenresultaten Op eveneens 2,4 procent van de scholen ligt het percentage rekenopgaven dat goed gescoord wordt, gedurende een reeks van drie jaar, aanzienlijk boven het landelijk gemiddelde. De gemiddelde leerling heeft op deze scholen, afhankelijk van het schooljaar gemiddeld 83 procent van de rekenopgaven goed.

De overige 95,2 procent van de scholen heeft op het onderdeel rekenen een gemiddelde score die op het landelijk gemiddelde (afhankelijk van het jaar) van 71 procent ligt.

2.2.4 Rekenresultaten, de samenstelling van de leerlingenpopulatie en de kwaliteit van het onderwijsleerproces

leerkracht kan het verschil maken De inspectie is bij een steekproef van 928 scholen nagegaan wat de verbanden zijn tussen de rekenresultaten, de samenstelling van de leerlingenpopulatie en de kwaliteit van de inrichting van het onderwijsleerproces. Het blijkt dat de inrichting van het onderwijsleerproces zwakker is op scholen waar de kwaliteit van rekenresultaten over een reeks van drie jaar aanzienlijk achterblijven. Dit is ook het geval wanneer er gecorrigeerd wordt voor de sociaal-economische en etnische achtergrond van de leerlingen. De belangrijkste factoren die verantwoordelijk zijn voor dit verband, zijn de kwaliteit van het aanbod en het treffen van maatregelen voor leerlingen die dreigen achterop te komen. Bij de kwaliteit van het aanbod gaat het erom dat het aanbod dekkend is voor de kerndoelen, dat het aan alle leerlingen volledig wordt aangeboden en dat het geschikt is om te differentiëren naar de verschillen tussen de leerlingen.

Ook uit ander onderzoek (Houtveen, Van de Grift & Creemers, 2004) blijkt dat

- het diagnosticeren van de problemen van achterblijvende leerlingen,
- het uitvoeren van handelingsplannen voor achterblijvende leerlingen,
- het geven van 'directe instructie',
- het bevorderen van het zelfvertrouwen van de leerlingen, en
- het creëren van een exploratieve leeromgeving

samenhangen met de groei in leerwinst bij rekenen en de afname van het aantal zwakke rekenaars.

2.3 Chronisch zieke leerlingen in het voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs is een forse groep leerlingen langdurig of frequent afwezig omdat chronische (somatische en/of psychische) klachten het hen onmogelijk maken lessen op de reguliere manier te volgen. Een relatief groot aantal van deze leerlingen loopt vertraging op, stroomt af naar een lager niveau of verlaat het onderwijs voortijdig. Daarnaast strandt een groot aantal leerlingen in het vo door autistische en aanverwante stoornissen. Voor deze groep leerlingen is er geen realistisch onderwijsaanbod op havo- of vwo-niveau, ze stromen vaak af naar het vmbo of naar cluster 4 -scholen.

De zorg voor al deze leerlingen ligt bij de school waar ze staan ingeschreven. Sinds de ziekenhuisscholen zijn opgeheven, kan de school ten behoeve van deze zorg de hulp van consulenten OZL (onderwijs zieke leerlingen) inroepen. De inspectie ontvangt signalen dat dit systeem niet naar behoren werkt.

algemeen beeld Onderzoek door de inspectie, bestaande uit een schriftelijke enquête en interviews, bevestigt het beeld dat veel vo scholen niet of onvoldoende zijn ingesteld op het onderwijs aan en de begeleiding van chronisch zieke leerlingen. Beleid of vaste procedures voor de opvang van deze leerlingen ontbreken vaak.

Driekwart van de scholen geeft aan knelpunten te ervaren in het realiseren van onderwijs aan en begeleiding van chronisch zieke leerlingen. Consulenten OZL, ambulante begeleiders en thuisleraren noemen als belangrijkste belemmeringen gebrekkige signalering, wachtijden voor leerlinggebonden-financiering (LGF), gebrek aan deskundigheid in de scholen en discontinuïteit in de begeleiding.

Gelukkig zijn er ook voorbeelden die navolging verdienen, scholen die proactief reageren en vooral uitgaan van de mogelijkheden van leerlingen in plaats van hun beperkingen.

aantallen In het onderzoek geeft tweederde van de ondervraagde scholen aan dat ze de afgelopen twee jaren te maken hebben gehad met chronisch zieke leerlingen. Omgerekend naar landelijke aantallen gaat het om enkele duizenden leerlingen. De meeste van de leerlingen zitten op het vmbo, maar opvallend is ook het relatief grote aantal chronisch zieke leerlingen op vwo-afdelingen. De aantallen betreffen zowel leerlingen waarvoor een medische diagnose gesteld is, als, in mindere mate, leerlingen zonder diagnose.

Uit de enquête blijkt dat ongeveer de helft van de chronisch zieke leerlingen hun schoolloopbaan zonder vertraging heeft vervolgd. Veel leerlingen hebben vertraging onderzonden (ongeveer 30 procent), zijn afgestroomd naar een lager schooltype (bijna 20 procent) of hebben de school verlaten (bijna 10 procent).

beleid Slechts 30 procent van de ondervraagde scholen heeft beleid ten aanzien van chronisch zieke leerlingen vastgelegd en 46 procent kent voor een of meerdere leerjaren vaste procedures voor de opvang en begeleiding van deze leerlingen. Scholen die met zieke leerlingen te maken hebben gehad, beschikken iets vaker over vastgelegde procedures en een registratiesysteem.

Vaak komen scholen pas in actie als ze te maken krijgen met chronisch zieke leerlingen. Het ontbreken van beleid en procedures op relatief veel scholen ligt in lijn met de ervaringen van externe functionarissen en ouders. Zij merken op dat scholen veelal niet proactief zijn. Bij het ontbreken van vaste procedures is hulp vaak afhankelijk van individuele functionarissen en is continuïteit van de hulp niet vanzelfsprekend.

wat doen scholen? Via de LGF-financiering kan na indicatie, geld beschikbaar gesteld worden voor de begeleiding van zieke leerlingen. De meeste toegekende middelen worden besteed aan ambulante begeleiding vanuit het REC. Ook worden regelmatig middelen besteed aan formatie-uitbreiding, aanschaf van specifieke leer- of hulpmiddelen en competentieverbreiding van docenten en mentoren.

Opvallend is dat slechts de helft van de scholen met chronisch zieke leerlingen aan geeft van ict-mogelijkheden gebruik te maken. Als ze dit al doen, betreft het vrijwel uitsluitend het versturen van huiswerk via e-mail of het gebruik van notebooks. Andere mogelijkheden voor leren op afstand worden nog nauwelijks benut.

Om onderwijs aan en begeleiding van chronisch zieke leerlingen te regelen, worden regelmatig vakken op aangepaste wijze gegeven of gevolgd. Het betreft dan voornamelijk praktische maatregelen en (gedeeltelijke) vrijstellingen van vakken. Aanpassing van vakinhoud of toetsing wordt veel minder vaak genoemd.

Vrijwel alle scholen met chronisch zieke leerlingen leggen afspraken met leerling(en) en/of ouders vast. Iets minder scholen stellen handelingsplannen op of leggen afspraken vast over wat er van de chronisch zieke leerlingen verwacht wordt.

De enquête laat zien dat het onderwijs aan en de begeleiding van chronisch zieke leerlingen op bijna alle scholen geëvalueerd wordt. Vrijwel altijd worden bij deze evaluatie mentoren/coördinatoren en ouders/verzorgers betrokken. In meer dan de helft van de gevallen worden ook ambulante begeleiders en de leerlingen zelf betrokken bij de evaluatie.

inzet externe hulp Slechts een derde van de scholen met chronisch zieke leerlingen maakt gebruik van ondersteuning door een consulent OZL. Vaak weten scholen niet wat er van zo'n consulent verwacht mag worden. Meer dan drie kwart van de scholen die gebruik maken van ondersteuning door een consulent OZL, vinden deze hulp adequaat. De voorlichting aan scholen en ouders over hulp door een consulent OZL dient uitgebreid te worden. Externe functionarissen zoals consulenten en ambulante begeleiders merken op dat scholen onvoldoende op de hoogte zijn van mogelijkheden en daardoor niet of te laat de juiste maatregelen nemen.

Bijna alle scholen met chronisch zieke leerlingen bespreken deze leerlingen in een zorgteam of vergelijkbare instelling waarin buitenschoolse instanties participeren. Gedeeltelijke vrijstelling van de onderwijsplicht komt op drie kwart van de betrokken scholen voor, hierbij wordt de leerplichtambtenaar betrokken. Verder komt het regelmatig voor dat scholen bruikbare adviezen krijgen van een schoolarts en/of schoolverpleegkundige.

knelpunten Ruim 70 procent van de geënquêteerde scholen ervaart knelpunten in de zorgen voor chronisch zieke leerlingen, vooral gebrek aan beschikbare tijd, benodigde expertise en middelen.

Externe deskundigen onderstrepen dat veel chronisch zieke leerlingen onder hun niveau werken op school, onnodige vertraging ondervinden of uitvallen doordat scholen niet adequaat reageren. Ook zij noemen regelmatig knelpunten. Zo belemmert persoonsgebondenheid van de hulp een continue begeleiding. Bij overgang naar een andere klas of afdeling moet hulp vaak opnieuw georganiseerd worden. Andere knelpunten die zij noemen zijn de signalering van chronisch zieke leerlingen door de school, de voorlichting over en wachttijden voor leerlinggebonden financiering (LGF) en de overdracht van gegevens.

ontwikkelingen en voorbeelden Een aantal scholen heeft inmiddels ervaring met een beleidsmatige aanpak. De door het ministerie gesubsidieerde pilot "Liever een karrenspoor ..." van het Esdal College Emmen streeft er naar om via maatwerk toch te komen tot een diploma of doorstroomgarantie naar het vervolgonderwijs. Binnen het project krijgt de school extra mogelijkheden om onder strikte voorwaarden af te wijken van een aantal wettelijke belemmeringen. Voor elke leerling wordt door deskundigen uitgezocht welke beperkingen en mogelijkheden er zijn en past de school het onderwijs daar zo goed mogelijk op aan. Alle afspraken, ook omtrent evaluaties, liggen vast in protocollen en handelingsplannen. De ervaringen zijn goed overdraagbaar naar andere scholen. Naast dit project signaleert de inspectie nog andere goede voorbeelden. Ouderorganisaties onderzoeken in samenwerking met scholen of ze speciale klassen kunnen instellen voor leerlingen met autistische en aanverwante stoornissen. Er zijn scholen die door vaste functionarissen de continuïteit van de begeleiding bewaken en de begeleiding minder persoonsgebonden maken. Een aantal scholen neemt in de schoolgids informatie op over wat leerlingen en ouders mogen verwachten.

2.4 Rugzakleerlingen in het reguliere onderwijs

handelingsplan Leerlingen met een indicatie voor cluster 4 kunnen onderwijs volgen op reguliere scholen, als hun ouders dat willen en als de school in kwestie hen accepteert. De school is wettelijk verplicht om in overeenstemming met de ouders een handelingsplan op te stellen, dat beschrijft welke doelen worden beoogd en hoe het onderwijs er uit zal zien. Het plan verantwoordt verder de inzet van het leerlinggebonden budget (de rugzak).

handelingsplannen hebben onvoldoende kwaliteit De inspectie analyseerde ruim tweehonderd handelingsplannen. Een deel van de scholen heeft geen handelingsplannen en voor zover ze die wel zijn kan de meerderheid niet als een betekenisvol sturings- en verantwoordingsdocument worden beschouwd. De meeste aandacht gaat uit naar het beschrijven van de beginsituatie. Veel minder gebruikelijk is een heldere omschrijving van doelen en het gewenste handelen van leraren. Omdat het hier in alle gevallen gaat om leerlingen met ernstige gedragsproblemen, waar scholen doorgaans veel minder vanzelfsprekende oplossingen voor in huis hebben dan voor leerlingen met alleen cognitieve problemen, is dit een zeer ernstige zaak. In de handelingsplannen zijn meer praktische zaken, zoals de feitelijke organisatie van de hulp, ook vaak onvoldoende uitgewerkt. Slechts een minderheid van de plannen verantwoordt de wijze waarop de school de formatieve en financiële faciliteiten uit het leerlinggebonden budget besteedt (tabel 2.4a).

Tabel 2.4a Percentages handelingsplannen voor cluster 4-leerlingen die voldoende informatie geven over het geplande onderwijs en de besteding van het leerlinggebonden budget

	Basis- onderwijs	Voortgezet onderwijs
Sociaal-emotioneel functioneren; beschrijving beginsituatie leerling	36	50
Doelen emotionele ontwikkeling	4	10
Gewenst pedagogisch handelen leraar	21	33
Organisatie, frequentie en duur van specifieke hulp	38	14
Moment van evaluatie	39	18
Verantwoording formatieve faciliteiten	27	8
Verantwoording financiële faciliteiten	17	6
Handtekening ouders	47	19

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

begeleidingsplannen regelmatig afwezig Scholen die leerlingen met een rugzak opvangen, hebben recht op ambulante begeleiding vanuit een regionaal expertisecentrum. De afspraken die school en begeleider maken, kunnen in een begeleidingsplan worden vastgelegd. De begeleidingsplannen zijn in het algemeen weinig uitgewerkt. Evenals bij de handelingsplannen gaat meer aandacht uit naar het beschrijven van het probleem dan naar het uitwerken van concrete oplossingen voor dat probleem (tabel 2.4b).

Tabel 2.4b Percentages begeleidingsplannen die voldoende informatie geven over afspraken rond ambulante begeleiding

	Basisonderwijs	Voortgezet onderwijs
Begeleidingsvraag van de school	59	26
Doelen van de begeleiding	7	3
Organisatie, frequentie en duur van begeleidingsmomenten	28	15
Moment van evaluatie	38	11

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

meer afstemming in lessen basisonderwijs De inspectie heeft ruim zeventig lessen geobserveerd in klassen met een rugzakleerling. In het basisonderwijs proberen de meeste leraren aantoonbaar hun pedagogisch handelen af te stemmen op de rugzakleerlingen en slagen ze er in hen bij de les te betrekken. In het voortgezet onderwijs, waar leerlingen van meer verschillende leraren les krijgen, is dat veel minder het geval. In de meeste geobserveerde lessen was van specifieke afstemming weinig te bespeuren en in een derde van de gevallen slaagde de leraar er evenmin in de rugzakleerling bij de les te houden. In een enkel geval bleek een leraar in het voortgezet onderwijs in het geheel niet te weten dat er een rugzakleerling in zijn klas aanwezig was.

2.5 Leerlingen op wachtlijsten

plaatsing in het sbo verloopt beter en sneller Het is ontoelaatbaar dat kinderen door onderzoek of gebrek aan plaatsingsmogelijkheden moeten wachten op voor hen geschikt onderwijs. Daarom heeft het ministerie diverse maatregelen genomen om het aantal leerlingen op de wachtlijsten terug te dringen met de bedoeling dat die in 2005 helemaal zijn weggewerkt.

Samenwerkingsverbanden, sbo-scholen en basisscholen hebben verschillende maatregelen genomen om het aantal leerlingen op een wachtlijst terug te dringen. De maatregelen die de afgelopen jaren door de samenwerkingsverbanden genomen zijn, hebben vooral effecten op de langere termijn. Niettemin is de afgelopen twee tot drie jaar het aantal leerlingen op een plaatsingslijst sterk gedaald (tabel 2.5a). Deze daling geldt, zij het wat minder sterk, ook voor leerlingen op een onderzoekslijst.

Tabel 2.5a Leerlingen op een plaatsingslijst, samenwerkingsverbanden (swv) met plaatsingslijsten en leerlingen op een onderzoekslijst op 1 oktober

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aantal leerlingen op een plaatsingslijst op 1 oktober	500	620	475	240	72	55
Samenwerkingsverband met een plaatsingslijst	90	91	79	50	19	27
Aantal leerlingen op een onderzoekslijst	1292	1030	1062	837	529	604

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

Het aantal samenwerkingsverbanden met leerlingen op een plaatsingslijst is in 2005 toegenomen. Opvallend is dat grote samenwerkingsverbanden naar verhouding minder leerlingen op de plaatsingslijsten hebben staan dan kleine of middelgrote.

Het aantal samenwerkingsverbanden dat één of meer leerlingen langer dan drie maanden op de plaatsingslijst heeft gehad is verder afgenomen. In totaal hebben 198 leerlingen langer dan drie maanden gewacht, tegenover 475 vorig jaar. Sinds de samenwerkingsverbanden met drie instroomdata zijn gaan werken, is zowel het totale aantal

als het percentage leerlingen dat langer dan drie maanden op de plaatsingslijst stond afgenomen. De coördinatoren van de samenwerkingsgebieden verwachten dat 87 procent van de leerlingen die op 1 oktober 2005 op een plaatsingslijst stonden, vóór 1 januari 2006 geplaatst zullen kunnen worden. Toch betekent dit dat voor de overige leerlingen de nieuwe wet niet wordt nageleefd. Voor deze groep leerlingen heeft de inspectie gevraagd waarom de sbo-scholen deze leerlingen niet vóór 1 januari 2006 plaatsen. De gegeven argumenten hebben betrekking op capaciteitsproblemen: de betreffende sbo-scholen zijn vol. Dit argument wekt verbazing gezien de daling van het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs.

minder ambulante begeleiding Op 1 oktober 2005 werd ruim een derde van de leerlingen die op plaatsingslijsten stonden ambulant begeleid. Een jaar eerder was dat nog ruim 60 procent. De afgelopen jaren schommelde het percentage leerlingen met ambulante begeleiding tussen 25 en 61 procent. Voor deze schommelingen ontbreekt een duidelijke verklaring.

2.6 Wachtlijsten voor het speciaal onderwijs

sterke stijging wachtlijsten voor cluster 4 Evenals in de voorgaande jaren is de wachtlijstproblematiek voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen aanzienlijk toegenomen. In het totaal hebben de vier clusters te maken met ruim vierduizend leerlingen op de aanmeldings- en onderzoeklijsten en 1302 leerlingen op de plaatsingslijsten.

In het speciaal onderwijs zijn drie soorten wachtlijsten te onderscheiden:

- aanmeldingslijsten voor leerplichtige leerlingen die nog niet in de toelatings- of indicatieprocedure zijn opgenomen;
- onderzoeklijsten voor leerplichtige leerlingen van wie de onderzoeksprocedure nog niet is afgerond;
- plaatsingslijsten voor leerplichtige leerlingen die toelaatbaar zijn verklaard, maar voor wie (effectieve) plaatsing op de school nog niet heeft plaatsgevonden.

De sterke stijging van het aantal leerlingen in cluster 4 van het vso doet vermoeden dat de wachtlijsten daar omvangrijker zijn dan in het (primair) speciaal onderwijs. Toch blijkt het omgekeerde het geval te zijn. Zowel de plaatsingslijsten als de aanmeldings- en onderzoeklijsten zijn in het so bijna twee keer zo lang als in het vso.

Tabel 2.6a Aantal leerlingen op een plaatsingslijst of een aanmeldings- en onderzoekslijst per medio januari 2004, 2005 en 2006.

	Plaatsingslijsten			Aanmeldings- en onderzoekslijsten		
	Aantal leerlingen			Aantal leerlingen		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Cluster 1: visueel gehandicapten	1	0	0	3	2	6
Cluster 2: auditief en communicatief gehandicapten	51	47	14	889	1169	1184
Cluster 3: lichamelijk, verstandelijk en meervoudig gehandicapten	220	177	158	1264	1543	664
Cluster 4: leerlingen met ernstige gedragsproblemen	332	603	1130	1138	2390	2490
Totaal	604	827	1302	3294	5104	4344

Noot: in 2004 ontbreken in cluster 2 de gegevens van één rec
Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

Tijdens het onderzoek van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2006o) waren er 33 regionale expertisecentra: vier voor cluster 2, vijftien voor cluster 3, en veertien voor cluster 4. Eén regionaal expertisecentrum betrof een combinatie van cluster 3 en 4. Er waren zes cluster 1-instellingen. De inspectie is nagegaan of er verschillen zijn in de omvang van de wachtlijsten tussen de regionale expertisecentra. De analyses laten zien dat de verschillen tussen de rec's binnen cluster 4 het grootst zijn. Voor de inspectie is dit aanleiding rec's met lange wachtlijsten daarop aan te spreken.

lange wachttijden en weinig maatregelen Van de 1.302 leerlingen die nu op de plaatsingslijsten staan voor het speciaal onderwijs zullen er volgens de scholen 335 nog in het schooljaar 2005/2006 worden toegelaten. De overige leerlingen zullen, op enkele uitzonderingen na, instromen bij aanvang van het komende schooljaar. Van 79 leerlingen is echter de prognose dat deze pas in de loop van schooljaar 2006/2007 worden geplaatst, omdat er tot dat tijdstip voor deze leerlingen geen plaats is.

Minder dan de helft van de 92 scholen met plaatsingslijsten heeft maatregelen voor die leerlingen getroffen om voorlopig te voorzien in passend onderwijs. In totaal zijn voor 643 leerlingen, vooral leerlingen op een plaatsingslijst voor cluster 4, dergelijke voorzieningen getroffen. Een groot deel van deze leerlingen ontvangt ambulante begeleiding. Dit is een sterke toename ten opzichte van de afgelopen jaren. Zo kregen in 2004 104 leerlingen ambulante begeleiding en 162 leerlingen in 2005.

wachlijsten voor ambulante begeleiding Ook voor ambulante begeleiding gelden wachlijsten. Volgens de scholen vindt nu voor bijna 500 geïndiceerde leerlingen ambulante begeleiding plaats. De groei daarvan zal onverminderd doorgaan door een toenemend aantal leerlingen met een indicatie voor leerlinggebonden financiering (LGF-rugzak) in het reguliere onderwijs.

2.7 Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs

ruim 21.000 jongeren verlaten het voortgezet onderwijs zonder startkwalificatie In de Europese definitie is een 'voortijdig schoolverlater' iemand die geen onderwijs volgt en geen diploma in het hoger secundair onderwijs heeft behaald. Men spreekt ook wel van leerlingen die geen startkwalificatie hebben behaald. Dit laatste betekent in Nederlandse termen: geen diploma op minimaal mbo2-, havo-, of vwo-niveau. Nederland had in 2000 15,5 procent voortijdig schoolverlaters en heeft zich ten doel gesteld om in 2010 het aantal voortijdig schoolverlaters terug te brengen naar 8 procent. In 2006 beschikte 12,9 procent van 18-24 jarigen niet over een startkwalificatie en zat niet meer op school (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007) Een deel van deze jongeren keert reeds tijdens het voortgezet onderwijs het onderwijs de rug toe. Deze groep jongeren staat centraal in dit hoofdstuk.

2.7.1 Jongeren die het voortgezet onderwijs verlaten zonder startkwalificatie voor de arbeidsmarkt

Voor de zomervakantie van het schooljaar 2004/2005 zaten er in de verschillende leerjaren van het voortgezet onderwijs 907.533 jongeren (inclusief landbouw). Op de teldatum van 1 oktober van het schooljaar 2005/2006 hebben 64.741 jongeren door het slagen voor hun havo- of vwo-diploma hun startkwalificatie voor de arbeidsmarkt verworven. Ongeveer 90 procent van de 907.533 jongeren is op dat moment nog met hun opleiding bezig en 21.484 jongeren hebben op de teldatum van 1 oktober 2005 het onderwijs verlaten zonder een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt te bereiken. Dat is 2,4 procent van het totaal aantal jongeren in het voortgezet onderwijs.

Tabel 2.7.1a Doorstroom van het voortgezet onderwijs vanuit schooljaar 2004/2005¹

Jongeren die ...	Aantal	Percentage
... nog in het voortgezet onderwijs verblijven	719.258	79,3
... naar het middelbaar beroepsonderwijs zijn gegaan	98.276	10,8
... naar de volwasseneneducatie zijn gegaan	3.966	0,4
... naar het hoger onderwijs zijn gegaan	54.762	6,0
... geen onderwijs meer volgen en een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt hebben behaald	9.787	1,1
... hun vmbo-examen hebben gehaald, geen opleiding meer volgen en geen startkwalificatie hebben behaald	9.228	1,0
... geen vmbo-examen hebben gehaald, geen opleiding meer volgen en geen startkwalificatie hebben behaald	12.256	1,4
Totaal	907.533	100,0

Bron: CFI (2006)

¹ Doordat niet van alle jongeren alle achtergrondgegevens bekend zijn, kunnen de absolute aantallen in de tabellen enigszins variëren.

De gegevens in tabel 2.7.1a zijn gebaseerd op het onderwijsnummer. Het onderwijsnummer is een belangrijk middel om tot een meer zuivere benadering te komen van het aantal voortijdig schoolverlaters dan voorheen mogelijk was. Toch kleven aan het gebruik van het onderwijsnummer ook enkele beperkingen. Het is niet uitgesloten dat de leerlingen die het onderwijs op de teldatum van 2005/2006 verlaten hebben, weer terugkeren in het onderwijs. Een aantal van hen heeft zich gemeld bij het particulier onderwijs en anderen zullen wellicht na een jaar weer terugkeren in het regulier onderwijs. Ook zijn er aanwijzingen dat er artefacten optreden door het teldatum moment. Er zijn leerlingen die korter of langer na de teldatum toch op school verschijnen. Zodra de onderwijsnummergegevens over 2005/2006 beschikbaar zijn, kan nagegaan worden hoeveel leerlingen na een jaar weer in het onderwijs zijn teruggekomen.

2.7.2 Jongeren zonder startkwalificatie voor de arbeidsmarkt en zonder vmbo-diploma

ruim 12.000 jongeren verlaten het voortgezet onderwijs zonder vmbo-diploma De groep jongeren die geen onderwijs meer volgt en geen startkwalificatie heeft behaald, bestaat voor 43 procent uit leerlingen die wel hun vmbo examen hebben gehaald. 57 procent van de jongeren zonder startkwalificatie heeft geen enkel diploma. Het gaat in deze laatstgenoemde groep om ongeveer 12.300 jongeren.

Tabel 2.7.2a Doorstroom van het voortgezet onderwijs vanuit schooljaar 2004/2005

Jongeren die geen opleiding meer volgen, geen startkwalificatie hebben bereikt, geen vmbo-diploma hebben behaald en die ...	Aantal	Percentage
... de onderbouw van het voortgezet onderwijs hebben verlaten	4.746	38,7
... de basis- en de kaderberoepsgerichte leerweg hebben verlaten	4.032	32,9
... de gemengde en theoretische leerweg hebben verlaten	1.327	10,8
... de havo hebben verlaten zonder het diploma te behalen	1.228	10,0
... het vwo hebben verlaten zonder het diploma te behalen	923	7,5
Totaal	12.256	100,0

Bron: CFI (2006)

2.7.3 Jongeren die zonder startkwalificatie en zonder vmbo-diploma de onderbouw van het voortgezet onderwijs verlieten

ruim 4.500 jongeren verlaten de onderbouw van het voortgezet onderwijs Bijna 40 procent van de 12.300 jongeren zonder startkwalificatie en zonder diploma voor het voortgezet onderwijs heeft het onderwijs al tijdens de onderbouwperiode verlaten. Ruim 30 procent van deze jongeren heeft de basis- of de kaderberoepsgerichte leerweg voortijdig verlaten. De grote proportie ongediplomeerde schoolverlaters in de onderbouw wordt uiteraard vooral bepaald door het feit dat de onderbouw vier negende van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs bevat. Wanneer we het aantal ongediplomeerde schoolverlaters afzetten tegen het aantal leerlingen in de betreffende leerjaren ontstaat een zuiverder beeld (Zie tabel 2.7.3a).

Tabel 2.7.3a Doorstroom van het voortgezet onderwijs vanuit schooljaar 2004/2005

	Jongeren die in het schooljaar 2004/2005 in zaten.	Jongeren die geen opleiding meer volgen, geen startkwalificatie hebben bereikt, geen vmbo diploma hebben behaald en die ...hebben verlaten.	Percentage
... de onderbouw van het voortgezet onderwijs	406.369	4.746	1,2
... de basis- en de kaderberoepsgerichte leerweg	125.754	4.032	3,2

... de gemengde en theoretische leerweg	100.315	1.327	1,3
... de havo	132.548	1.228	0,9
... het vwo	142.547	923	0,6
	907.533	12.256	1,4

Bron: CFI (2006)

Nu blijkt dat het hoogste percentage jongeren die geen opleiding meer volgen, geen startkwalificatie hebben bereikt en geen vmbo-diploma hebben behaald, zich in de leerjaren 3 en 4 van de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg bevindt. Ook bij de havo treft men verhoudingsgewijs veel leerlingen die zonder diploma en zonder startkwalificatie het voortgezet onderwijs verlaten.

2.7.4 Veel jongeren zonder startkwalificatie en zonder vmbo-diploma in de rurale gebieden en in de drie grote steden van Nederland

sterke regionale verschillen In de agglomeratie Amsterdam, de Haaglanden en Walcheren treft men anderhalf keer zo veel jongeren die geen startkwalificatie hebben bereikt en geen vmbo-diploma hebben behaald dan landelijk (meer dan 1,9 procent). In de regio's Rivierenland, Zuid-Holland-Oost, Oosterschelde, Zuidwest-Drenthe en Zuidwest-Friesland ligt dit ruim onder het landelijk gemiddelde (minder dan 0,7 procent). Het landelijk percentage bedraagt 1,4 procent.

2.7.5 Scholen verschillen

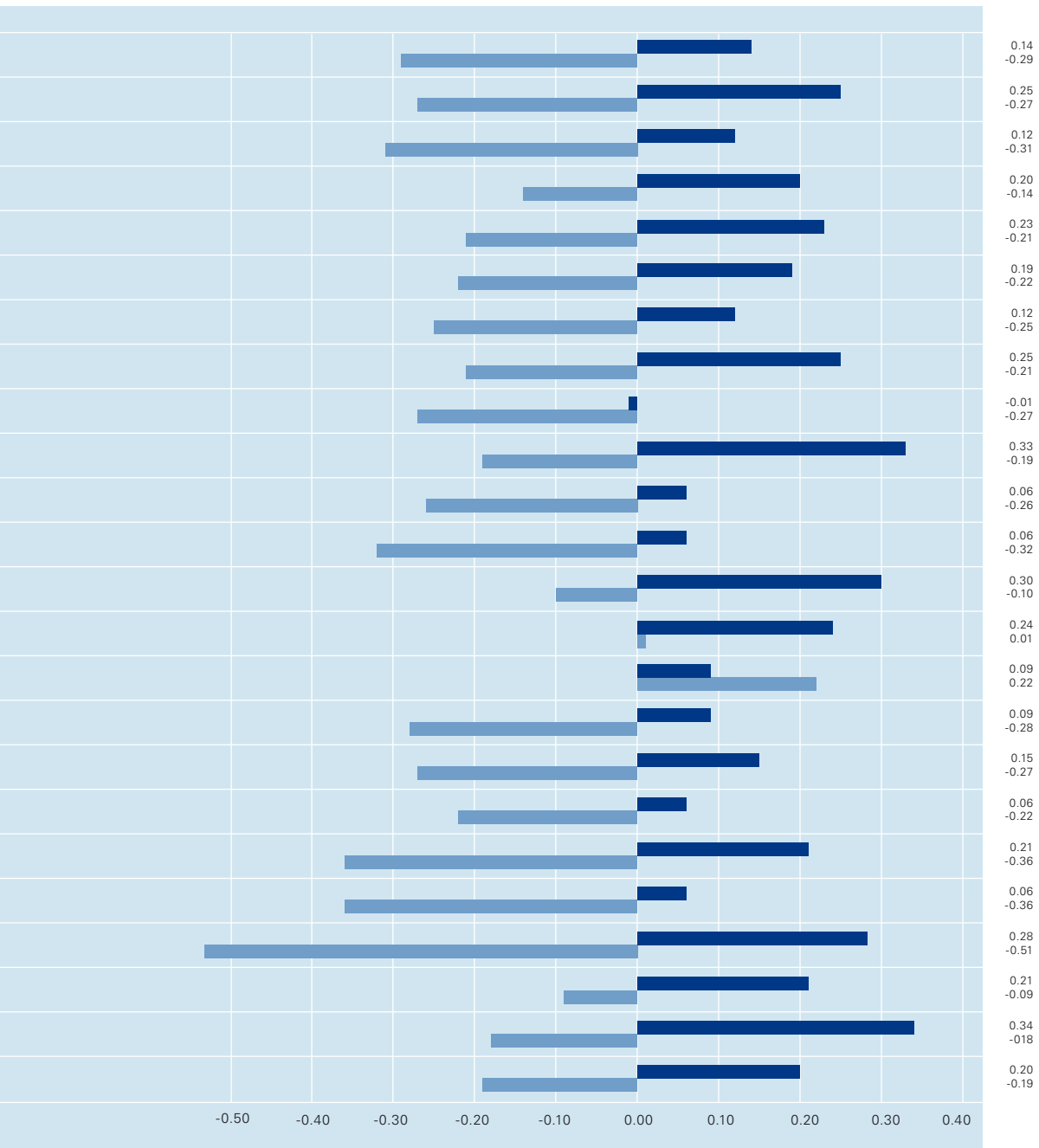
Uit een onderzoek van de inspectie bij de vestigingen voor voortgezet onderwijs blijkt dat voortijdig schoolverlaten is niet gelijkelijk verdeeld over de vestigingen voor voortgezet onderwijs. Bij 10 procent van de vestigingen verlaat meer dan 6 procent van de jongeren het voortgezet onderwijs niet alleen zonder startkwalificatie, maar ook zonder vmbo-diploma. Bij eveneens 10 procent van de vestigingen blijft het percentage jongeren dat zonder startkwalificatie en zonder vmbo-diploma het onderwijs verlaat onder een half procent. De inspectie is nagegaan of de kwaliteit van het onderwijsleerproces afwijkt op de scholen met veel en weinig voortijdig schoolverlaters.

Om een goed inzicht te kunnen krijgen in de grootte van de verschillen tussen vestigingen waar veel leerlingen voortijdig het onderwijs verlaten en vestigingen waar dit veel minder gebeurt, zijn de scores op alle aspecten van het onderwijsleerproces zo gestandaardiseerd dat de gemiddelde vestiging steeds de score van 0 heeft. Door deze standaardisering is op eenvoudige wijze te zien hoeveel de inrichting van het onderwijsleerproces van vestigingen waar veel leerlingen afstromen of doubleren zich onderscheidt van vestigingen waar dit minder gebeurt. Verschillen van .80 en meer zijn groot, verschillen van .50 zijn middelmatig en verschillen van .20 zijn klein. Verschillen die kleiner zijn dan .20 verdienen normaal gesproken geen interpretatie (Cohen, 1988).

Figuur 2.7.5a Verschillen in de inrichting van het onderwijsleerproces op scholen met veel en weinig voortijdig schoolverlaters



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)



Zoals uit tabel 2.7.5a blijkt zijn er over de hele linie belangrijke verschillen tussen vestingen voor voortgezet onderwijs met weinig en veel voortijdig schoolverlaters. Scholen met weinig voortijdig schoolverlaters hebben een betere kwaliteitszorg, een beter leerstofaanbod, de leerlingen krijgen meer tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken, het pedagogisch-didactisch handelen van de leraren is beter, er heerst een beter onderwijsleerklimaat en er is betere begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

2.7.6 Maatregelen van scholen tegen voortijdig schoolverlaten en spijbelen

Bij leerlingen die de school voortijdig verlaten is de kans reëel dat ze geen startkwalificatie zullen halen of pas na omwegen. Het is daarom van belang na te gaan wat scholen doen om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. De inspectie heeft gegevens verkregen van directies van 55 scholen voor praktijkonderwijs, 135 vmbo-scholen, 121 havo/vwo-scholen en 44 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso).

meeste schoolverlaters einde schooljaar Volgens de meeste scholen gaan voortijdig schoolverlaters aan het einde van het schooljaar weg (tabel 2.7.6a). Vooral in havo/vwo is dat de reguliere praktijk. Het is mogelijk dat hun vertrek pas na de zomervakantie opvalt, omdat ze immers niet terugkeren om weer aan het onderwijs deel te nemen. In dat geval is het voor een school wat lastiger om nog in te grijpen dan wanneer leerlingen tijdens het schooljaar vertrekken. Dat laatste blijkt in 20 tot 45 procent van de scholen voor te komen, vooral in het praktijkonderwijs en het vso.

Tabel 2.7.6a Moment van vertrek voortijdig schoolverlaters, percentages scholen in voortgezet en speciaal onderwijs

	Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs
	Pro	Vmbo	Havo/vwo	Vso
Begin schooljaar, voor kerstvakantie	18	7	5	9
Midden schooljaar	29	31	19	36
Einde schooljaar, voor overgang ander leerjaar of examen	53	62	76	55
Totaal	100	100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

preventieve maatregelen Ongeacht het feitelijk moment van vertrek hebben scholen echter altijd de taak om voortijdig schoolverlaten in zoveel mogelijk gevallen te voor-

komen. Praktisch alle scholen geven aan een of meerdere preventieve maatregelen te nemen. Vooral het praktijkonderwijs en vmbo zijn actief op dit terrein (tabel 2.7.6b). De meest tijdsintensieve maatregelen (een persoonlijk begeleider instellen, wekelijkse gesprekken) zijn het minst populair. Andere leerlingen worden zeer zelden ingeschakeld bij het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Ongeveer de helft van de scholen gaat wel eens na of de maatregelen effect hebben.

Tabel 2.7.6b Percentages scholen die in 2005/2006 maatregelen namen op het gebied van voortijdig schoolverlaten

	Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs
	Pro	Vmbo	Havo/vwo	Vso
Bij mogelijke signalen van voortijdig schoolverlaten				
Begeleiding van leerling intensiveren	96	98	97	86
Overleggen over gemeenschappelijke aanpak door leraren	98	96	83	91
Persoonlijk begeleider voor leerling instellen	78	77	87	68
Andere leerlingen inzetten om leerling op school te houden	6	11	14	7
Wekelijkse gesprekken houden met de leerling	93	83	78	82
Ouders van de leerling mobiliseren	96	98	96	87
Leerplichtambtenaar inzetten	96	96	90	75
Leerling naar reboundvoorziening verwijzen	60	89	61	18
Bij feitelijk voortijdig schoolverlaten door de leerling	Pro	Vmbo	Havo/vwo	Vso
Exitgesprek voeren	73	83	68	48
Melden aan leerplichtambtenaar/rmc	95	99	83	61
Leerling na vertrek actief volgen	60	30	13	39
Evaluatie van maatregelen voortijdig schoolverlaten	58	52	43	48

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

Dat leerlingen uit het praktijkonderwijs en het vso relatief weinig naar een reboundvoorziening worden verwezen, is verklaarbaar omdat rebounds doorgaans in de eerste

plaats zijn ingericht voor leerlingen uit het vmbo. Sommige rebounds vangen standaard geen praktijkschoolleerlingen op, omdat het programma in de rebound niet op hen is afgestemd. Wat het vso betreft is de route van rebound naar vso-school meer voor de hand liggend dan omgekeerd.

De meeste scholen melden voortijdig schoolverlaters bij de leerplichtambtenaar of het rmc, maar dit betekent nog niet dat ze ook tijdig en volledig melden (Deloitte Accountants B.V., 2006). Volgens Hissel, Jansen & Krooneman (2006) melden scholen soms pas aan het eind van het schooljaar, terwijl de problemen al eerder zijn ontstaan. Ook komt het voor dat scholen volgens de leerplichtambtenaar te lang proberen zelf een oplossing te vinden. Melding kan voor scholen complex zijn, als ze met verschillende leerplichtambtenaren en rmc's te maken hebben (HEC, 2006). Een digitaal loket, waar meldingen aan de hand van het onderwijsnummer verlopen, kan deze problematiek in de toekomst reduceren (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007).

maatregelen bij vertrek Als leerlingen toch voortijdig vertrekken, melden de meeste scholen dat aan de geëigende instanties en wordt vaak een exitgesprek gevoerd. Het vso blijft behoorlijk achter, hoewel meldingen en exitgesprekken daar meer voorkomen dan twee jaar geleden. Dat geldt ook voor het vmbo. Praktijkscholen houden als enige in meerderheid na het vertrek nog contact met de schoolverlater, een maatregel die een mogelijke terugkeer naar de school kan bevorderen. Vergeleken met inspectiegegevens van twee jaar geleden zijn andere scholen dit juist minder gaan doen.

effectiviteit van maatregelen In vergelijking met andere landen neemt Nederland veel maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten, maar de effectiviteit laat te wensen over. Dat komt doordat vaak pas gehandeld wordt als leerlingen al zijn uitgevallen (Van der Heijden & Van der Wolf, 2007) en doordat duidelijke keuzes voor bepaalde aanpakken ontbreken. Bij gebrek aan goed onderzoek is ook niet op voorhand duidelijk welke aanpak de beste is. De huidige initiatieven zijn versnipperd, kleinschalig en projectmatig en leiden niet tot ontwikkeling van kennis (Eimers, 2006). Bovendien lijkt de nadruk vooral op zorgverlening te liggen, niet op bevordering van prestaties (Van Tilborg & Van Es, 2006). Volgens Eimers (2006) is in Nederland, ondanks alle pogingen, sprake van collectief onderpresteren in het bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Voor een meer effectieve aanpak is het nodig meer eenheid te brengen in centraal en decentraal beleid en een gemeenschappelijke kennisbasis op te bouwen. Als lokale partijen niet slagen in het realiseren van gemeenschappelijke doelen, zal de overheid doorzettingsmacht moeten tonen.

een derde vmbo- en havo/vwo-leerlingen spijbelt Spijbelen kan een voorbode zijn van voortijdig schoolverlaten en is, ook als de gevolgen minder groot zijn, een storende factor voor een vlot verlopende schoolloopbaan. Volgens de recent verschenen Veiligheidsmonitor (Mooij, Sijbers & Sperber, 2006) zegt gemiddeld een kwart van de leerlingen in het voortgezet onderwijs in 2005/2006 zelf gespijbel te hebben. Meer dan de helft van de leerlingen weet bovendien dat klasgenoten gespijbel hebben. Spijbelen komt vooral in het vmbo en havo/vwo voor; daar zegt een derde van de leerlingen te spijbelen en weet twee derde dat klasgenoten dat doen (tabel 2.7.6c).

Tabel 2.7.6c Percentages leerlingen die in 2005/2006 zelf hebben gespijgeld of klasgenoten dat hebben zien doen, per sector

	Voortgezet onderwijs						Speciaal onderwijs	
	Pro		Vmbo		Havo/vwo		Vso	
	Zelf	Ander	Zelf	Ander	Zelf	Ander	Zelf	Ander
Meer dan enkele keren per week gespijgeld	3	9	1	8	1	6	11	15
Wekelijks gespijgeld	2	6	4	18	6	26	3	5
Minder dan eens per week gespijgeld	18	26	31	39	32	41	12	18
Nooit gespijgeld	70	20	60	7	58	7	69	39
Onbekend	7	39	4	28	3	20	5	23
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Mooij, Sijbers & Sperber (2006)

Eerdere inspectierapportages (Inspectie van het Onderwijs 2005b; 2006k) waren gebaseerd op informatie van directies. Het vermoeden bestond dat directies problemen onderschatten en dat de school vaak niet merkt dat leerlingen spijbelen. Dit vermoeden blijkt nu inderdaad te kloppen. De spijbelproblematiek is, uitgaande van informatie van leerlingen, twee tot drie keer ernstiger dan door schooldirecteuren werd ingeschat.

voorkomen en bestraffen Om spijbelen zoveel mogelijk te voorkomen, is het van belang dat scholen hun leerlingen een sluitend rooster bieden, zorgen voor een evenwichtige spreiding van vakken door de week, leerlingen opvangen als er onverwacht lessen uitvallen en het lastig maken om tussentijds weg te gaan. Als leerlingen toch spijbelen, moeten scholen dit onmiddellijk signaleren en aanpakken

Veel directies zeggen al het nodige te doen (tabel 2.7.6d). Over het geheel genomen doen praktijkscholen en vmbo-scholen het meeste, havo/vwo en vso het minste. Toch laten scholen ook nog veel mogelijkheden liggen. Bij de preventie van spijbelen gaat het dan vooral om het inperken van wisselingen van gebouw of locatie, spreiding van huiswerk, de invulling van het laatste lesuur van de dag en de opvang van leerlingen bij ziekte van leraren. Bij de aanpak van spijbelgedrag zijn er nog maar weinig scholen die per uur absenten centraal melden of binnen een uur een bericht naar een spijbelaar doen uitgaan, terwijl juist van dit soort snelle ingrepen gunstige effecten kunnen worden verwacht. Huisbezoek door de mentor, strafwerk en het spijbelen op het rapport vermelden komen eveneens niet overal voor. Niet alle scholen gaan bovendien na of hun maatregelen effectief zijn.

Tabel 2.7.6d Percentages scholen die in 2005/2006 maatregelen namen op het gebied van spijbelen

	Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs
	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	Vso
Preventie van spijbelen				
Geen structurele tussenuren in lesrooster leerjaren 1 en 2	98	96	98	61
In alle leerjaren minimaal vier lesuren per schooldag	100	87	92	77
Beperkt aantal wisselingen van lokaal en gebouw	95	59	55	79
Huiswerk 'zware' vakken door de week verspreiden	27	64	54	39
Dagelijks afwisselen 'lichte' en 'zware' vakken	86	75	63	75
Nooit 'licht' vak als laatste lesuur van de dag	11	9	2	18
Internet, sms of telefoonboom inzetten als eerste lesuur uitvalt	27	91	95	14
Opvang voor leerlingen in de school bij zieke leraren	98	70	51	89
Duidelijke taken voor leerlingen bij zieke leraren	62	40	46	71
Korte pauzes (maximaal 30 minuten)	89	95	97	77
Toestemming nodig om school in pauzes of tussenuren te verlaten	75	62	33	77
Centraal melden als leerlingen uit de klas zijn gestuurd	93	97	97	71
Bestrijden van spijbelen				
Ieder lesuur melding van absentes op centraal punt	64	40	49	36
Binnen een uur telefoontje of sms naar spijbelende leerling	69	39	33	66
Op de dag van spijbelen telefoontje of sms naar ouders	98	85	74	36
Mentor gaat oorzaken van spijbelen na met leerling en ouders	98	96	95	66
Mentor gaat op huisbezoek	58	10	11	87
Leerling haalt gemiste lessen/leerstof in	80	96	94	86
Leerling moet nablijven/zich melden voor schooltijd	95	99	93	48

Leerling maakt strafwerk	53	64	55	59
Spijbelen vermeld op rapport	47	30	23	59
Formele berisping door schoolleiding	71	66	63	32
Mentor maakt concrete afspraken (b.v. contract) met leerling en ouders over stoppen met spijbelen	82	79	91	29
Evaluatie van maatregelen spijbelen	84	77	66	61

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

Vergeleken met twee jaar geleden is in het algemeen een toename van scholen te zien die maatregelen tegen spijbelen nemen, vooral in de preventieve sfeer.

leerlingen merken onvoldoende van maatregelen Hoewel de meeste directies zeggen actief te zijn in de strijd tegen spijbelen, garandeert dit helaas niet dat spijbelende leerlingen hier veel van merken. Volgens de veiligheidsmonitor voortgezet onderwijs (Mooij, Sijbers & Sperber, 2006) zegt een minderheid van leerlingen (35 procent) dat hun school maatregelen treft. Bijna de helft weet niet of dit gebeurt en een vijfde zegt dat hun school nooit iets tegen spijbelen doet. Omdat veel leerlingen zelf wel eens spijbelen of weten dat een klasgenoot dat doet, zou een veel groter deel van hen in principe iets van maatregelen gemerkt moeten hebben.

Tussen de verschillende sectoren bestaan aanzienlijke verschillen (tabel 2.7.6e). Volgens de leerlingen doen praktijkscholen en vso-scholen nog het meeste tegen spijbelen. Dat praktijkscholen er positief uitspringen, komt overeen met het beeld dat directies zelf schetsen. Voor het vso geldt zo'n overeenkomst niet: vso-scholen treffen minder maatregelen dan andere scholen. Het is echter voorstelbaar dat ze er wel beter in slagen hun leerlingen van die maatregelen op de hoogte te stellen.

Tabel 2.7.6e Percentages leerlingen die in 2005/2006 maatregelen tegen spijbelen van hun school hebben opgemerkt, per sector

	Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs
	Pro	Vmbo	Havo/vwo	Vso
De school neemt maatregelen tegen spijbelen	29	23	20	42
Onbekend of er maatregelen tegen spijbelen zijn	45	37	31	39
De school doet nooit iets tegen spijbelen	26	40	49	19
Totaal	100	100	100	100

Bron: Mooij, Sijbers & Sperber (2006)

Nabeschuiving

Niet alle scholen en instellingen slagen er in de kwaliteit van het onderwijs voldoende te waarborgen, zo blijkt jaarlijks uit het toezicht dat de inspectie uitvoert. Daardoor leren kinderen niet overal even goed lezen en rekenen of wordt hun kans op voortijdig schoolverlaten vergroot. Essentieel voor goed presteren zijn onder meer een dekkend onderwijsaanbod, voldoende afstemming op verschillen tussen leerlingen, voldoende onderwijstijd en een adequate leerlingenzorg. Dergelijke kenmerken van het onderwijs maken daarom dan ook deel uit van de toezichtkaders van de inspectie. De komende periode besteedt de inspectie extra aandacht aan het taal- en rekenonderwijs in verschillende sectoren en wordt de onderwijstijd extra onder de loep genomen. Het is in eerste instantie de taak van de schoolbesturen om, op de plaatsen waar dat nodig is, voor verbetering van het onderwijs te zorgen.

Verschillende groepen leerlingen (chronisch zieke leerlingen, leerlingen met een 'rugzak' in het regulier onderwijs, leerlingen die naar het speciaal basisonderwijs of het (voortgezet) speciaal onderwijs gaan) krijgen niet de zorg die ze verdienen, ondanks financiële investeringen van de overheid, of krijgen de gewenste zorg niet snel genoeg. De inspectie blijft de ontwikkelingen op deze terreinen ook het komend jaar onderzoeken.


Het voortijdig schoolverlaten is ondanks diverse beleidsmaatregelen een zeer hardnekkig probleem. De inspectie constateert dat voortijdig schoolverlaten gedeeltelijk samenhangt met de kwaliteit van scholen. Verbeteringen in die onderwijskwaliteit zijn dan ook van groot belang bij de oplossing van dit probleem. Verder is het nog steeds zo dat de meeste aandacht uitgaat naar leerlingen die het onderwijs al verlaten hebben, terwijl een krachtige preventieve aanpak waarschijnlijk meer effect kan sorteren. Preventie moet op scholen beginnen met het doeltreffend bestrijden van spijbelgedrag, waar op dit moment onvoldoende sprake van is. Ook kunnen reboundvoorzieningen, waar de inspectie het komend jaar onderzoek naar doet, een rol spelen bij het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Daarnaast is een snelle melding van spijbelen en voortijdig schoolverlaten nodig. Nu is melden soms nog een omslachtige procedure, maar in de toekomst kan één gemeenschappelijk digitaal loket voor alle betrokkenen uitkomst bieden. Ten slotte is een evidence based-aanpak van voortijdig schoolverlaten noodzakelijk. Nu is al jarenlang sprake van talloze kleinschalige projecten, die onvoldoende op effectiviteit worden onderzocht en die daardoor geen bijdrage leveren aan een groeiende kennisbasis. Hierdoor is nog steeds niet helder welke aanpak voor welke specifieke groep schoolverlaters het beste werkt.





HOOFDSTUK 3

DE LERAREN



Samenvatting

- 3.1 Onderwijsarbeidsmarkt
- 3.2 (Integraal) personeelsbeleid
- 3.3 Opleiden in de school
- 3.4 Personeelsbeleid en onderwijskwaliteit

Nabescherwing

3 De leraren

Samenvatting

Leerlingen hebben recht op onderwijs van bevoegde leraren, die gedurende hun carrière hun bekwaamheden op peil houden. Sinds de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) van kracht is draagt de school de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijspersoneel. De inspectie houdt hier niet actief toezicht op, behalve op zeer zwakke scholen waar onvoldoende onderwijskwaliteit vaak hand in hand gaat met problemen in de personele sfeer. Wel onderzoekt de inspectie landelijk of de onderwijskwaliteit gevaar loopt door een gebrek aan bevoegde leraren of een te sterke lesuitval. Op sommige scholen en in sommige sectoren is dat gevaar sterker aanwezig dan elders, blijkt in dit hoofdstuk.

lerarentekort Basisscholen verwachten voor de nabije toekomst geen grote personele problemen, scholen voor voortgezet onderwijs wel. Het basisonderwijs heeft wel problemen bij de werving van schoolleiders. Het voortgezet onderwijs verwacht een groeiend tekort aan leraren, met name bij wiskunde, exacte vakken, moderne vreemde talen en Nederlands. Het aantal zij-instromers in het onderwijs daalt, zodat het tekort niet door deze groep ongedaan gemaakt wordt. De personeelsproblemen zijn in basisonderwijs en voortgezet onderwijs het grootst op scholen met veel achterstandsleerlingen, waardoor het onderwijs aan een kwetsbare groep leerlingen extra onder druk komt te staan.

onbevoegde leraren Slechts een op de vier scholen voor voortgezet onderwijs slaagt er in het onderwijs geheel door bevoegde leraren te laten geven. In het vmbo worden relatief vaak lessen door onbevoegden gegeven, in het vwo relatief weinig. Gemiddeld valt bijna 7 procent van de lessen in het voortgezet onderwijs uit. Scholen verschillen aanzienlijk op dit punt. Duidelijk is echter wel dat onderwijs door bevoegde leraren op de meerderheid van scholen niet vanzelfsprekend is.

eerstegraads leraren In het voortgezet onderwijs geven tweedegraads bevoegde docenten in vergelijking met eerdere jaren meer lessen in het eerstegraadsgebied. Eerstegraads bevoegden geven minder lessen in het tweedegraadsgebied dan voorheen. Ondanks deze ontwikkelingen is nog geen sprake van een uittocht van academici uit het voortgezet onderwijs, maar de komende jaren kan daar verandering in komen.

integraal personeelsbeleid Scholen zijn verantwoordelijk voor een integraal personeelsbeleid. In vergelijking met vorig jaar zijn er weinig ontwikkelingen in de manier waarop ze hier vorm aan geven. Het voortgezet onderwijs maakt meer structureel werk van instrumenten als persoonlijke ontwikkelingsplannen, beoordelingsgesprekken en functie- en beloningsdifferentiatie dan het basisonderwijs.

3.1 Onderwijsarbeidsmarkt

onderwijsarbeidsmarkt: kwantitatief De onderwijsarbeidsmarkt wordt door OCW al een aantal jaren op rij beschreven in de nota 'Werken in het onderwijs' (WIO) (OCW, 2006f). Volgens de editie van 2007 is die arbeidsmarkt op dit moment vrijwel in evenwicht. De komende jaren zal volgens de WIO-nota de concurrentie op de arbeidsmarkt toenemen als gevolg van de aantrekkende conjunctuur en een toenemende vervangingsvraag omdat de naoorlogse babyboomgeneratie de komende jaren met (pre)pensioen gaat. Deze uitstroom is groot en bereikt zijn hoogtepunt in de periode vanaf 2010. Dit leidt volgens de WIO-nota tot een groeiende vraag naar nieuwe leraren.

de arbeidsmarkt voor het primair onderwijs In het primair onderwijs zullen problemen bij het werven van leraren zich in de komende jaren vooral manifesteren als het economisch herstel doorzet. Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat problemen met de personeelsvoorziening zijn geconcentreerd op scholen met relatief veel achterstandsleerlingen. Deze scholen hebben een hoger ziekteverzuim en een hoger percentage docenten dat de school heeft verlaten. Op deze scholen is er dus minder stabiliteit in het docententeam.

Het grootste probleem in het primair onderwijs lijkt zich af te tekenen bij de schoolleiders. Dit werd vorig jaar ook al geconstateerd. In de raming loopt in het hoogconjunctuurscenario het tekort aan schoolleiders op tot meer dan 5 procent van de werkgelegenheid voor schoolleiders. Dit gebeurt ondanks het feit dat leraren naar verwachting vaker doorstromen naar de positie van schoolleider in deze periode (van circa 700 naar circa 850 voltijdbanen per jaar). Die stijging moet echter worden gerealiseerd in een periode dat ook bij leraren de schaarste weer flink dreigt toe te nemen (en feitelijk zelf ook weer bijdraagt aan een grotere schaarste). Er is niet alleen een grote vervangingsvraag, maar vanwege de toenemende differentiatie is ook sprake van een absolute toename van de vraag naar schoolleiders. Naast locatiedirecteuren komen er op de basisscholen steeds meer bovenschoolse directeuren. In vier jaar tijd zijn er elk jaar gemiddeld 100 nieuwe bovenschoolse directeuren benoemd. In 2002 waren er ruim 800 bovenschoolse directeuren en in 2006 ruim 1.300. Deze relatief dure functies moeten uit de lumpsum gefinancierd worden. Verder hebben de meeste grotere schoolbesturen steeds vaker een zogenaamd bovenschools managementbureau dat zich vooral richt op personeelsbeleid, financiën en huisvesting (OCW, 2006f).

verwachten scholen tekorten? Evenals de afgelopen jaren heeft de inspectie aan een representatieve steekproef van ruim 300 basisscholen gevraagd of zij een personeelsoverschot of -tekort verwachten (Onderwijsraad, 2006c). Meer scholen in het basisonderwijs verwachten in 2007 een overschot (24 procent) dan een tekort (slechts 4 procent), maar de meeste scholen verwachten geen van beide.

formatieplannen in het basisonderwijs Tweederde van de scholen heeft een formatieplan waarin de personeelsplanning beschreven staat. Dergelijke formatieplannen worden vaker voor de korte termijn gemaakt (alleen voor het huidige en/of komende jaar) dan voor de langere termijn, zoals tenminste de komende drie jaren. In vergelijking met vorig jaar is het aandeel scholen dat een meerjarig formatieplan heeft, afgenomen van 14 naar 7 procent. Daarmee is niet voldaan aan de doelstelling van het Beleidsplan Onderwijspersoneel dat 50 procent van de basisscholen in 2007 zo'n plan had moeten hebben.

formatieplannen in het voortgezet onderwijs In het voortgezet onderwijs heeft net als vorig jaar ongeveer 30 procent van de scholen een meerjarig formatieplan. In al deze formatieplannen komen prognoses voor van het aantal leerlingen. In veel plannen komen de benodigde formatie en de benodigde functies (ook met het oog op bapo, FPU/pensioen/vut en dergelijke) aan de orde, en in bijna driekwart van de plannen worden de onderwijsvisie en –doelen behandeld.

de arbeidsmarkt voor het voortgezet onderwijs De inspectie heeft een onderzoek uitgevoerd bij een representatieve steekproef van bijna 150 vo-vestigingen. Daaruit blijkt dat in het voortgezet onderwijs tekorten dreigen te ontstaan. In tegenstelling tot het basisonderwijs verwacht (bijna) geen enkele school een personeelsoverschot en verwacht meer dan de helft van de scholen tekorten. Deze tekorten blijken slechts zelden voor alle vakken te bestaan, maar spitsen zich toe op bepaalde vakken:

- exacte vakken (exclusief wiskunde): bij driekwart van de scholen die tekorten verwachten
- wiskunde: bij tweederde van die scholen
- moderne vreemde talen: ook bij (bijna) tweederde
- Nederlands: bij eenderde van die scholen.

Andere tekortvakken worden niet op alle scholen gegeven: klassieke talen en beroepsgerichte vakken (praktijk).

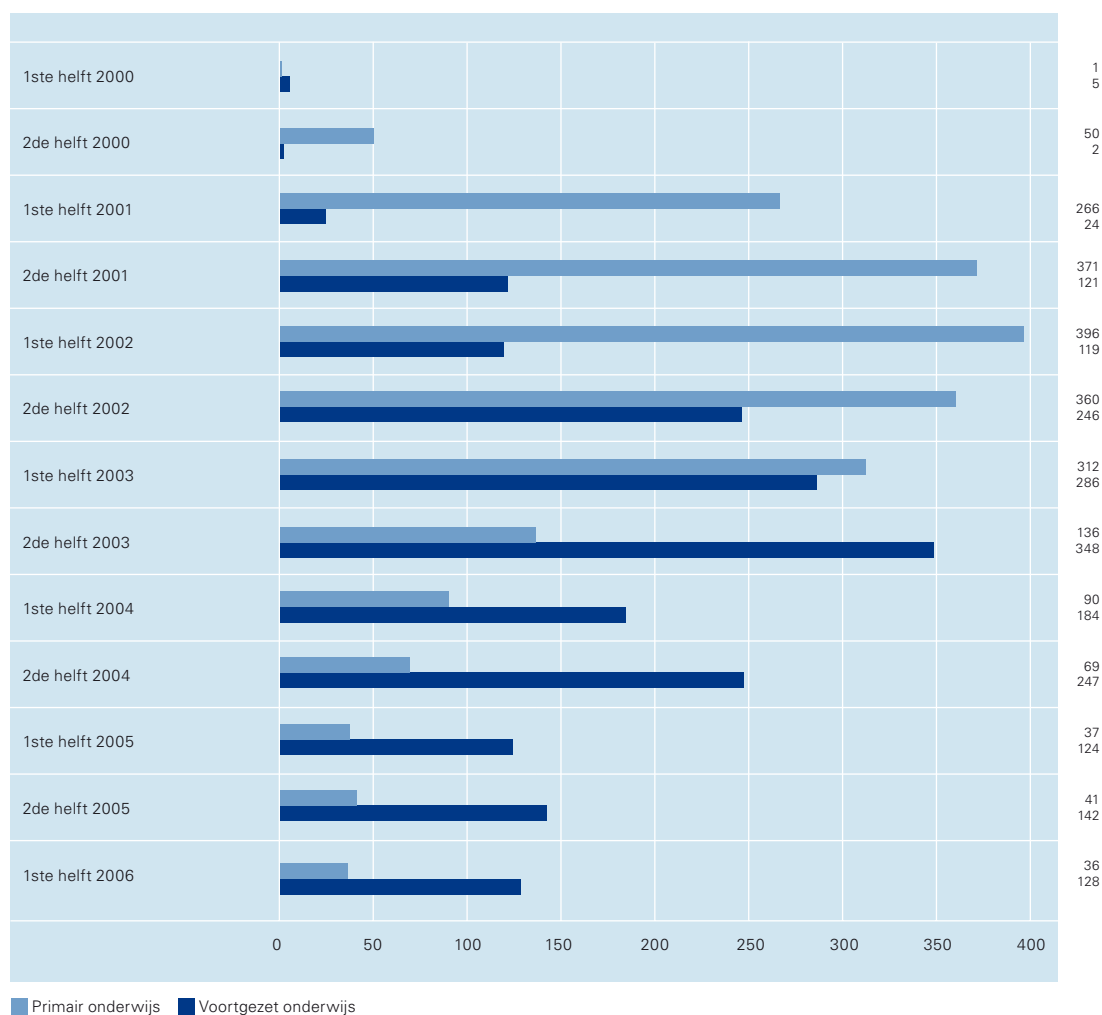
De WIO-nota gaat ook in op de verwachte tekorten, maar kijkt tevens naar het verschil tussen in- en uitstroom op landelijk niveau. De nota noemt de volgende verwachte tekortvakken (op macroniveau): Duits, wiskunde, techniek, economie, natuurkunde, scheikunde en Nederlands. Hoewel de insteek van de inspectie en de WIO-nota dus van elkaar verschilt, komen de resultaten duidelijk overeen.

zijinstromers Uit figuur 3.1a blijkt dat er in het primair onderwijs per half jaar minder dan vijftig geschiktheidsverklaringen voor zijinstromers zijn geweest. In het voortgezet onderwijs zijn er meer zijinstromers, maar er is de afgelopen jaren sprake van een daling. Dit bevestigt het beeld dat zijinstromers vooral aangetrokken worden als het reguliere aanbod aan leraren vermindert. Zoals te verwachten zijn er vooral zijinstromers in de eerdergenoemde tekortvakken (economie, wiskunde, Nederlands, natuurkunde, Engels, Duits, biologie, scheikunde, Frans).

Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat scholen in het voortgezet onderwijs met veel leerlingen uit culturele minderheden, scholen in grote steden en vmbo-vestigingen het meest te kampen hebben met problemen in de personeelsvoorziening. Het gaat dan met name om het aandeel onbevoegden dat voor de klas staat en het ziekteverzuim van de docenten.

Helft van de scholen voor voortgezet onderwijs verwacht lerarentekort

Figuur 3.1a Afgifte aantal geschiktheidsverklaringen voor zijinstromers per half jaar, naar sector



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

Ook de bve-sector en het hoger onderwijs krijgen de komende jaren te maken met een toenemende uitstroom naar (pre)pensioen, en dus met een toenemende (vervangings)vraag. Deze sectoren kennen echter een meer open arbeidsmarkt dan het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, omdat er geen landelijke bevoegdheidseisen zijn. Daarom vertalen wervingsproblemen in de bve-sector en het hoger onderwijs zich vooral in kwalitatieve tekorten: er zijn in principe voldoende mensen te vinden, maar niet altijd met de gewenste kwalificaties.

onderwijsarbeidsmarkt: kwalitatief Naast kwantitatieve knelpunten in het primair en voortgezet onderwijs zijn er ook sterke aanwijzingen voor een kwalitatief tekort, met name in het voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs zijn leraren nagenoeg altijd

bevoegd. In het voortgezet onderwijs zijn de bevoegdheden gebonden aan het vak dat men geeft en kan het dus voorkomen dat een leraar die bevoegd is voor een bepaald vak lessen geeft in een vak waarvoor hij/zij niet bevoegd is.

Volgens de WIO-nota bereikte het aantal openstaande vacatures een hoogtepunt in de periode 2000/2003. Scholen zagen zich in deze periode gedwongen noodmaatregelen te nemen. De inspectie is bij een representatieve steekproef van scholen nagegaan welke acties scholen voor voortgezet onderwijs ondernemen om het personeelstekort te voorkomen:

Tabel 3.1a Welke acties ondernemen scholen voor voortgezet onderwijs om personeelstekort te voorkomen?

Lio's aannemen die een te verwachten vacature kunnen vervullen	88 %
Aannemen en opleiden van zijinstromers	79 %
Inzetten van onbevoegde leraren	77 %
Onderwijsassistenten en leraarondersteuners opleiden tot leraar	54 %
Inzetten van onderwijsassistenten	50 %

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

In oktober 2006 was de feitelijke situatie de volgende:

Tabel 3.1b In oktober 2006 had de school voor voortgezet onderwijs ...

... één of meer onbevoegden in dienst	77 %
... één of meer leraren in dienst die in een 'ander' vak onbevoegd lesgeven	46 %
... één of meer LIO's in dienst	40 %
... vacatures	31 %
... één of meer zijinstromers in dienst	28 %

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

Een indicator voor het kwalitatieve lerarentekort is het aantal onbevoegd gegeven lessen. De WIO-nota vermeldt dat in het voortgezet onderwijs sprake is van een stijging van het aandeel onbevoegd gegeven lessen: van ruim 9 procent in 2002 naar ruim 11 procent in 2004. Dit percentage is dan nog exclusief onderbevoegd of onbevoegd gegeven lessen waartoe de onderwijsinspectie op grond van wettelijke uitzonderingen een dispensatie heeft toegekend.

Opmerkelijk is de situatie bij het vak 'lichamelijke oefening'. Dit vak wordt nauwelijks gegeven door onbevoegde docenten. Wellicht komt dit omdat gymnastiekleraren van oudsher een krachtige beroepsvereniging hebben die zich sterk maakt voor bevoegde docenten en voor goede opleidingen. Bij dit vak speelt verder ook het aspect veiligheid een belangrijke rol: als er een ongeluk gebeurt, is de school aansprakelijk.

vaker onbevoegden in het vmbo Zichtbaar wordt dat onbevoegd gegeven lessen met name voorkomen in de onderbouw en de bovenbouw (en dan vooral bij de praktijkvakken) van het vmbo, en dat het relatief weinig voorkomt in het vwo. Voor een deel komt dit omdat scholen, zeker in de onderbouw van het vmbo, de pedagogisch-didactische kwaliteiten van een leraar belangrijker vinden dan de bevoegdheid voor een bepaald vak. Zorgelijk vindt de inspectie het als onbevoegde docenten de lessen verzorgen zonder dat in de opleiding van deze docenten wordt geïnvesteerd. Ook de directe inzet van onderwijsassistenten en klassenassistenten voor onderwijstaken, dus niet onder verantwoordelijkheid van een bevoegd docent, is een niet toegestane manier van functiedifferentiatie. Omdat in het toezicht (nog) niet systematisch op deze problematieken wordt ingegaan, is het niet mogelijk om de omvang ervan aan te geven.

lesuitval Het kwalitatieve tekort aan leraren blijkt ook uit de lesuitval in het voortgezet onderwijs. De lesuitval in het voortgezet onderwijs besloeg in 2005/2006 gemiddeld 6,7 procent van de lessen (Berndsen e.a., 2006). Op ruim 20 procent van de scholen is sprake van een uitval van minder dan 5 procent en op bijna 20 procent van de scholen bedraagt de uitval meer dan 9 procent.

onderwijsarbeidsmarkt: downgrading en verwante ontwikkelingen In de media wordt met regelmaat zorg uitgesproken over de zogenoemde downgrading van het onderwijzend personeel in met name het voortgezet onderwijs. Er wordt hierbij gerefereerd aan een (veronderstelde) daling van het gemiddelde opleidingspeil van het onderwijspersoneel en aan de verwachting dat daardoor de kwaliteit van het onderwijs omlaag zal gaan. Hieronder worden verschillende aspecten van downgrading en verwante ontwikkelingen besproken.

oorzaken downgrading Het SCP heeft een voorstudie uitgevoerd, 'Wie werken er in het onderwijs?' (Vogels, Bronneman & Helmers, 2006), waar verschillende factoren worden genoemd waarom er minder academici zullen/kunnen komen in het voortgezet onderwijs:

- Er worden vooral lagere onderwijsfuncties gecreëerd in het (voortgezet) onderwijs, zoals onderwijsassistent, instructeur en leraarondersteuner.
- Als er hogere functies gedefinieerd worden, zijn dat vooral managementfuncties waardoor academici daar sneller naar toe zullen gaan.
- Door het HOS-akkoord (uit 1984) krijgen eerstegraads bevoegde leraren niet automatisch schaal LD (zie de tabel 3.1c).
- Door het nieuwe functiewaarderingssysteem komen er steeds meer LC-functies, die ook betrekking kunnen hebben op coördinerende taken.
- Door de lumpsumbekostiging van scholen voor voortgezet onderwijs is er een financiële prikkel om niet veel mensen op LD-niveau te benoemen.
- Het salaris van eerstegraads leraren is al geruime tijd niet meer marktconform (BZK, 2001a; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2006).
- Jongere academici moeten na hun academische opleiding nog een éénjarige postdoctorale universitaire lerarenopleiding volgen, maar komen vervolgens toch meestal terecht in een LB-functie.

verschijningsvormen van downgrading Vrij algemeen wordt aangenomen dat deze downgrading de kwaliteit van het onderwijs (op de lange duur) zal aantasten. In de bve-sector bestaan zorgen rond de mogelijke inzet van de instructeur in onderwijsgevende taken (Nota WIO). Deze is aanzienlijk lager ingeschaald dan een docent, terwijl tot nu toe aan de instructeur geen formele kwaliteitseisen worden gesteld. In het voortgezet onderwijs en het (hoger) beroepsonderwijs hebben besturen een zekere autonomie om hogere (en dus duurder) schalen te hanteren (met name schaal 12 of schaal LD). Het risico bestaat dat kortetermijnafwegingen van onderwijsbesturen (zuinigheid) in strijd zijn met langetermijnbelangen (onderwijskwaliteit).

Bij 'downgrading' wordt ook gedacht aan het opleidingsniveau van de docenten in de bovenbouw (d.w.z. vanaf klas 4) van het havo/vwo, ofwel in het eerstegraadsgebied. Het aandeel lesuren in dit gebied is over de periode 1994/2004 vrijwel constant, namelijk 22 procent. De overige 78 procent zijn dus lesuren in het tweedegraadsgebied. In 1994 werd van alle lesuren in het eerstegraadsgebied 92 procent gegeven door een docent met een eerstegraadsbevoegdheid. Dit aandeel is geleidelijk gedaald tot 85 procent in 2004. Omgekeerd is het aandeel eerstegraadslesuren dat door een tweedegraadsbevoegde docent gegeven wordt, toegenomen van 6 procent in 1994 tot 11 procent in 2004. Er is verder ook een daling van het aantal lesuren in het tweedegraadsgebied dat gegeven wordt door eerstegraadsbevoegden: van 30 procent in 1994 tot 26 procent in 2004 (OCW, 2006f).

De in de media genoemde uittocht van academici uit het voortgezet onderwijs blijkt nu nog niet uit de cijfers: het aandeel academici onder leraren in het voortgezet onderwijs is in de periode 2001/2005 toegenomen van 23 tot 26 procent. Het aandeel leraren met een eerstegraadsbevoegdheid op grond van een (voormalig) kandidaatsexamen of mo-b daalde in deze periode van 14 naar 12 procent (OCW, 2006f). Dit is overigens een structurele beweging: omdat het om oudere opleidingen gaat, vindt onder deze groep wel uittreding maar geen intreding meer plaats. Aangezien academisch opgeleide leraren relatief oud zijn in vergelijking met leraren met een middelhoog opleidingsniveau (SCP, 2006) zullen de komende jaren relatief veel academisch opgeleide leraren uit het onderwijs verdwijnen. Aan de ene kant is dus sprake van een daling van het aantal lessen dat eerstegraders geven sinds 1994, terwijl aan de andere kant sinds 2001 het aandeel academici stijgt. De toename van dit aandeel academici sinds 2001 is waarschijnlijk te verklaren door de zijinstromers en de conjunctuur. De neergang in de conjunctuur in de periode 2001/2005 bracht veel academici ertoe om een baan te zoeken in het onderwijs. Nu de conjunctuur in 2006 weer aantrekt is het mogelijk dat de stijging van het aantal academici niet verder doorzet en wellicht zelfs daalt. De conclusie is dat er nu géén sprake is van een massale uittocht van academici uit het voortgezet onderwijs, maar dat die er wel aankomt omdat er binnen enkele jaren veel met pensioen zullen gaan.

salarisschalen De totale hoeveelheid eerstegraadsbevoegden is één aspect van 'downgrading'. De lagere salariering is een andere. In tabel 3.1c wordt een overzicht van salarisschalen in het onderwijs gegeven.

Tabel 3.1c Salarisschalen in het onderwijs

Oude schaal	'Nieuwe' schaal	Van toepassing in:
9	LA	Basisonderwijs
10	LB	Speciaal basisonderwijs en de expertisecentra Tweedegraads gebied in het voortgezet onderwijs
11	LC	Middelbaar beroepsonderwijs
12	LD	Eerstegraads gebied in het voortgezet onderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

Volgens de nota WIO werd in 2004 70 procent van de leraren in het voortgezet onderwijs betaald volgens schaal LB en minder dan 20 procent volgens schaal LD. In het beroepsonderwijs wordt ruim 40 procent van de leraren volgens schaal LB betaald en bijna de helft volgens schaal LC. In 2004 is het nieuwe functiewaarderingssysteem (FUWASYS-VO) in het voortgezet onderwijs ingevoerd. Sindsdien hoeft de functieschaal van veel leraren niet meer overeen te komen met hun daadwerkelijke salarisschaal. Zij kunnen nu dus een salaris ontvangen dat lager of hoger is dan het 'standaardsalaris' dat hoort bij de functie die zij vervullen. De laatste jaren blijkt er sprake te zijn van een (lichte) daling van het aantal LD-functies: van 17,9 procent in 2003 naar 15,2 procent in 2005. En ook bij de bezetting van de laagste lerarenfunctie in het voortgezet onderwijs (LB-functie) is er sprake van een daling: van 79,9 procent in 2003 naar 75,6 procent in 2005. Tegenover de daling van de bezetting van LB- en LD-functies staat een stijging van de bezetting van LC-functies: van 2,1 procent in 2003 naar 9,1 procent in 2005. De invloed van FUWASYS is dus merkbaar. De vraag is nu welke criteria scholen hanteren bij de inschaling van de leraren. Volgens de WIO-nota gebeurt dat vooral door de wijze waarop zij het onderwijsproces organiseren. En dat is weer afhankelijk van de missie, visie en onderwijskundige doelstelling van de school. Om dieper inzicht te verkrijgen, heeft de onderwijsinspectie enkele gevalstudies uitgevoerd bij havo/vwo-scholen. Daaruit komt naar voren dat de downgrading nu inderdaad nog niet sterk is ingezet. Scholen blijken wel bij het werven van nieuwe leraren eerst naar de bevoegdheden voor het vak te kijken en pas daarna naar het opleidingsniveau (eerstegrader of niet). Ook komt uit die gevalstudies naar voren dat het LC-functieniveau in opkomst is voor functies die met ontwikkelwerk en vernieuwing te maken hebben.

3.2 (Integraal) personeelsbeleid

bekwaamheid De Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) maakt scholen meer verantwoordelijk voor hun personeelsbeleid. Met de Wet BIO verdwijnt het adagium 'Eens bevoegd, altijd bekwaam': in de periode vóór de Wet BIO lag de nadruk erop dat leraren bevoegd zijn. De Wet BIO bepaalt dat leraren niet alleen bevoegd moeten zijn, maar ook dat zij hun bekwaamheden voortdurend moeten onderhouden. In het 'Besluit bekwaamheidseisen' zijn de bekwaamheden van drie groepen leraren

vastgelegd: de leraar primair onderwijs, de leraar voortgezet onderwijs/docent beroepsopleiding en volwasseneneducatie, en de leraar voorbereidend hoger onderwijs. Niet alleen voor leraren zijn de bekwaamheidseisen geformuleerd, ook voor schoolleiders in het primair onderwijs is dat het geval. Die eisen zijn overigens niet in de regelgeving opgenomen. Wel is er sinds enkele jaren een register waarin bekwame schoolleiders in het primair onderwijs worden geregistreerd: het Register Directeur Onderwijs. Daarin staan eind 2006 al bijna 2.000 registerdirecteuren en ruim 250 adjunct-registerdirecteuren. Voor de andere onderwijssectoren is er (nog) geen vergelijkbaar register maar de eerste aanzetten worden in een pilot verkend.

het basisonderwijs De stand van zaken wat betreft het personeelsbeleid op de basisscholen is vrijwel hetzelfde als vorig jaar. Bijna alle basisscholen hebben een document waarin het personeelsbeleid staat beschreven. In 85 procent van de gevallen is dit een document op bestuurs- en/of bovenscholingsniveau. Volgens de directies van de basisscholen zijn functioneringsgesprekken met de leerkrachten gemeengoed op de scholen. Bijna alle basisscholen werken vooral 'samen met het team' aan onderwijsverbeteringen en aan het onderhouden van de bekwaamheden. Vaak gebeurt dit in de vorm van enkele interne scholingen of trainingen per jaar en veel minder door scholingen of trainingen buiten de school. Op vrijwel alle scholen kunnen leraren individuele scholingen/trainingen onder schooltijd/werktijd volgen, waarbij de kosten voor de scholing van leraren bijna altijd door de school worden gedragen.

Vrijwel alle scholen hebben in hun taakbeleid geregeld dat de leraren een deel van hun jaartaak besteden aan het onderhoud van hun bekwaamheid en 90 procent van de schooldirecties vindt dat leraren ook geacht mogen worden hun bekwaamheden in hun eigen tijd te onderhouden.

Van bijna alle leraren is er een personeelsdossier. Hoewel de Wet BIO geen vormvoorschriften geeft voor het bekwaamheidsdossier, ligt het in de rede dat allerlei documenten uit het personeelsdossier (ook) tot het bekwaamheidsdossier zullen gaan behoren. In de praktijk blijkt het personeelsdossier vrijwel altijd twee documenten te bevatten: de verslagen van functioneringsgesprekken en de bewijzen van bevoegdheid. Andere documenten die minder vaak in het personeelsdossier zitten zijn: diploma's van andere opleidingen, gevolgde cursussen en scholingen die niet met het vak te maken hebben en het persoonlijk ontwikkelingsplan (pop). De constatering van de inspectie in het vorige Onderwijsverslag is nog steeds van kracht: als de inspectie tijdens periodieke kwaliteitsonderzoeken naar de pop's vraagt in het kader van de kwaliteitszorg van scholen, blijkt het werken met pop's doorgaans nog in de beginfase te verkeren.

het voortgezet onderwijs Ook in het voortgezet onderwijs is de stand van zaken wat betreft het personeelsbeleid vrijwel hetzelfde als vorig jaar.

In tabel 3.2a zijn de overeenkomsten en de verschillen met het basisonderwijs opgenomen. Daaruit blijkt dat de rangorde in de mate van inzet van verschillende instrumenten van het personeelsbeleid in beide sectoren overeenkomt, maar dat deze instrumenten in het voortgezet onderwijs meestal wat meer structureel worden ingezet dan in het basisonderwijs.

Tabel 3.2a Percentage van voorkomen volgens schoolleiding

	Basisonderwijs		Voortgezet onderwijs	
	Incidenteel	Structureel	Incidenteel	Structureel
Functioneringsgesprekken	3	96	2	93
Persoonlijke ontwikkelingsplan (pop)	19	66	10	75
Beoordelingsgesprekken	32	34	31	54
Functiedifferentiatie	22	17	16	51
Niet-materiële vergoedingen (extra verlof e.d.)	27	7	28	19
Gratificaties	14	6	15	14
Beloningsdifferentiatie	10	3	16	11

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

3.3 Opleiden in de school

Het bijzondere van de Wet BIO is dat bij de kwaliteitseisen van (onder meer) de leraren én van studenten van lerarenopleidingen dezelfde terminologie gebruikt wordt: de bekwaamheidseisen uit het Besluit. Als studenten aan deze bekwaamheidseisen voldoen, worden ze 'startbekwaam' geacht en worden ze door de lerarenopleiding bevoegd verklaard. Als een leraar vervolgens op een school gaat werken, ontwikkelt hij/zij zich verder aan de hand van dezelfde bekwaamheidseisen, maar nu op een steeds hoger niveau.

Hiermee is dus aan een belangrijke voorwaarde voldaan om te komen tot een doorgaande lijn in de scholing van studenten op de lerarenopleiding: via de scholing en begeleiding van beginnende leraren, tot aan de verdere ontwikkeling van ervaren leraren. Naast het werken met bekwaamheidseisen in zowel de lerarenopleiding als op de school is er een andere ontwikkeling gaande die gesteund en financieel gestimuleerd wordt door het ministerie van OCW, namelijk het 'opleiden in de school'. Op een vergelijkbare manier als de bbl-opleidingen in de bve-sector, waar een deelnemer maximaal vier dagen per week aan beroepspraktijkvorming werkt op een werkplek en één dag per week op school is, vindt bij 'opleiden in de school' de opleiding van leraren plaats op de werkplek, dat wil zeggen: in de school. Een voorbeeld hiervan (hoewel het niet benoemd wordt als 'opleiden in de school') is de opleiding van zijinstromers. Zijinstromers hebben zelfs al een dienstverband bij de school waar ze werken terwijl de scholing voor een deel verzorgd wordt door de lerarenopleiding. Ook voor lio's is vaak sprake van zo'n situatie.

In het Onderwijsverslag 2004/2005 is uitgebreid ingegaan op de onderzoeken die de inspectie in de afgelopen jaren heeft verricht naar verschillende verschijningsvormen van het 'opleiden in de school', zoals naar zijinstromers in het primair en voortgezet onderwijs, educatief partnerschap en onderzoek naar onbevoegde leraren (met name in het vmbo in de vier grote steden).

De inspectie heeft toen geconcludeerd dat het naast allerlei praktische (organisatorische en financiële) knelpunten ontbreekt aan een breed gedragen, gemeenschappelijke visie op opleiden en begeleiden. En dat deze visie betrekking dient te hebben op de brede professionaliteit van de leraar (vergelijk de bekwaamheidseisen onderwijspersoneel), de wijze waarop zo iemand opgeleid én begeleid dient te worden en hoe de rollen van de lerarenopleiding en de school daarbij in samenhang dienen te worden ingevuld. Cruciaal daarin noemde de inspectie de rol van de schoolleiders in de scholen voor primair en voortgezet onderwijs.

Inmiddels voert de inspectie samen met de NVAO een onderzoek uit onder de titel 'Opleiden in de school: Studie naar kwaliteitsborging en toezicht'. De hoofddoelen van het onderzoek zijn inzicht te krijgen in de wijze waarop adequaat toezicht op opleiden in de school ingericht kan worden en om betrokkenen te informeren over de factoren die essentieel zijn voor het realiseren van kwaliteit en kwaliteitsborging. Hiertoe is een waarderingskader geformuleerd dat in 2007 getoetst wordt aan de praktijk. Dit waarderingskader kan dienst doen bij de (verdere) ontwikkeling van de breed gedragen, gemeenschappelijke visie op opleiden en begeleiden.

3.4 Personeelsbeleid en onderwijskwaliteit

Dit jaar heeft de inspectie onderzocht of er op het gebied van personeel en organisatie risico's zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. De top-3 in het basisonderwijs is:

- De werkdruk
- De leerlingen die extra zorg en begeleiding nodig hebben
- De financiële en materiële situatie.

De scholen die deze risico's noemen, blijken geen lagere opbrengsten te behalen, maar scoren wel lager op onderdelen van het aspect 'kwaliteitszorg'. Een vergelijkbaar beeld als bij de ingeschatte risico's is te zien als de kwaliteit van het personeelsbeleid vergeleken wordt met de kwaliteitszorg. Scholen met een goed personeelsbeleid rapporteren vaker inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs. Scholen met een goed personeelsbeleid hebben ook meer inzicht in de verschillen in onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.

In 2006 jaar heeft de inspectie een start gemaakt met het onderzoeken of basisscholen die voldoende tot goed zijn in hun personeelsbeleid ook betere opbrengsten genereren. Daartoe is nagegaan of scholen met een directeur die ingeschreven staat in het NSAreger 'Register Directeur Onderwijs' beter presteren op een of meer kwaliteitsaspecten, zoals opbrengsten en kwaliteitszorg. Dat blijkt niet het geval te zijn. De komende jaren zal de inspectie nader ingaan op de relatie tussen goed personeelsbeleid en de kwaliteit van het onderwijs.

Nabeschuwing

Scholen dragen sinds de wet op de beroepen in het onderwijs de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijspersoneel. De inspectie houdt geen direct toezicht op de wijze waarop scholen deze taak vervullen, maar peilt wel landelijk of de onderwijskwaliteit gevaar loopt. Daarbij is het in eerste instantie van belang of er voldoende leraren zijn. Uit onderzoek van de inspectie en anderen wordt duidelijk dat problemen op dit gebied in het voortgezet onderwijs het grootst zijn. Er zijn te weinig docenten voor sommige vakken, er vallen lessen uit, er zijn weinig zij-instromers en de komende jaren daalt het aantal eerstegraads docenten. De oplossing van deze problemen kan niet alleen van scholen zelf en hun besturen komen, maar vergt een landelijke aanpak. Wel mag van scholen verwacht worden dat ze de kwaliteit van hun docenten stimuleren en behouden door een goed personeelsbeleid. Scholen voor voortgezet onderwijs doen hier meer aan dan basisscholen, maar een verdere kwaliteitsontwikkeling is nog nodig.

De afgelopen jaren is een landelijke impuls gegeven aan het opleiden in de school. De inspectie onderzoekt op dit moment samen met de NVAO hoe toezicht op opleiden in de school ingericht kan worden. In 2007 wordt een waarderingskader getoetst aan de praktijk. De rapportage daarover zal bijdragen aan een visie op de brede professionaliteit van de leraar en de rol van de school in de ontwikkeling daarvan.



HOOFDSTUK 4

DE ONDERWIJSINSTELLINGEN

Samenvatting

- 4.1 Basisonderwijs
- 4.2 Speciaal basisonderwijs
- 4.3 Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs
- 4.4 Voortgezet onderwijs
- 4.5 Verbeterde en niet-verbeterde scholen
- 4.6 Beroepsonderwijs

Nabeschuiving

Figuur 4a Zeer zwakke scholen in het basisonderwijs



Op 1 januari 2007 waren er in Nederland 84 zeer zwakke basisscholen. Elke stip markeert een of meer zeer zwakke basisscholen.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2007)

4 De onderwijsinstellingen

Samenvatting

De inspectie maakt in het toezicht in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs onderscheid tussen scholen die voldoende onderwijskwaliteit bezitten, scholen die risico's laten zien en scholen die als zeer zwak kunnen worden benoemd. Leerlingen op risicovolle en zeer zwakke scholen lopen het gevaar zich onvoldoende te ontwikkelen. Om dit gevaar in te dammen verscherpt de inspectie het toezicht op deze scholen.

risicovolle en zeer zwakke scholen In het basisonderwijs is 12 procent van de scholen risicovol en 1,5 procent zeer zwak, in het voortgezet onderwijs 14 respectievelijk 2 procent. In het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs beoordeelt de inspectie de helft van de scholen als risicovol en 5 procent als zeer zwak. De scholen in deze sectoren stellen te weinig een ontwikkelingsperspectief voor leerlingen op, volgen de ontwikkeling onvoldoende planmatig en bieden onvoldoende zorg als de ontwikkeling stagneert. In het mbo acht de inspectie een unit van onvoldoende kwaliteit als vier van de negen beoordeelde kwaliteitsaspecten onvoldoende zijn beoordeeld. Dat is op 6 procent van de onderzochte units het geval.

verbeteringen Het merendeel van de zeer zwakke scholen verbetert binnen twee jaar. Soms is nog een jaar verlenging nodig. In enkele gevallen moet de inspectie aan de minister melden dat er zonder verder ingrijpen van OCW geen verbeteringen te verwachten zijn.

4.1 Basisonderwijs

evenveel zeer zwakke basisscholen als vorig jaar In 2006 beoordeelde de inspectie 43 basisscholen als zeer zwak. In totaal stonden er aan het eind van 2006 84 scholen als zeer zwak geregistreerd. Daarvan werden drie scholen voor basisonderwijs bij de minister aangemeld voor een bestuurlijk, traject omdat de inspectie er geen vertrouwen in had dat de kwaliteit op deze scholen op korte termijn zou verbeteren.

Vertaald naar de landelijke situatie blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs op circa 1,5 procent van alle basisscholen in Nederland onder de maat. Dit aandeel is ongeveer gelijk aan het aandeel in het schooljaar 2004/2005. Scholen zijn zeer zwak als de opbrengsten, rekening houdend met de samenstelling van de leerlingenpopulatie, al langere tijd lager zijn dan mag worden verwacht en als bovendien leerstofaanbod, onderwijsleerproces en/of de leerlingenzorg ernstige tekortkomingen vertoont. Veel zeer zwakke scholen zijn overigens op vrijwel alle onderdelen zwak. Van de dertig kwaliteitskenmerken in het periodiek kwaliteitsonderzoek (pko) zijn het pedagogisch handelen van leraren en, opvallend genoeg, het creëren van een taakgerichte werksfeer twee kenmerken die niet ernstig onderdoen voor de gemiddelde basisschool.

cumulatie van factoren die leiden tot zeer zwakke basisscholen Bij het ontstaan van zeer zwakke scholen spelen allereerst factoren uit het onderwijsproces, zoals leerstofaanbod, zorg en begeleiding en didactisch handelen, een rol. Zwaktes op deze gebieden

leiden (op termijn) tot onvoldoende opbrengsten. Daarnaast zijn in de meeste gevallen ook de kwaliteit van besturen, management en schoolteams en ontwikkelingen in de leerlingenpopulatie van belang. Zeer zwakke scholen tellen minder leerlingen dan gemiddeld en liggen vaak in een plattelandsregio. Kenmerkend zijn: relatief veel kinderen van laagopgeleide autochtone ouders en personeel dat al heel lang aan de school verbonden is. Deze scholen hebben overwegend een traditionele instelling en onderhouden weinig contacten met andere scholen of voorzieningen in de omgeving. Daarnaast is dikwijls sprake van (te) lage verwachtingen van de prestaties van de leerlingen en van een gebrekkig vermogen om zelfstandig verbeteringsmaatregelen te treffen.

circa 12 procent van de basisscholen loopt risico's De inspectie houdt niet alleen op zeer zwakke scholen intensief toezicht. Dat geldt, zij het in mindere mate, ook voor scholen die het risico lopen zeer zwak te worden. Deze risicoscholen, scholen waar binnen twee jaar opnieuw een periodiek kwaliteitsonderzoek zal plaatsvinden, vormen een heterogene groep. Dalende opbrengsten, opbrengsten die maar net hoog genoeg zijn, zwak schoolmanagement of grote verschillen binnen het team in opvattingen over onderwijs, kunnen redenen tot bezorgdheid zijn.

In 2006 bleek dat bij circa 12 procent van de scholen de kwaliteit risicovol was. Net als voor zeer zwakke scholen geldt, zij het in mindere mate, voor risicoscholen dat de kwaliteit van het onderwijs op de meeste onderdelen duidelijk lager ligt dan op de gemiddelde Nederlandse basisschool.

Op grond van deze gegevens mogen we aannemen dat de kwaliteit van het onderwijs op circa 14 procent van de basisscholen niet is gegarandeerd. Hoewel naar verhouding wat meer kleinere dan grotere scholen tot deze categorie behoren, kan worden aangenomen dat de schoolloopbaan van zo'n 150.000 basisschoolleerlingen gevaar loopt.

4.2 Speciaal basisonderwijs

Bijna alle scholen voor speciaal basisonderwijs zijn door de inspectie in 2006 bezocht. Eind 2006 zijn tien van deze scholen (circa 5 procent) door de inspectie als zeer zwak beoordeeld.

Op deze scholen ontbreekt het veelal aan een vastgesteld ontwikkelingsperspectief voor iedere leerling. Ook volgt een dergelijke school onvoldoende of een leerling zich volgens dit ontwikkelingsperspectief ontwikkelt, op basis waarvan beredeneerde keuzes gemaakt worden voor het onderwijsaanbod en de begeleiding. Tenslotte zijn bij deze scholen, behalve bovenstaande indicatoren, meerdere indicatoren van het onderwijsproces, in het bijzonder ten aanzien van de zorg, onvoldoende.

De inspectie beoordeelde in 2006 ongeveer 50 procent van de scholen voor speciaal basisonderwijs als risicovol. Deze scholen hebben een grotere kans om zeer zwak te worden. Bij deze scholen zijn dezelfde kwaliteitsproblemen aanwezig, zij het in minder ernstige mate.

Op grond van deze gegevens kunnen we vaststellen dat op ongeveer 55 procent van de scholen voor speciaal basisonderwijs de onderwijskwaliteit niet gewaarborgd is. Verhoudingsgewijs werken veel scholen voor speciaal basisonderwijs nog onvoldoende opbrengstgericht en planmatig.

4.3 Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs

Eind 2006 waren er in de sector speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs veertien zeer zwakke scholen. Eén school werd bij de minister aangemeld voor een bestuurlijk traject, omdat de inspectie er onvoldoende vertrouwen in had dat de kwaliteit op deze school zich op korte termijn zou verbeteren. Veel zeer zwakke scholen of afdelingen daarvan zijn zogenaamde cluster 4-instellingen, dat wil zeggen dat zij onderwijs verzorgen voor leerlingen met (ernstige) gedragsproblemen.

De zeer zwakke ec-instellingen kenmerken zich in het algemeen door een systeem van leerlingenzorg dat onvoldoende is. Het ontbreekt de instellingen aan het bepalen van de beginsituatie van de leerlingen en/of de vaststelling van een individueel handelingsplan. Ook bij deze scholen ontbreekt het vaak aan de formulering van een ontwikkelingsperspectief voor iedere leerling, op basis waarvan het onderwijsaanbod kan worden afgestemd. Daarnaast zijn ook elementen van het onderwijsproces, zoals aanbod, didactisch handelen en afstemming op de verschillen tussen leerlingen veelal onvoldoende.

De inspectie beoordeelde tot eind 2006 omstreeks 50 procent van de scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs als risicovol. Deze scholen hebben een grotere kans om zeer zwak te worden. Bij deze scholen zijn dezelfde kwaliteitsproblemen aanwezig, zij het in minder ernstige mate.

Op grond van deze gegevens kunnen we vaststellen dat op ongeveer 60 procent van de scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs de onderwijskwaliteit niet gewaarborgd is.

4.4 Voortgezet onderwijs

zeer zwakke scholen voor voortgezet onderwijs Eind 2006 waren er in totaal vijftien scholen/vestigingen voor voortgezet onderwijs aangemerkt als zeer zwak. Dit is ongeveer 2 procent. Eén school werd bij de minister aangemeld voor een bestuurlijk traject.

De meeste zeer zwakke scholen voor voortgezet onderwijs liggen in de Randstad. Net als in het basisonderwijs wijst de inspectie scholen voor voortgezet onderwijs als 'zeer zwak' aan, wanneer deze scholen bij herhaald onderzoek niet alleen onvoldoende opbrengsten realiseren, maar ook tekortschieten in de kwaliteit van het onderwijsleerproces.

De zeer zwakke scholen voor voortgezet onderwijs krijgen net als de zeer zwakke basisscholen een intensief vervolgtoezicht.

Het aandeel praktijkscholen onder de zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs is relatief hoog (omstreeks 4 procent). Hierbij moet overigens wel opgemerkt worden dat het om relatief een klein aantal leerlingen gaat. De oorzaken moeten, evenals in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs, vooral gezocht worden in het feit dat deze scholen hun opbrengstgerichtheid nog verder moeten ontwikkelen.

ongeveer 14 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs loopt risico's De inspectie houdt niet alleen op zeer zwakke scholen intensief toezicht. Ook op scholen die het risico lopen zeer zwak te worden houdt de inspectie intensiever toezicht. Het gaat hier over het algemeen om alle scholen waar de leerlingen (examen)resultaten behalen die onder hun mogelijkheden liggen. Op deze risicoscholen vindt binnen twee jaar opnieuw een periodiek kwaliteitsonderzoek plaats. De inspectie heeft sinds de

invoering van de WOT omstreeks 14 procent van de scholen als risicovol beoordeeld. Overigens lijkt dit percentage op basis van de gegevens van 2006 te stijgen. Op grond van de gegevens mogen we aannemen dat de kwaliteit van het onderwijs op bijna 16 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs niet is gegarandeerd.

4.5 Verbeterde en niet-verbeterde scholen

verbeterde scholen Eind 2006 hadden in de sectoren po, vo en ec in totaal 25 scholen zich na een periode van geïntensiveerd toezicht verbeterd. Bij het afsluitende onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (okv) aan het einde van het verbetertraject van twee jaar bleek dat de kwaliteit van het onderwijs op deze scholen inmiddels weer op een aanvaardbaar niveau was gebracht.

Onze analyses laten zien dat succesvolle schoolverbetering begint met een eigen analyse van de ernst van de situatie, gevolgd door het vinden van draagvlak binnen en buiten de school voor de richting die zal moeten worden ingeslagen (Inspectie van het Onderwijs, 2006i). Als dat draagvlak is ontstaan, blijkt dat sterke sturing en regie een positief effect hebben op de ontwikkeling van kwaliteitszorg en het onderwijsleerproces. Daarnaast staan bij processen van schoolverbetering begrippen centraal als integraal, planmatig, gerichtheid op duurzame resultaten, zelfsturing met een kritisch betrokken blik van buiten en een meerjarig en ruim vernieuwingsbudget. Het zal geen verbazing wekken dat hiermee ook de kern van het onderwijskansenplan is beschreven. Een voorbeeld hiervan is te vinden in het rapport Kwaliteit van het onderwijs in de vier grote steden (Inspectie van het Onderwijs, 2006).

De mate waarin de kwaliteit op deze scholen is verbeterd, laat zien dat een periode van twee jaar nadat een school als zeer zwak is beoordeeld, in een aantal gevallen nog te kort is om ook de eindopbrengsten van de school weer op een voldoende niveau te krijgen. Met name wanneer factoren in de context van de school de oorzaak zijn van de onvoldoende onderwijskwaliteit, moeten eerst deze belemmeringen worden weggenomen voordat met daadwerkelijke kwaliteitsverbetering kan worden begonnen. Ook wordt niet altijd de juiste ondersteuning ingezet bij het verbeteringstraject.

Omdat de gerealiseerde verbeteringen op veel van de genoemde scholen nog kwetsbaar zijn, heeft de inspectie besloten in het algemeen intensiever toezicht op deze scholen te blijven houden door na twee jaar opnieuw een periodiek kwaliteitsonderzoek (pko) uit te voeren.

niet-verbeterde scholen Eind 2006 waren er in totaal tien scholen waar de onderwijskwaliteit na een periode van verbeteractiviteiten en geïntensiveerd toezicht nog niet op een aanvaardbaar niveau was gebracht of waarbij de inspectie op voorhand te weinig vertrouwen in een succesvolle afloop van het verbetertraject had. Bij vijf van deze scholen is een okv uitgevoerd dat heeft geleid tot een verlenging van het verbeteringstraject en het geïntensiveerd toezicht met maximaal een jaar. De inspectie is tot de conclusie gekomen dat de kwaliteit van het onderwijs op deze scholen zich weliswaar in positieve zin ontwikkelt, maar dat deze nog steeds als onvoldoende beoordeeld moet worden. Er bestaat echter vertrouwen dat de kwaliteit binnen het komende jaar wel voldoende zal zijn.

vijf zeer zwakke scholen bij de minister aangemeld In 2006 zijn in totaal vijf zeer zwakke scholen bij de minister aangemeld voor een bestuurlijk natraject. Dat betekent dat de inspectie er geen vertrouwen in heeft dat, zonder verstrekkende maatregelen,

het onderwijs op deze scholen op korte termijn wel van voldoende kwaliteit zal zijn. De minister heeft bij deze vijf scholen besloten tot bestuurlijke maatregelen, passend bij de geconstateerde problemen.

4.6 Beroepsonderwijs

onvoldoende opleidingen in bve De beoordeling van opleidingen in de bve-sector wijkt enigszins af van die in de sectoren po en vo. Dat heeft onder andere te maken met de complexe structuur van bve-instellingen. Bij het kwaliteitsonderzoek in de bve-sector worden units onderzocht. Dit zijn samenhangende clusters van opleidingen volgens de organieke structuur van de instelling. Bij het onderzoek in die units worden enkele opleidingen als kapstok voor het onderzoek gekozen. Als opleidingen in zo'n unit met een substantieel deel van de deelnemers als onvoldoende beoordeeld worden, geldt dat oordeel voor de hele unit. Van een beoordeling onvoldoende is sprake als vier van de negen (vanaf 2004 van de acht) kwaliteitsaspecten met onvoldoende worden beoordeeld.

zes procent onvoldoende In de periode 2003/2006 zijn 428 units onderzocht bij 124 instellingen in de bve-sector, inclusief het groene onderwijs. Van deze units is 94 procent van voldoende kwaliteit. In deze periode kennen de roc's naar verhouding de minste zwakke onderdelen. In tabel 4.6a is een en ander weergegeven.

Tabel 4.6a Aantal onderdelen van onvoldoende kwaliteit in 2003-2006, per soort instelling

Type	Aantal onderzocht	Aantal onvoldoende	Percentage onvoldoende
Nbi	58	5	9
Vakinstelling	39	4	10
Roc	286	12	4
Aoc	45	4	9
Totaal	428	25	6

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2007)

onderzoek naar kwaliteitsverbetering Als opleidingen in een unit als onvoldoende worden aangemerkt, vindt in de regel binnen een jaar een onderzoek naar kwaliteitsverbetering plaats. Dat onderzoek richt zich op alle opleidingen in de unit die aanleiding hebben gegeven tot de negatieve beoordeling. Daardoor is het aantal opleidingen in de onderzoeken naar kwaliteitsverbetering hoger dan het aantal units die met een onvoldoende zijn beoordeeld. In tabel 4.6b zijn de resultaten weergegeven van de onderzoeken naar kwaliteitsverbetering die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd.

Tabel 4.6b Aantal onvoldoende opleidingen met onderzoek naar kwaliteitsverbetering

Schooljaar	Aantal opleidingen met een onderzoek naar kwaliteitsverbetering	Aantal opleidingen dat dan nog onvoldoende is	Percentage opleidingen dat dan nog onvoldoende is
2002/2003	4	0	0
2003/2004	29	3	10
2004/2005	18	5	28
2005/2006	19	3	16
Totaal	70	11	16

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2007)

één waarschuwing Opgemerkt moet worden dat de onderzoeken naar kwaliteitsverbetering altijd na-ijlen bij de reguliere kwaliteitsonderzoeken. De instelling krijgt immers een jaar de tijd verbetering aan te brengen. Als na het onderzoek naar kwaliteitsverbetering wederom onvoldoende kwaliteit blijkt, meldt de inspectie dit aan de minister vergezeld van een advies. Indien er wel verbetering heeft plaatsgevonden en er voldoende uitzicht is dat dit gaat leiden tot voldoende kwaliteit, kan dat inhouden dat de instelling nog enige extra tijd wordt gegeven. Na die tijd vindt opnieuw een onderzoek naar kwaliteitsverbetering plaats. Indien er onvoldoende vordering is geboekt, kan de inspectie adviseren een bestuurlijke actie of sanctie toe te passen. Volgens de WEB dient een formele waarschuwing door de minister hieraan vooraf te gaan. Dat heeft in de afgelopen periode in één geval tot een waarschuwing geleid, waarna alsnog de vereiste verbeteringen zijn aangebracht.

Kwaliteitsrisico's op een van de acht scholen

Nabeschuwing

Een klein deel van de scholen in alle sectoren komt uit het toezicht van de inspectie naar voren als zeer zwak. Dat houdt in dat de leerlingen onvoldoende kansen krijgen om goed te presteren, omdat er ernstige tekortkomingen zijn in het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg. De onderwijskwaliteit is onvoldoende gewaarborgd. Daarnaast is er een grotere groep risicoscholen, die de kans lopen zeer zwak te worden. Deze groep is vooral in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs omvangrijk. De inspectie intensificeert en verscherpt het toezicht op risicoscholen en zeer zwakke scholen. Regelmatig, maar niet altijd, slagen schoolbesturen erin hun scholen binnen twee jaar weer op een aanvaardbaar niveau te krijgen. Soms is het nodig dat de inspectie aan de minister meldt dat ingrijpen van het ministerie van OCW nodig is om verbeteringen af te dwingen.

De inspectie streeft ernaar om door adequate risicoanalyses de signalering en diagnose van risicoscholen en zeer zwakke scholen te verbeteren. Het verscherpte toezicht wordt vervolgens uitgevoerd door een team van gespecialiseerde inspecteurs. Vooralsnog is het verscherpte toezicht de belangrijkste externe interventie, terwijl van de schoolbesturen passende interventies worden gevraagd om intern orde op zaken te stellen. Op landelijk niveau wordt onderzocht welke interventies in welke situaties noodzakelijk zijn voor onderwijsverbetering. Het streven is te komen tot een 'interventieladder', die een overzicht geeft van verschillende stappen in het interventietraject. In de toekomst zal verbetering op zeer zwakke scholen met behulp van deze interventieladder krachtiger gestalte krijgen.





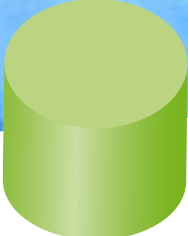
HOOFDSTUK 5

HET ONDERWIJSSTELSEL

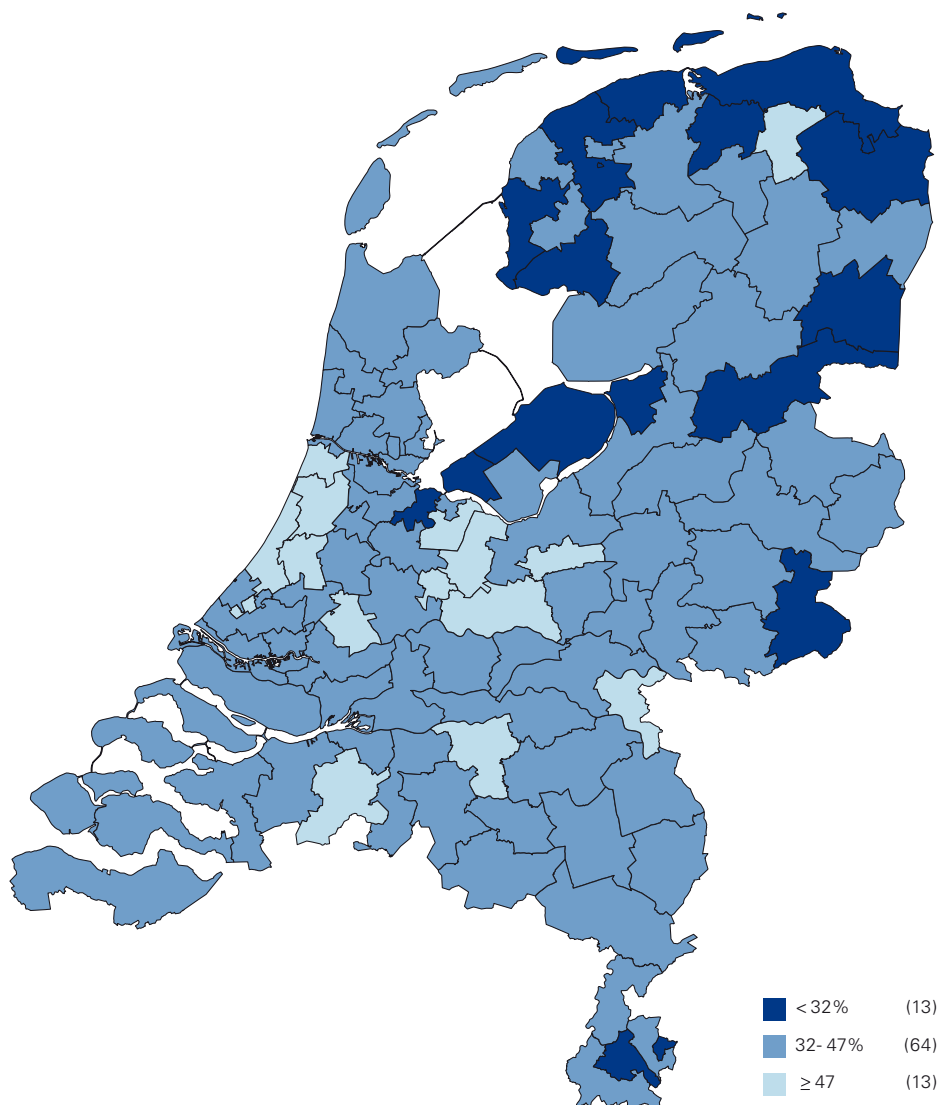
Samenvatting

- 5.1 De aansluiting van het basisonderwijs op het voortgezet onderwijs
- 5.2 De beroepskolom
- 5.3 Sociale veiligheid
- 5.4 Onderwijs ter bevordering van sociale cohesie
- 5.5 Innovatieve onderwijspraktijken
- 5.6 De huisvesting van onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs

Nabeschouwing



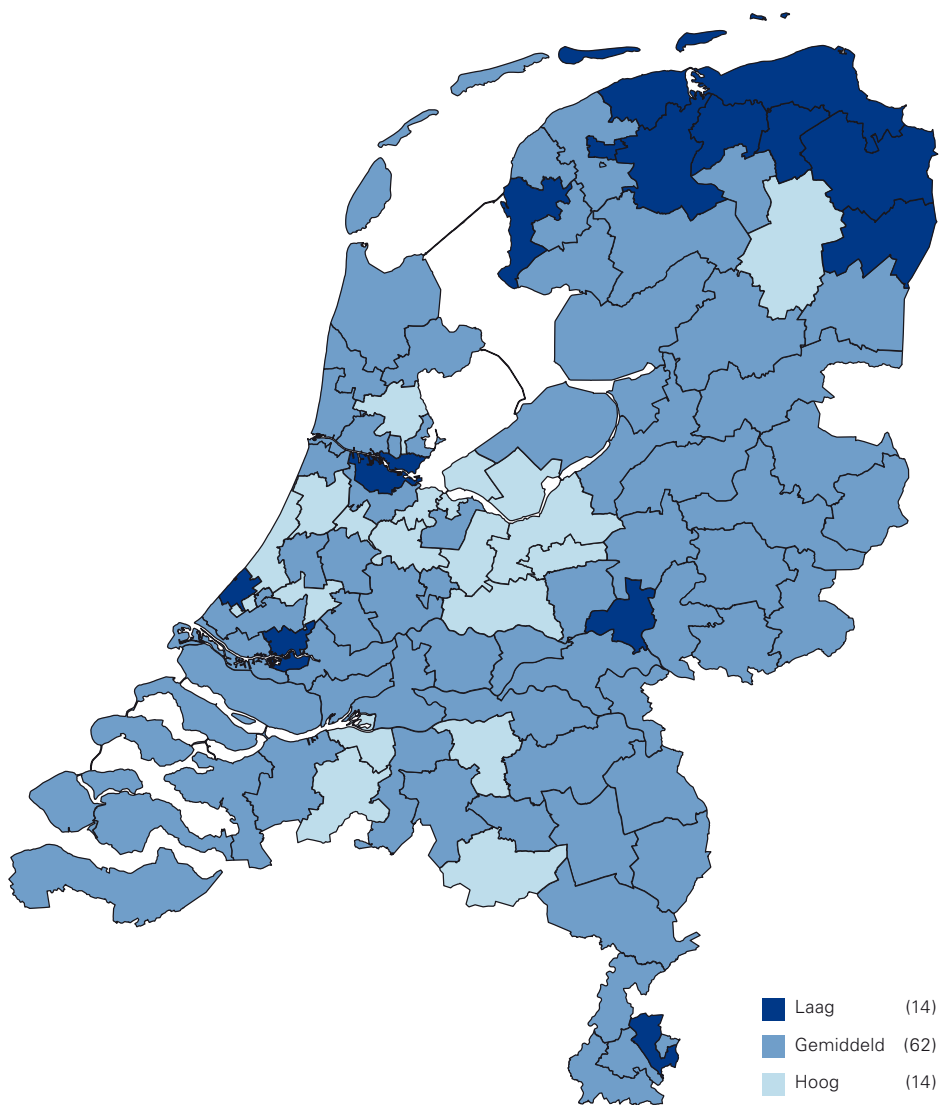
Figuur 5a Leerjaar 3: aantal leerlingen op havo of vwo



In dertien van de negentig postcodegebieden zit minder dan 32 procent van de leerlingen in leerjaar 3 op de havo of het vwo. In dertien postcodegebieden zit minstens 47 procent van de leerlingen in leerjaar 3 op de havo of het vwo.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2007)

Figuur 5b Sociaal-Economische Status



De Sociale-Economische Status (SES) is een index voor buurten welke is samengesteld uit factoren als inkomen, de woonsituatie, het onderwijs, werkloosheid en opleidingsniveau. Per gebied wordt de gemiddelde score in 2006 weergegeven. In veertien van de negentig postcodegebieden is de SES laag. In veertien postcodegebieden is de SES hoog.

Bron: Sociaal Cultureel Planbureau (2006)

5 Het onderwijsstelsel

Samenvatting

Veel problemen in het onderwijs zijn sectorgebonden, maar er zijn ook problemen waarbij meerdere sectoren betrokken zijn. Zo kunnen overgangen tussen primair en voortgezet onderwijs het verloop van de schoolloopbaan beïnvloeden. Daarnaast zijn ontwikkelingen zichtbaar die zich in verschillende sectoren tegelijkertijd voordoen, zoals beleidsvorming rond sociale veiligheid, activiteiten met betrekking tot actief burgerschap en sociale integratie en de invoering van innovatieve onderwijspraktijken. In dit hoofdstuk komen deze sectoroverstijgende onderwerpen aan de orde.

overgang basisschool-voortgezet onderwijs Een kwart van de leerlingen in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs zit in een hoger of lager schooltype dan de basisschool adviseerde. Dat ligt deels aan de basisschool. Er zijn aanwijzingen dat leraren uit groep 8 onvoldoende weten over de leerwegen in het vmbo. Ook het voortgezet onderwijs speelt een rol. De afstemming op het basisonderwijs laat soms te wensen over en de inspectie stelt vast dat scholen die zij ongunstig heeft beoordeeld, vaker leerlingen naar een lager schooltype laten vertrekken.

beroepskolom Bij de invoering van het vmbo in 1999 was het de bedoeling dat de directe doorstroom naar het mbo zou groeien. Er is sprake van een lichte groei, maar er blijven leerlingen die niet of niet direct doorstromen. Door het onderwijsnummer kunnen patronen binnen de indirecte doorstroom binnenkort verhelderd worden. Onderzoek van de inspectie bij samenwerkende vmbo- en mbo-instellingen maakt duidelijk dat men probeert doorstroomprocedures te verbeteren, maar dat een gezamenlijke visie soms ontbreekt. Ook ontwikkelt men doorgaande leerlijnen, die echter lastig in bestaande organisaties in te bedden zijn.

sociale veiligheid De inspectie constateert een toename van fysiek geweld, digitaal pesten en botsingen tussen allochtone en autochtone jongeren in het onderwijs. Het praktijkonderwijs en het vmbo zijn het verste met hun beleidsontwikkeling op het terrein van sociale veiligheid. Scholen betrekken hun leerlingen nog weinig bij het opstellen en uitvoeren van dat beleid, hoewel hun betrokkenheid voor het welslagen van het beleid van essentieel belang is.

sociale cohesie In de wet is vastgelegd dat scholen een bijdrage moeten leveren aan actief burgerschap en sociale integratie. De inspectie ziet hier vanaf het najaar van 2006 op toe. Onderzoek van de inspectie onder directies maakt duidelijk dat scholen het belangrijk vinden om leerlingen sociale vaardigheden, kennis van omgangsregels en basiswaarden bij te brengen. Scholen zeggen doorgaans wel een visie over burgerschap en cohesie te hebben, maar deze is weinig concreet uitgewerkt en daardoor niet richtinggevend voor het onderwijs.

innovatieve onderwijspraktijken De inspectie schat dat in het basisonderwijs ongeveer 6 procent van de scholen sterk innovatief is en in het voortgezet onderwijs 7 procent. In het basisonderwijs is een klein aantal van deze scholen door de inspectie bezocht, waarbij soms knelpunten in de resultaten van leerlingen en het

onderwijsaanbod geconstateerd werden. In het voortgezet onderwijs beoordeelt de inspectie de sterk innovatieve scholen positiever dan andere scholen wat de zorg voor leerlingen betreft, maar ongunstiger aangaande de kwaliteitszorg en het onderwijsaanbod. In het mbo experimenteert een derde van de opleidingen met competentiegericht leren. Deze verschillen niet in onderwijstijd of de begeleiding van leerlingen met de andere opleidingen. Klachten over deze opleidingen gaan vaak over slechte organisatorische randvoorwaarden bij de innovaties.

huisvesting van scholen Twee derde van de scholen voor voortgezet onderwijs vindt de huisvesting belemmerend voor het realiseren van de eigen visie en doelen. Vmbo-scholen hebben vaak leerwerkplekken en ruimten voor bedrijfssimulaties ingericht. Slechts een derde van de scholen vindt de huisvesting echter adequaat voor dit soort onderwijs. Van de scholen voor havo/vwo vindt een ruime meerderheid de huisvesting voldoende voor samenwerken en zelfstandig werken in het studiehuis. De tevredenheid is daar dus aanmerkelijk hoger.

5.1 De aansluiting van het basisonderwijs op het voortgezet onderwijs

Ieder jaar verlaten zo'n 190.000 leerlingen het basisonderwijs. Zij stromen door naar een van de vier leerwegen van het vmbo, of naar de havo of het vwo. Plaatsing gebeurt doorgaans op grond van het advies dat de basisschool uitbrengt over de leerlingen. Deze adviezen sporen in 84 procent van de gevallen met de scores op de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito.

een op de vier leerlingen zit niet op het niveau van het schooladvies In het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs blijkt een op de vier leerlingen niet meer op het niveau van het schooladvies te zitten. Ongeveer 13 procent van de leerlingen is opgestroomd naar een hogere onderwijssoort dan door de basisschool geadviseerd werd, ruim 11 procent van de leerlingen is afgestroomd naar een lagere onderwijssoort en ruim 3 procent van de leerlingen is blijven zitten in het eerste of het tweede leerjaar. De meeste plaatsingsproblemen hebben zich voorgedaan bij de leerlingen die in het derde leerjaar in de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo zitten. Hier zit slechts 55 procent van de leerlingen nog op het niveau van het advies. In de overige onderwijssoorten zit in het derde leerjaar ongeveer 80 procent op het niveau van het advies.

kernteams De overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs behoeft verbetering. Met name de goede aansluiting van onderwijsinhoud en van de pedagogisch-didactische aanpak blijft een weerbarstig probleem. Dat probleem wordt mede veroorzaakt doordat bijna de helft van de scholen voor voortgezet onderwijs met meer dan dertig toeleverende basisscholen te maken heeft. Al deze scholen hebben een eigen identiteit en autonomie. Met name vmbo-scholen zoeken de oplossing voor een goede overgang in de richting van het werken met kernteams waarin de leerling meer centraal staat. Een klein team van leraren in het voortgezet onderwijs is dan verantwoordelijk voor zowel de leerprestaties als het welbevinden van de leerlingen. Deze aanpak vertoont een sterke verwantschap met de gebruikelijke werkwijze in het basisonderwijs.

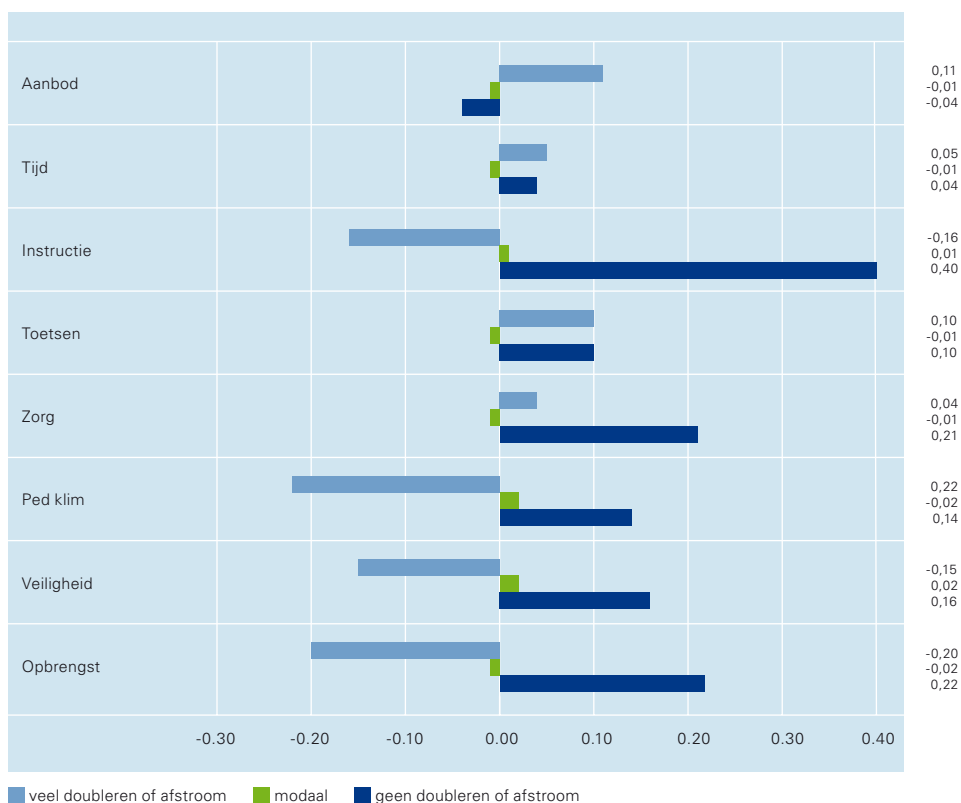
'warme' overdracht Vrijwel alle basisscholen besteden aandacht aan de informatieoverdracht over de leerlingen. Zij doen dit via het onderwijskundig rapport of gebruiken inlichtingenformulieren die het voortgezet onderwijs hun aanreikt. Daar waar leerlingen in het basisonderwijs een half jaar of meer leerachterstand hebben opgelopen, of waar gewerkt is met individuele leerroutes of sprake is van leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen, kan deze informatieoverdracht het best plaatsvinden in een direct contact ('warme overdracht') tussen vertegenwoordigers van beide sectoren. Zo wordt de doorgaande lijn in de zorg voor de zwakkere leerlingen beter gewaarborgd.

het onderscheid tussen leerwegen Er zijn aanwijzingen dat de leraren in groep 8 van het basisonderwijs onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden binnen het vmbo. Het is voor hen moeilijk om een onderscheid te maken tussen het niveau van de kaderberoepsgerichte leerweg en het niveau van de basisberoepsgerichte leerweg. Er bestaan ook misverstanden over de gemengde leerweg. Deze leerweg heeft een beroepsgericht vak in plaats van een zesde avo-vak en kent hetzelfde niveau als de theoretische leerweg. De gemengde leerweg wordt ten onrechte weleens gezien als een leerweg tussen de kaderberoepsgerichte leerweg en de theoretische leerweg in.

de kwaliteit van het voortgezet onderwijs Ook de kwaliteit van het voortgezet onderwijs speelt een rol bij de op- en afstroom. Op ruim 1 procent van de vestigingen heeft in de onderbouw gedurende 2004 en 2005 niemand gedoubleerd of is afgestroomd naar een lager onderwijstype. Op ruim 11 procent van de vestigingen voor voortgezet onderwijs doubleerde meer dan 10 procent van de leerlingen gedurende de eerste twee jaar of stroomde meer dan 20 procent van de leerlingen af naar een lager onderwijstype. Op deze laatstgenoemde vestigingen blijkt de uitleg van de leraren minder duidelijk, hebben de onderwijsactiviteiten minder structuur, zijn de (werk)omstandigheden minder ordelijk en zijn de leerlingen minder betrokken bij het onderwijsleerproces dan op vestigingen met geen afstromende of doublerende leerlingen. Op vestigingen met veel afstroom en doubleren is het pedagogisch klimaat minder stimulerend voor de leerlingen en wordt de school door de leerlingen als minder veilig ervaren.

*Een op de negen leerlingen stroomt af naar
lager onderwijsniveau*

Figuur 5.1.a De kwaliteit van het onderwijs en het optreden van afstroom en doubleren in de onderbouw van het voortgezet onderwijs (n=571 vestigingen voor voortgezet onderwijs)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Op vestigingen waar doubleren en afstroom niet voorkomen, legt de leraar beter uit, hebben de onderwijsactiviteiten meer structuur, zijn de (werk)omstandigheden ordelijker en voelen de leerlingen zich meer betrokken bij het onderwijsleerproces. Het pedagogisch klimaat en de veiligheid zijn op deze scholen beter dan waar veel leerlingen doubleren of afstromen. Ook de zorg voor zwakke leerlingen is hier beter dan op de overige vestigingen. Datzelfde geldt ook voor de opbrengsten.

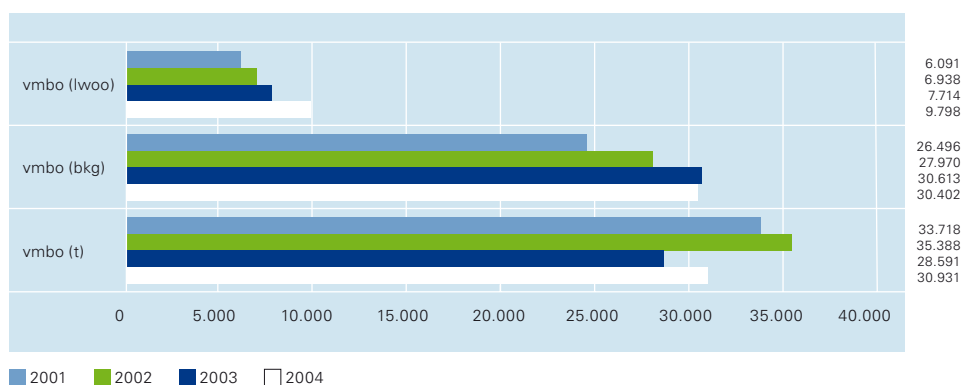
5.2 De beroepskolom

De route die leerlingen volgen van het vmbo via het mbo naar het hbo wordt de beroepskolom genoemd. Het versterken van de beroepskolom kan bijdragen aan het bereiken van een van de doelstellingen die de Europese Raad in 2000 in Lissabon vaststelde. Het gaat daarbij om een vergroting van het aantal jongeren dat een diploma behaalt op het niveau van minimaal mbo2-, havo-, of vwo-niveau. Nederland streeft ernaar dat in 2010 85 procent van de jongeren zo'n zogenoemde startkwalificatie voor de arbeidsmarkt bereikt.

5.2.1 De cijfers

74,7 procent In 2000 behaalde 73 procent van de Nederlandse 22-jarigen een diploma op minimaal mbo2-, havo- of vwo-niveau. In 2005 lag dit percentage voor de 20-24-jarigen op 74,7 procent (OCW, 2006e). In figuur 5.2.1a wordt een inzicht geboden in de aantallen jongeren die de afgelopen jaren vanuit het vmbo doorstroomden naar het middelbaar beroepsonderwijs.

Figuur 5.2.1a De doorstroom van het vmbo naar het mbo



Bron: Kerncijfers OCW 2001/2005 (Cfi: Onderwijsmatrices)

stijgende lijn bij de kader- en beroepsgerichte leerwegen We kunnen constateren dat de instroom zowel vanuit het leerwegondersteunend onderwijs als vanuit de basis- en de kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo een stijgende lijn vertoont. De instroom vanuit de theoretische leerweg van het vmbo laat van 2002 naar 2003 een forse daling zien. In 2004 zien we bij de theoretische leerweg een opleving, maar het niveau blijft onder dat van 2001. Deze leerlingen zijn vaker gaan kiezen voor de havo als vervolgopleiding.

verbetering directe doorstroom lijkt mogelijk Er lijkt nog verbetering mogelijk in de directe doorstroom naar het mbo. In 2004 stroomde 72 procent van de leerlingen met een vmbo-diploma direct door naar het middelbaar beroepsonderwijs: ongeveer een kwart ging naar niveau 1-2 en 47 procent stroomde in in niveau 3-4 (OCW, 2006e). Leerlingen die hun vmbo-diploma niet behaald hebben, kunnen ook instromen in het

vmbo. Het gaat dan om niveau 1-2. Zij kunnen dan alsnog een startkwalificatie bereiken. In 2004 stroomde 38 procent van de ongediplomeerden in in niveau 1-2 van het vmbo (OCW, 2006e).

Anders gezien suggereren deze registratiegegevens dat 28 procent van de gediplomeerde vmbo-ers niet aansluitend aan het vmbo-diploma naar het vervolgonderwijs is gegaan. Mogelijk komt bij deze groep de doorstroom wél tot stand, maar niet aansluitend, doch vertraagd -bijvoorbeeld als gevolg van studiekeuze- en plaatsingsproblemen. Zo komt uit enquêtegegevens naar voren dat drie maanden na de start van schooljaar 2004/2005 ruim 90 procent van de vmbo'ers in het mbo is ingestroomd (Neuvel & Van Esch, 2005). De registratie van het onderwijsnummer zal het mogelijk maken de stromen tussen de onderwijsinstellingen beter zichtbaar te maken.

onderzoek van de inspectie In 2006 heeft de inspectie onderzocht in hoeverre de onderwijsinstellingen invloed hebben op de doorstroom in de beroepskolom. Er zijn acht samenwerkingsverbanden onderzocht die gericht werken aan de overgang vmbo-mbo. Doel was de identificatie en analyse van 'good practices' met het oog op het in kaart brengen van kritische succesfactoren. De onderzochte samenwerkingsverbanden zijn globaal onder te verdelen in 'samenwerkende netwerken' en 'integratieprojecten'.

samenwerkende netwerken De 'samenwerkende netwerken' bevatten een of twee roc's of een roc/aoc combinatie uit een regio en de toeleverende vmbo-scholen. Ze zijn gericht op de doorstroom van de ene naar de andere instelling, zonder de grenzen van die instellingen te veranderen.

integratieprojecten In de 'integratieprojecten' werken docenten van vmbo- en roc-instellingen samen gericht aan een nieuw, gezamenlijk en als vanzelf doorlopend onderwijsaanbod voor klas 3-4 van het vmbo en de eerste leerjaren van het mbo soms niveau 1-2 en soms niveau 3-4. Meestal heeft men hiervoor een gemeenschappelijke locatie, die soms nieuw is en soms bestaand. Voor de aansturing van deze projectorganisaties roepen de instellingen structuren in het leven die de beperkende begrenzing van de afzonderlijke instellingen -binnen de wettelijke mogelijkheden- zo goed mogelijk ontstijgen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in een aparte stichting, of door afspraken te maken over verantwoordelijkheden, bevoegdheden en verdeling van kosten.

5.2.2 Maatregelen in de samenwerkende netwerken

In de samenwerkende netwerken zijn maatregelen genomen met betrekking tot de terugkoppeling van informatie over doorgestroomde leerlingen aan het vmbo. Dit heeft in ieder geval tot doel de leerlingen op te sporen die zich niet hebben gemeld op het mbo, maar het gaat meestal ook om het ontwerpen en invoeren van een doorstroomportfolio, afspraken over doorlopende zorg en samenwerking bij de verbetering van de loopbaanoriëntatie en beroepskeuzevoorlichting, en (in meerdere of mindere mate) de afstemming van programma's (soms verkorte trajecten) en het afstemmen van de onderwijsvisie.

bijna alle niet doorgestroomde leerlingen werden opgespoord Het sterke punt van deze groep van samenwerkingsverbanden is dat zij de leerlingenstroom heel goed monitoren. Zij hebben ook als expliciet doel 'geen leerling kwijt'. De onderzochte netwerken slaagden hierin het afgelopen jaar (bijna) volledig. Wanneer dat niet mogelijk

was, speelden met name zeer moeilijke gezinsomstandigheden een rol. Een ander sterk punt van deze samenwerkende scholen is de overdracht van en zorg voor leerlingen die dat nodig hebben. Soms zijn daarvoor in het vmbo en het mbo kernteams in het leven geroepen, waartussen de leerlingen worden overgedragen.

te weinig kennis van elkaars mogelijkheden en behoefte aan doortastende sturing

Typische problemen zijn hier dat de mentoren en decanen, aan wie de beroepskeuzevoorlichting is opgedragen niet altijd van de mogelijkheden in de andere instelling op de hoogte zijn. Ook uitten betrokkenen regelmatig de klacht: 'Er mag wel wat meer gestuurd worden'. Deze klacht kwam vooral van de voorlopers uit de samenwerkingsverbanden die klaagden over de achterblijvers, die een versnelling in het proces zouden belemmeren. Met name het ontbreken van besluitvorming over de gemeenschappelijke onderwijsvisie en werkelijk doorlopende leerlijnen, was het probleem.

5.2.3 Maatregelen in de integratieprojecten

De onderzochte integratieprojecten hebben alle tot doel te komen tot afstemming van programma's en in samenhang daarmee het afstemmen van de onderwijsvisie. De doelen van de netwerkorganisaties komen hier ook wel voor, maar vormen meer onderdeel van de programmatische doelen.

doorgaande lijn In de integratieprojecten gaat het expliciet om een continu doorgaande leerlijn op eenzelfde locatie, als een geheel. Soms gaat het om samenwerking bij vormen van competentiegericht leren, en in enkele gevallen is daarbij ook sprake van plannen voor een gezamenlijk onderwijsgebouw, een Lokaal Opleidings Centrum (loc).

leerling centraal Een sterk punt van deze aanpak is dat de leerling in alle opzichten centraal staat: wat hij of zij nodig heeft aan beroepskeuzevoorlichting, onderwijsvormen, coaching en praktijkvorming wordt vanuit een concept georganiseerd.

leerlingenstroom te weinig gevolgd naast te trage sturing Wel valt op dat in de integratieprojecten minder aandacht is voor monitoring van de leerlingenstroom dan bij de netwerkorganisaties. De doelstelling 'geen leerling kwijt' stond bij de integratieprojecten minder sterk centraal, maar ook hier zullen overgangen blijven tussen de onderbouw en vmbo leerjaar 3-4, en eveneens tussen mbo leerjaar 1-2 en verder. Bij de samenwerkende netwerken bleek het maken van afspraken over de terugkoppeling van informatie over doorgestroomde leerlingen een tijdrovend proces. Daar moeten de integratieprojecten rekening mee houden. Bij de integratieprojecten hebben betrokkenen ook klachten over de sturing, vooral dat een gemeenschappelijke visie op het onderwijs of de concrete uitwerking ervan sneller tot stand zou kunnen komen.

wordt het beter voor de leerling? Het doel 'Geen leerling kwijt tussen vmbo en mbo' is bij een aantal samenwerkingsverbanden gerealiseerd, andere zijn daar nog niet concreet mee bezig. Sommige instellingen konden ons melden dat leerlingen de laatste jaren meer tevreden zijn geworden over de beroeps- en opleidingskeuzevoorlichting op het vmbo. De effecten van de integratieprojecten kunnen nog niet waargenomen worden.

5.3 Sociale veiligheid

De inspectie heeft in 2006 opnieuw onderzoek gedaan naar de sociale veiligheid in het onderwijs gelet op het belang van een veilige leeromgeving en de aanhoudende maatschappelijke aandacht voor dit onderwerp. Daarbij is de jaarlijkse vragenlijst van 6.779 basisscholen en 897 vestigingen voor voortgezet onderwijs gebruikt. Aanvullend is onderzoek gedaan door representatieve steekproeven onder 308 basisscholen, 106 scholen voor speciaal basisonderwijs, 55 praktijkscholen, 135 vmbo-scholen, 121 havo/vwo-scholen, 79 scholen voor speciaal onderwijs en 44 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs. Directies van scholen hebben de vragen beantwoord. Doordat leerlingen en personeelsleden lang niet alles melden aan directies, kan er sprake zijn van een onderschatting van de feiten.

5.3.1 Incidenten in het schooljaar 2005/2006

basisonderwijs en havo/vwo meest veilig Basisscholen en scholen voor havo/vwo zijn, uitgaande van de gegevens die directies over incidenten hebben verstrekt, nog steeds het meest veilig voor leerlingen en onderwijspersoneel (zie tabel 5.3.1a). Brede scholengemeenschappen nemen in het voortgezet onderwijs een positie in tussen het vmbo en het havo/vwo. Scholen voor speciaal basisonderwijs, praktijkonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs, kortom de scholen die de zorgleerlingen opvangen, zijn evenals voorgaande jaren het meest onveilig.

Tabel 5.3.1a Percentages scholen per sector waar in het schooljaar 2005/2006 minimaal enkele keren per jaar incidenten zijn voorgekomen

Leerlingen onderling	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs				Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	Brede sg	So	Vso
Fysiek geweld	51	89	95	86	59	80	77	91
Intimidatie/bedreigen								
- met fysiek geweld	50	91	95	88	63	82	82	95
- verbaal geweld	74	94	98	96	94	95	87	98
- sms, e-mail, internet	33	63	84	85	80	85	43	66
Discriminatie, racisme	18	54	73	61	28	50	43	50
Vernieling, diefstal, heling	26	55	89	86	93	93	40	80
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	4	24	55	41	24	32	32	55
Leerlingen en personeel								
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/vwo	Brede sg	So	Vso
Fysiek geweld	7	45	34	17	2	12	58	66
Intimidatie/bedreigen								
- met fysiek geweld	6	43	51	40	12	27	57	79
- verbaal geweld	14	49	63	64	41	60	52	75
- sms, e-mail, internet	2	3	11	10	13	22	3	9
Discriminatie, racisme	1	6	17	16	6	11	5	11
Vernieling, diefstal, heling	5	14	20	27	13	27	19	34
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	1	3	6	10	9	13	4	9
Ouders en personeel								
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	Brede sg	So	Vso
Fysiek geweld	1	3	3	4	-	1	1	4
Intimidatie/bedreigen								
- met fysiek geweld	8	21	31	27	6	14	16	20
- verbaal geweld	19	27	40	42	23	39	21	36
- sms, e-mail, internet	3	4	6	3	4	5	5	2
Discriminatie, racisme	2	4	9	6	1	5	1	-
Vernieling, diefstal, heling	1	1	3	2	2	-	1	2
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	-	-	-	1	1	-	1	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

leerlingen en onderwijspersoneel De Veiligheidsmonitor Voortgezet Onderwijs (Mooij, Sijbers & Sperber, 2006) stelde vast hoeveel leerlingen en docenten het slachtoffer waren van incidenten in de periode vanaf de zomervakantie 2005 tot januari/februari 2006 (tabel 5.3.1b). Leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs zijn aanmerkelijk vaker slachtoffer dan leerlingen in het reguliere onderwijs. Personeelsleden hebben meer last van verbaal, maar minder van lichamelijk geweld dan leerlingen. Rond de 5 procent van de leerlingen en 6 procent van het personeel voelt zich niet veilig in de school.

Tabel 5.3.1b Percentages leerlingen en personeelsleden voortgezet onderwijs die slachtoffer waren van incidenten

	Leerlingen voortgezet onderwijs			Leerlingen voortgezet speciaal onderwijs	Personeelsleden voortgezet onderwijs
	Pro	Vmbo	Havo/vwo		
Verbaal geweld	12	12	13	21	28
Materieel geweld	5	6	6	12	8
Sociaal geweld	5	9	9	16	8
Licht lichamelijk geweld	9	10	9	17	3
Grof lichamelijk geweld	4	2	1	7	1
Seksuele intimidatie/geweld	1	2	2	3	3

Bron: Mooij, Sijbers & Sperber (2006)

meer fysiek geweld Volgens de gegevens die directies aan de inspectie verstrekten, is fysiek geweld tussen leerlingen de afgelopen jaren toegenomen in het speciaal basisonderwijs (6 procent), het praktijkonderwijs (8 procent) en het voortgezet speciaal onderwijs (12 procent). In het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs stijgt ook het percentage scholen dat fysiek geweld van leerlingen tegen onderwijspersoneel heeft meegemaakt (met 11 respectievelijk 7 procent). Fysiek geweld van ouders tegen personeel lijkt af te nemen, maar de veranderingen zijn klein (minder dan 5 procentpunten). De Veiligheidsmonitor Voortgezet (Speciaal) Onderwijs (Mooij, Sijbers & Sperber, 2006), die in 2006 voor het eerst is afgenomen, kan op termijn meer helderheid bieden over patronen van onveiligheid door de jaren heen.

vaker botsingen tussen allochtone en autochtone jongeren Scholen in het voortgezet onderwijs hebben regelmatig te maken met wit extremisme. Provocaties door 'Lonsdale-jongeren' bijvoorbeeld komen nog al eens voor, evenals incidenten tussen allochtone en autochtone jongeren. Ook binnen het speciaal basisonderwijs en het vmbo wordt regelmatig melding gemaakt van dergelijke botsingen (tabel 5.3.1c). Problemen met loverboys komen binnen alle soorten van het voortgezet onderwijs regelmatig voor. Bij de havo en het vwo kampt 9 procent hiermee. In de andere vormen

van voortgezet onderwijs kampt een vijfde tot een kwart van de scholen met deze problematiek.

De meeste percentages zijn vergelijkbaar met die van vorig jaar. Botsingen tussen autochtone en allochtone jongeren zijn echter toegenomen in het speciaal basisonderwijs, het praktijkonderwijs en het vmbo. Praktijkscholen melden minder vaak wit extremisme dan vorig jaar.

Tabel 5.3.1c Percentages scholen per sector die in 2005/2006 te maken hadden met loverboys, vormen van extremisme en incidenten tussen diverse groepen leerlingen

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs				Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/vwo	Bredesg	So	Vso
Loverboys	-	1	18	29	9	18	2	23
Religieus georiënteerd extremisme	-	5	-	2	-	2	1	-
Wit extremisme (Lonsdale, white power)	1	10	22	36	11	22	9	18
Incidenten autochtone/allochtone leerlingen	7	29	46	39	14	37	19	32
Incidenten homoseksualiteit	-	1	6	10	7	11	-	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

De bevindingen van de inspectie komen overeen met trends uit de Monitor racisme en extremisme (Wagenaar & Van Donselaar, 2006a), die ook een toename van conflicten tussen autochtone en allochtone jongeren signaleert. Daarbij gaat het niet altijd vanzelfsprekend om agressie van autochtone tegenover allochtone jongeren: in de monitor is nu voor het eerst ook racistisch geweld tegen blanken opgenomen. Ook constateert de monitor dat de leeftijdsgrens naar een steeds jeugdiger leeftijd (12 jaar) verschuift.

tolerantie ten opzichte van homoseksualiteit Er zijn evenals vorig jaar weinig scholen met incidenten rond homoseksuele leerlingen of personeelsleden. Toch wijzen verschillende onderzoeken op intolerantie van leerlingen. Van de zestienjarige jongeren met een islamitische achtergrond keurt 40 procent homoseksualiteit af tegenover 13 procent van de christelijke jongeren en 3 procent van de niet-gelovige jongeren. Veel leerlingen weten niet of hun school iets doet tegen homodiscriminatie. Slechts een kwart krijgt op school voorlichting over homoseksualiteit (Nationale Jeugdraad, 2006).

Dat het niet alleen gaat om problemen in de grote steden blijkt uit een studie onder Friese docenten. De helft van hen ervaart intolerantie tegenover homoseksualiteit (Den Hollander & Kuitert, 2006). Volgens Mooij, Sijbers & Sperber (2006) geeft minder dan 1 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs expliciet aan lastig gevallen te worden omdat ze homoseksueel, lesbisch of biseksueel zijn. Bij onderwijspersoneel is dit percentage lager, namelijk 0,2 procent.

5.3.2 Maatregelen van scholen

toezicht op veiligheidsbeleid Sinds 2006 beoordeelt de inspectie het veiligheidsbeleid van scholen aan de hand van drie vragen:

- heeft de school inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in incidenten die zich voordoen;
- heeft de school een beleid dat incidenten kan voorkomen, en;
- is er een beleid waardoor incidenten adequaat kunnen worden afgehandeld?

Als een school op minimaal twee onderdelen aantoonbare activiteiten heeft ontplooid, wordt het veiligheidsbeleid als voldoende beoordeeld. Momenteel heeft 45 procent van de basisscholen een beleid dat voldoende is uitgewerkt. In de overige sectoren zijn nog te weinig scholen bezocht om uitspraken te kunnen doen.

groeierende aandacht voor maatregelen Scholen zijn in hun veiligheidsbeleid meer gericht zijn op het voorkomen van incidenten dan op het afhandelen ervan (tabel 5.3.2a). Toch ook maatregelen op dat terrein van belang, omdat een school er op terug moet kunnen vallen als zich echt een incident voordoet. Bovendien bereiken scholen die zowel werk maken van het ontwikkelen van waarden en normen als van strenge handhaving van regels het meeste bij hun leerlingen (Emans & Roede, 2006). Bij preventieve maatregelen is een zekere intensiteit van belang. Een lessenserie van 25 lessen zal bijvoorbeeld meer effect sorteren dan een kort project (Van der Knaap, Nijssen & Bogaerts, 2006).

Tabel 5.3.2a Percentages scholen per sector die in 2005/2006 maatregelen troffen op het gebied van de sociale veiligheid

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	So	Vso
Inzicht:							
Registratie incidenten	34	57	42	69	58	63	93
Peilen veiligheidsbeleving leerlingen en personeel	10	27	60	64	44	23	45
Preventief:							
Ontwikkelen preventief beleid	11	44	45	59	44	38	70
Aanpassingen schoolgebouw	6	21	31	47	35	19	39
Thema veiligheid in leerstof-aanbod	6	15	46	22	9	13	36
Scholing onderwijspersoneel	6	21	38	44	32	23	59
Meedoen aan project veiligheid	6	11	20	39	17	8	23
Leerlingen betrekken bij aanpak	11	21	22	24	25	19	23
Minimaal één van de genoemde preventieve maatregelen	29	62	71	85	61	56	84
Curatief:							
Ontwikkelen beleid afhandelen incidenten	7	33	38	48	34	30	52
Afspraken optreden na incidenten	5	33	42	49	37	18	61
Verbeteren opvang na incidenten	1	10	15	16	14	10	18
Verbeteren afspraken met derden	5	17	45	58	44	10	43
Aangifte doen bij de politie	5	12	38	58	40	9	36
Schorsen leerling om fysiek geweld	3	19	42	65	39	20	41
Verwijderen leerling om fysiek geweld	-	4	20	29	14	6	16
Minimaal één van de genoemde curatieve maatregelen	20	55	60	78	53	41	73
Evaluatie van maatregelen	21	53	58	59	48	46	61

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

Praktijkscholen, vmbo-scholen en scholen voor voortgezet speciaal onderwijs zijn het meest actief in het nemen van maatregelen. In vergelijking met vorig jaar zijn praktijk-scholen meer preventieve maatregelen gaan nemen, terwijl scholen voor havo/vwo meer in curatieve maatregelen geïnvesteerd hebben. Vmbo-scholen namen op beide terreinen meer maatregelen.

leerlingen nog weinig ingeschakeld Veel scholen peilen de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel niet en daardoor ontbreekt een mogelijkheid om een goed beeld te krijgen van de eigen situatie. Weinig scholen betrekken leerlingen bij de aanpak van onveiligheid, hoewel dat juist een effectieve manier is om problemen te voorkomen (Mooij, 2001; PSEPC, 2005; Lumsden, 2003). Er zijn overigens wel voorbeelden van scholen die leerlingen opnemen in een werkgroep veiligheid en hen hiervoor belonen in de vorm van studielasturen (Van Steenis, 2006). De Veiligheidsmonitor Voortgezet Onderwijs (Mooij, Sijbers & Sperber, 2006) vermeldt dat directie en leraren soms wel zeggen leerlingen te betrekken bij het opstellen en handhaven van regels, maar toch ervaren leerlingen dit niet altijd zo.

Volgens tabel 5.3.2a maken weinig scholen werk van de opvang na incidenten, terwijl het voor de verwerking van slachtoffers van essentieel belang is dat ze zowel direct na een incident als op de langere termijn goed worden opgevangen. Ten slotte is het voor scholen nog niet vanzelfsprekend om de effectiviteit van veiligheidsmaatregelen te evalueren. In het kader van een cyclische zorg voor kwaliteit en veiligheid is regelmatige evaluatie echter een noodzaak. Bovendien zegt ongeveer de helft van de leerlingen en een derde van de personeelsleden die incidenten op school melden, dat hun meldingen geen effect hebben. Van de groep die wel effect ziet, is een derde niet tevreden over dat effect (Mooij, Sijbers & Sperber, 2006).

5.3.3 Digitaal pesten

digitaal beledigen en bedreigen komt veel voor Nationaal en internationaal onderzoek maakt duidelijk dat een vijfde tot een kwart van de leerlingen digitaal wordt gepest. Digitaal pesten kan zeer bedreigend zijn omdat het potentiële publiek heel groot is (duizenden mensen kunnen beledigende filmpjes of foto's zien op internet), omdat leerlingen vaak niet weten wie de pester is en omdat het pesten niet plaats- of tijdgebonden is maar op ieder moment kan plaatsvinden. Net als bij het traditionele pesten vertellen ook slachtoffers van digitaal pesten lang niet altijd aan hun ouders of leraren wat er gaande is (Van den Eijnden e.a., 2006; Bolman, Dehue & Völlink, 2006; Li, 2005; Campbell, 2005).

Vooraf in het voortgezet onderwijs, maar ook in andere sectoren hebben scholen last van leerlingen die elkaar of personeelsleden digitaal pesten (tabel 5.3.3a). Omdat deze vorm van pesten nog relatief nieuw is voor scholen, heeft de inspectie er nader onderzoek naar gedaan. Bij digitaal pesten gaat het doorgaans om het versturen van bedreigende of beledigende berichten en het verspreiden van geruchten of beledigende foto's. In het voortgezet onderwijs zijn ook wel e-mailaccounts of wachtwoorden gehackt en beledigende websites gemaakt. Soms werd iemands elektronische identiteit overgenomen of werden leerlingen uit online groepen geweerd.

weinig aandacht in onderwijsaanbod Digitaal pesten onttrekt zich grotendeels aan de directe waarneming van schoolleiders en leraren, maar de gevolgen voor de sfeer en de veiligheidsbeleving op school kunnen groot zijn. Daarom is digitaal pesten een probleem

dat hoe dan ook aandacht van scholen vraagt. In de praktijk spoort een minderheid van scholen zelf doelgericht digitaal pesten op (tabel 5.3.3a). De meeste scholen merken daarentegen pas dat er iets speelt door meldingen van leerlingen of ouders. Sommige scholen laten digitaal pesten in het onderwijsaanbod aan de orde komen via methoden, een project of een buitenschoolse activiteit, zoals een bezoek aan een toneelvoorstelling. Praktijkscholen en vmbo-scholen zijn hierin het meest actief.

Tabel 5.3.3a Percentages scholen per sector die in 2005/2006 aandacht hebben besteed aan digitaal pesten

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	So	Vso
Bij leerlingen nagaan of digitaal pesten voorkomt	25	21	44	47	30	17	27
Aanbod via methoden	14	10	31	26	23	11	11
Project over het thema	8	9	18	19	12	5	5
Activiteit zoals bezoek toneelvoorstelling	1	2	6	13	11	-	-

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

leerlingen weerbaar maken Ruim driekwart van de scholen besteedt aandacht aan algemene digitale omgangsvormen, vaak nadat een incident is voorgevallen. Ze leren hun leerlingen geen persoonlijke gegevens aan onbekenden te verstrekken en geen afspraken te maken. Ook leren ze dat ze berichten van onbekenden niet moeten openen en niet voor waar moeten aannemen. Concrete tips over het omgaan met digitale pesters (zoals berichten negeren, een ander e-mailadres nemen, pestberichten bewaren als bewijsmateriaal of de provider of de politie inschakelen voor opsporing) zijn minder bekend bij onderwijspersoneel. De meeste praktijkscholen en vmbo-scholen bespreken zulke tips wel met hun leerlingen, maar in andere sectoren doet hooguit de helft van de scholen dat.

afspraken en controle wijdverspreid Volgens de ondervraagde directies heeft het onderwijspersoneel meestal wel kennis over chatten en e-mailen. Ook zijn er regels over het gebruik van computers en mobiele telefoons op school en wordt toezicht gehouden als leerlingen met computers werken. Driekwart van de scholen controleert zo nu en dan via de systeeminformatie wat leerlingen feitelijk doen op de computers van de school. De helft van de scholen heeft een protocol over digitaal pesten en kent informatieve websites op dit gebied. Hoewel scholen volgens directies dus het nodige lijken te doen, zeggen leerlingen echter dat ook via de apparatuur van de school wel degelijk digitaal wordt gepest (Mooij, Sijbers & Sperber, 2006).

In het voortgezet onderwijs weet de helft van de scholen hoe daders van digitaal pesten opgespoord kunnen worden, zijn sancties bepaald en wordt de provider of de politie in voorkomende gevallen ingeschakeld. In het primair en speciaal onderwijs is men minder op de hoogte en worden minder maatregelen genomen.

In de meeste sectoren heeft hooguit een kwart van de scholen specifieke scholing op het gebied van digitaal pesten gevolgd. Uitzondering vormt het praktijkonderwijs. Hier heeft het personeel van een derde van de instellingen bijscholing gehad.

5.3.4 Sociale veiligheid in het mbo

veiligheid in mbo verbeterd In opdracht van de MBO Raad wordt eens per twee jaar onderzoek gedaan naar incidenten op het gebied van de sociale veiligheid in het mbo. Volgens de meest recente monitor (Neuvel, 2007) is ongeveer een op de tien deelnemers slachtoffer geweest van materieel of psychisch-fysiek geweld (tabel 5.3.4a). Incidenten komen vaker voor in de beroepsopleidende leerweg, waar deelnemers vaker op school zijn, dan in de beroepsbegeleidende. Een op de twintig personeelsleden is slachtoffer van materieel of psychisch-fysiek geweld geweest. Onderwijzend personeel is vaker slachtoffer dan ondersteunend personeel. Homoseksuele personeelsleden worden twee keer zo vaak gepest en gediscrimineerd als hun heteroseksuele collega's.

Tabel 5.3.4a Percentages mbo-deelnemers en personeelsleden die in 2006 slachtoffer waren van incidenten

	Deelnemers beroepsbegelei- dende leerweg	Deelnemers beroepsoplei- dende leerweg	Personeel
Materieel geweld (diefstal, vandalisme)	4	8	6
Psychisch-fysiek geweld (pesten, discriminatie, bedreigen, lichamelijk en seksueel geweld)	6	11	6
Verbaal geweld	9	18	18

Bron: Neuvel (2007)

Een deel van de mbo-deelnemers en personeelsleden geeft aan zich niet voldoende veilig te voelen in de school en/of in de omgeving daarvan. Deelnemers hebben hier vaker last van dan personeelsleden (tabel 5.3.4b). In vergelijking met voorgaande monitoren zijn minder deelnemers en personeelsleden slachtoffer geweest van incidenten (de enige uitzondering is het fysiek geweld, dat licht is toegenomen) en bij beide groepen is de veiligheidsbeleving toegenomen.

Tabel 5.3.4b Veiligheidsgevoel in en om de school van mbo-deelnemers en personeelsleden (percentages)

	Deelnemers	Personeel
In lesruimten	93	97
In het schoolgebouw	92	95
Op het terrein van de school	89	93
In de omgeving van de school	88	93

Bron: Neuvel (2007)

beleid nog onvoldoende bekend bij personeel Ondanks de positieve ontwikkelingen is er voor mbo-instellingen op het terrein van het veiligheidsbeleid nog het nodige te doen. Slechts 30 procent van het personeel geeft aan op enigerlei wijze betrokken te zijn bij het veiligheidsbeleid. Bijna de helft van het personeel weet niet of de instelling een meldpunt voor incidenten heeft en 20 procent weet niet of er een vertrouwenspersoon is. Van de personeelsleden die slachtoffer van een incident zijn geworden, meldt slechts de helft dat op de instelling. Een ruime meerderheid vindt het wenselijk om te leren omgaan met moeilijk gedrag van deelnemers, maar slechts een op de vijf personeelsleden heeft daadwerkelijk een cursus gevolgd (Neuvel, 2007).

5.3.5 Klachtmeldingen bij vertrouwensinspecteurs

meer klachten over fysiek geweld Scholen, leerlingen, ouders en andere betrokkenen kunnen seksueel misbruik, seksuele intimidatie, fysiek geweld en psychisch geweld melden bij de vertrouwensinspecteurs. Meldingen komen vooral uit het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Alleen bij seksueel misbruik zijn scholen wettelijk verplicht contact op te nemen met de inspectie.

In 2005/2006 zijn 1.419 klachten afgesloten tegen 1.015 in het schooljaar daarvoor. Klachten over fysiek geweld zijn het sterkst in aantal gestegen (zie tabel 5.3.5a).

Tabel 5.3.5a Afgesloten klachten 2005/2006 bij vertrouwensinspecteurs, per categorie

	Seksueel misbruik	Seksuele intimidatie	Psychisch geweld	Fysiek geweld
Totaal aantal klachten	168 <i>toename: 22</i>	282 <i>toename: 51</i>	526 <i>toename: 161</i>	443 <i>toename: 170</i>
Klachten vooral uit	Voortgezet onderwijs <i>49 % van totaal</i>	Voortgezet onderwijs <i>55 % van totaal</i>	Primair onderwijs <i>57 % van totaal</i>	Primair onderwijs <i>50 % van totaal</i>
Sekse daders	Man (90 %)	Man (93 %)	Man (65 %)	Man (79 %)
Daders vooral	Onderwijsgeevenden en leerlingen	Onderwijsgeevenden en leerlingen	Leerlingen	Leerlingen
Sekse slachtoffers	Vrouw (80 %)	Vrouw (91 %)	Man (53 %)	Man (72 %)
Slachtoffers vooral	Leerlingen	Leerlingen	Leerlingen	Leerlingen
Meestgenoemde klacht	Aanranding	Ongewenste aanrakingen	Dreiging met fysiek geweld	Mishandeling
Aantal aangiften	94	33	31	94
Aantal veroordelingen	27	2	3	3
Aantal onvrijwillig ontslag	31	21	-	2
Aantal verwijderingen leerling	8	5	14	18

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

Klachten waarbij sms, e-mail of internet een rol spelen, nemen iets toe. Bij seksuele intimidatie gaat het om 13 procent van de klachten (vorig jaar 10 procent), bij psychisch geweld om 3 procent (vorig jaar 2 procent).

Volgens directies van scholen nemen fysiek geweld, digitaal pesten en botsingen tussen groepen autochtone en allochtone jongeren toe. Deze maatschappelijke ontwikkelingen komen terug in de klachtmeldingen bij vertrouwensinspecteurs.

discriminatie en radicalisering Sinds 2005 kunnen ook discriminatie en radicalisering/religieus georiënteerd extremisme gemeld worden bij de vertrouwensinspecteurs. In 2005/2006 kwamen 42 meldingen van discriminatie binnen. De meeste betroffen discriminatie naar ras of godsdienst en weerspiegelden conflicten tussen allochtone en autochtone jongeren. Een melding betrof discriminatie van een homoseksuele leraar door een leerling. De vertrouwensinspecteurs behandelden drie meldingen van radicalisering (radicale uitingen van leerlingen, vertonen van haatvideo's).

5.4 Onderwijs ter bevordering van sociale cohesie

Bevordering van sociale cohesie is een maatschappelijke prioriteit. Veranderingen in de samenleving noodzaken daartoe. Ook van scholen wordt een bijdrage verwacht. Dat is niet nieuw. Scholen richten zich, naast de voorbereiding op vervolgonderwijs en beroep, sinds lang op de maatschappelijke en persoonsvorming van jonge mensen. Daarmee dragen scholen bij aan de vorming van leerlingen en studenten om als verantwoordelijk handelend burger een plaats in te nemen in de samenleving. De wettelijke verankering van de opdracht om het 'actief burgerschap en de sociale integratie' van leerlingen te bevorderen, heeft de socialiserende taak van onderwijs nog eens nadrukkelijk onderstreept. Per 1 februari 2006 luiden artikel 8 lid 3 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 17 van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 11 lid 3 van de Wet op de expertisecentra: 'Het onderwijs a) gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, b) is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en c) is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten'.

Vooruitlopend op deze ontwikkeling besteedde de inspectie in de twee laatst verschenen onderwijsverslagen aandacht aan sociale cohesie en beschreef de situatie in het basisonderwijs. In dit hoofdstuk wordt de stand van zaken in het voortgezet en speciaal onderwijs toegevoegd. De beschrijving laat zien op welke manier scholen werken aan de invulling van de nieuwe wettelijke taak en weerspiegelt de situatie in de tweede helft van 2006. De tijd die sinds de inwerkingtreding van de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap verstreken is, is dus nog kort. Verwacht wordt dat deze opdracht zal leiden tot een hernieuwde oriëntatie op en invulling van de socialiserende taak van scholen. In hoeverre daarmee nu vooral een momentopname wordt geboden, zal later blijken. In elk geval geven de gepresenteerde gegevens een beeld van de praktijk zoals die kort na het inwerking treden van de burgerschapsopdracht bestaat en van aandachtspunten die bij de verdere implementatie en ontwikkeling aandacht vragen. Op basis van deze beschrijving kan bovendien de ontwikkeling van op cohesie gericht onderwijs in de komende jaren worden beoordeeld.

De beschrijvingen zijn gebaseerd op gegevens uit representatieve steekproefonderzoeken onder 308 basisscholen, 135 vmbo-scholen, 117 havo/vwo-scholen, 79 scholen voor speciaal onderwijs en 44 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs. De gegevens zijn verzameld via door schoolleiders digitaal ingevulde vragenlijsten.

5.4.1 Visie van scholen op burgerschap

veel scholen hebben een visie op burgerschap... Burgerschap en integratie kunnen op verschillende manieren worden bevorderd. De invulling die scholen daaraan geven kan samenhangen met de onderwijsvisie van de school en opvattingen van ouders, de samenstelling van de leerlingenpopulatie en de sociale context waarin de school functioneert. Dat betekent dat er meerdere manieren van cohesiebevorderend onderwijs mogelijk zijn en dat scholen eigen keuzes moeten maken. Dat maakt het nodig om als school een visie te hebben op de burgerschapscompetenties die de school wil bevorderen, en de aanpak die daartoe wordt gevolgd. De meeste scholen geven aan te beschikken over een visie op bevordering van burgerschap en integratie (zie tabel 5.4.1a). Toch ontbreekt zo'n visie bij een op de vijf scholen voor voortgezet onderwijs. In het speciaal onderwijs is dat bij circa een kwart van scholen het geval.

Ook in het basisonderwijs heeft, zoals ook uit de peiling in 2005 naar voren kwam, circa een op de vier scholen geen visie. Zoals nog zal blijken betekent dat overigens niet dat in de onderwijspraktijk van cohesie gerelateerd onderwijs geen sprake is.

...maar de uitwerking daarvan vraagt aandacht Hoewel veel scholen er dus een opvatting over de bevordering van burgerschap op na houden, is dat voor 20 tot 30 procent niet het geval (tabel 5.4.1a). Daarmee ontbreekt een belangrijke voorwaarde voor planmatige, intentionele bevordering van de competenties die integratie en burgerschap ten goede komen. Dat beeld verschuift nog meer wanneer wordt bedacht dat de visie op de bevordering van burgerschap vaak nog weinig is uitgewerkt. Van de scholen met een visie geeft een op de vier in het primair onderwijs en tussen de 10 en 20 procent in het voortgezet onderwijs aan, die visie niet te hebben uitgewerkt (niet in tabel). Hoewel deze scholen dus een opvatting hebben over de bijdrage die ze willen leveren aan de bevordering van burgerschap, blijft dat beperkt tot globale uitspraken en ideeën. Van de scholen die wél een uitgewerkte visie hebben, geeft (afhankelijk van de sector) zo'n 30 tot 40 procent aan dat slechts van een algemene beschrijving sprake is. Dat betekent dat van concrete uitwerkingen die richting kunnen geven aan het onderwijs dat de school binnen een vormingsgebied, leerjaar of schooltype wil geven, vaak dus nog geen sprake is. Hoewel het toezicht van de inspectie op burgerschap kort geleden van start ging en nog slechts beperkte gegevens beschikbaar zijn, wijzen ook de bevindingen uit het toezicht in deze richting. Weliswaar zijn veel scholen zich bewust van hun taak, maar een doelgerichte en planmatige opzet van het onderwijs ter bevordering van burgerschap wordt slechts beperkt aangetroffen.

Tabel 5.4.1a Aanwezigheid van visie op bevordering van integratie en samenhang in de samenleving (in procenten)

	Bao	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
School heeft geen visie	29	19	19	27	24
School heeft visie en is niet vastgelegd	11	10	8	9	13
School heeft visie en is vastgelegd	60	71	73	64	63

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

burgerschap volgens scholen: integratie, respect en het goede voorbeeld Gevraagd naar de inhoud van de visie van scholen op de bijdrage die ze willen leveren aan bevordering van integratie en burgerschap blijkt, naast veel variatie, een aantal parallellen.

In alle sectoren worden vaak genoemd:

- voorbereiding op de multiculturele samenleving;
- het bevorderen van integratie;
- bevordering van waarden zoals respect en gelijkwaardigheid;
- een veilig klimaat waarin leerlingen zich geaccepteerd voelen, en;
- als school het goede voorbeeld geven.

Behalve door scholen voor havo/vwo wordt bevordering van sociaal-emotionele ontwikkelingen ook vaak genoemd.

verantwoording nodig Scholen met een visie hebben die doorgaans ook vastgelegd. Driekwart van de basisscholen waarvoor dat geldt, en ruim de helft van de vmbo- en havo/vwo-scholen, laten weten die informatie in de schoolgids te vermelden.

Daarmee voldoen deze scholen aan de eis om verantwoording af te leggen over de invulling van de burgerschapsopdracht. Uitgedrukt als aandeel van alle scholen ligt dat percentage echter lager: zo'n 40 tot 50 procent van alle de scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs geeft aan de visie op burgerschap in de schoolgids te hebben vastgelegd. In het speciaal onderwijs is dat minder vaak het geval.

Een aanvullende verkenning op basis van de verantwoording in schoolgidsen 2006/2007 in het basisonderwijs laat zien dat scholen in verschillende stadia verkeren. Voor een deel van de scholen die in de schoolgids herkenbaar aandacht aan integratie besteden, geldt dat nog over de uitwerking van burgerschap wordt nagedacht. Andere scholen vermelden de concrete activiteiten die worden ondernomen, verwijzen naar de invulling die de school daar altijd al aan gaf, of richten zich op de (herziene) kerndoelen die met burgerschap verbonden zijn.

In het toezicht van de inspectie is verantwoording van de uitwerking van burgerschap in de schoolgids een van de aandachtspunten. Op het moment dat de bevindingen uit dit toezicht beschikbaar komen, zal de inspectie over de realisering van de verantwoordingsplicht rapporteren.

belemmeringen Tabel 5.4.1b geeft inzicht in het percentage scholen dat, naar eigen zeggen, belemmeringen ervaart bij de vormgeving van op integratie en burgerschap gericht onderwijs. Voor driekwart en meer van de scholen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs en zo'n tweederde van de scholen voor speciaal onderwijs is dat niet het geval. Scholen die wel aangeven belemmeringen te ondervinden wijzen onder meer op gebrek aan tijd, het ontbreken van geschikt lesmateriaal en onvoldoende deskundigheid van leraren. Ook een gebrekkige aansluiting tussen thuis en school, zoals verschillen in opvatting tussen ouders en school, en de samenstelling van de leerlingenpopulatie zijn daar voorbeelden van. Zo'n 20 tot 30 procent van de scholen voor regulier basisonderwijs en voortgezet onderwijs en 40 procent in het speciaal onderwijs meldt met dergelijke belemmeringen te maken te hebben.

Tabel 5.4.1b Belemmeringen bij het vormgeven van cohesiebevorderend onderwijs

	Bao	Vmbo	Havo/vwo	So	Vso
Ja	21	28	17	38	39

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

5.4.2 Bevorderen van burgerschap en integratie: de onderwijspraktijk

belang van sociale vaardigheden, omgangsregels en basiswaarden Dat de invulling van cohesiebevorderend onderwijs door de wetgever wordt overgelaten aan de school, en de inspectie daarover geen oordeel geeft, maakt het niet minder zinvol een beeld te geven van de uitwerking die scholen daaraan geven. Voor beschrijving van de hoofdlijnen van op burgerschap en integratie gericht onderwijs gebruikt de inspectie zeven categorieën (zie tabel 5.4.2a; voor een toelichting zie Inspectie van het Onderwijs,

2004) die een goed beeld geven van de voornaamste invullingen die bij cohesiebevorderend onderwijs denkbaar zijn.

Wanneer schoolleiders wordt gevraagd aan te geven welke vormen van cohesiebevorderend onderwijs belangrijk zijn, verschijnt een top drie die uit sociale vaardigheden, het aanleren van beleefdheids- en omgangsregels en het bevorderen van basiswaarden bestaat (tabel 5.4.2a). Deze vormen van bevordering van burgerschap en integratie worden in alle sectoren als de voornaamste genoemd. Vooral in het voortgezet onderwijs wordt bovendien veel waarde gehecht aan de school als plaats om met integratie en burgerschap te oefenen. Het beeld zoals dat voor het basisonderwijs naar voren komt, vertoont veel overeenkomsten met de gegevens uit het verkennend onderzoek onder basisscholen waarover de inspectie in 2005 rapporteerde.

Tabel 5.4.2a Belang dat scholen toekennen aan verschillende vormen van maatschappelijke vorming en persoonsvorming (gemiddelde op schaal 1-7)

	Bao		Vmbo		Vmbo		So		Vso
	Ob	Bb	B/K	T	Ob	Bb	Ob	Bb	
Sociale vaardigheden	5,9	5,9	5,9	5,9	5,2	4,7	5,9	5,8	6,3
Beleefdheid en omgangsregels	5,0	4,9	5,2	5,2	4,4	4,0	4,9	4,7	5,0
Andere culturen	3,0	3,3	3,1	3,1	3,7	3,6	3,3	3,4	3,0
Basiswaarden	4,7	4,6	5,0	5,0	5,0	4,8	4,7	4,7	4,6
Godsdienst/levensbeschouwing	3,8	3,8	2,7	2,8	3,1	3,2	3,0	3,2	2,4
Kennis van democratie	2,3	2,7	2,8	2,8	3,1	3,4	2,6	2,6	2,5
School is een oefenplaats	3,9	3,6	4,3	4,2	4,3	4,2	3,9	4,3	4,5

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

cohesiebevorderend onderwijs in de praktijk De verschillende vormen van cohesiebevorderend onderwijs krijgen volgens de schoolleiders op veruit de meeste scholen wel enige aandacht. Een uitzondering daarop vormt de relatief geringe aandacht voor democratie in de onderbouw van het basisonderwijs. Ook op scholen voor speciaal onderwijs is dit het geval. Tabel 5.4.2b laat bovendien zien dat de hogere leerjaren havo en vwo een wat afwijkende positie innemen: relatief veel scholen kiezen er voor om een of meer vormen niet aan te bieden. Op ruim 10 procent van de scholen geldt dat onder meer voor het bevorderen van basiswaarden of kennismaking met andere culturen. Dat hoeft geen probleem te zijn: zowel de ontwikkelingsfase van leerlingen als de opbouw van het curriculum over de schoolloopbaan spelen een rol bij de invulling die scholen aan burgerschapsonderwijs kunnen geven. Het oordeel van de inspectie over de kwaliteit van dit onderwijs is dan ook gebaseerd op het integrale aanbod over vakken

en leerjaren. Op het moment dat de eerste bevindingen uit het toezicht beschikbaar komen, zal de inspectie daarover rapporteren.

Tabel 5.4.2b Percentage scholen dat geen noemenswaardige aandacht geeft aan verschillende vormen van maatschappelijke- en persoonsvorming

	Bao		Vmbo		Havo/vwo		So		Vso
	Ob	Bb	B/K	T	Ob	Bb	Ob	Bb	
Sociale vaardigheden	1	1	1	1		13			
Beleefdheid en omgangsregels	1		1	1	1	13			
Andere culturen	1		1	1		12	3		
Basiswaarden	1		1	1	1	13			
Godsdienst/ levensbeschouwing	4	1	6	6	4	16	11	6	
Kennis van democratie	21	0	1	1	1	12	34	11	5
School is een oefenplaats	5	3	2	1	3	15	10	10	2

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2006)

werken met doelen Om burgerschap en integratie op systematische manier te kunnen bevorderen is het van belang dat scholen doelen formuleren waarmee de visie wordt ingevuld. Concrete doelen geven richting aan het onderwijs dat de school wil geven. Van dergelijke doelen is nog weinig sprake. De meeste scholen geven aan nog alleen met globale, algemeen geformuleerde doelen te werken. In het basisonderwijs en vmbo en havo/vwo is dat op de helft tot tweederde van de scholen het geval. Het formuleren van doelen die richting geven aan het onderwijs zoals dat binnen een leerjaar of afdeling wordt gegeven komt soms voor. Met doelen voor individuele leerlingen werken scholen nog vrijwel niet. Scholen voor speciaal onderwijs vormen daarop een uitzondering en geven relatief vaak aan per leerling gekozen doelen te kennen. Zo'n 10 tot 30 procent van de scholen heeft, variërend naar de vorm van cohesiebevorderend onderwijs, in het geheel geen doelen gesteld.

gebruik lesmateriaal Scholen gebruiken voor het op bevordering van cohesie gerichte onderwijs niet altijd lesmateriaal. Soms valt dat gemakkelijk te begrijpen: om het goede voorbeeld te geven zal een school vaak voor andere middelen dan inzet van een methode kiezen. Ook voor het bevorderen van beleefdheid en omgangsregels zal dat vaak het geval zijn. Wanneer dergelijke invullingen buiten beschouwing blijven varieert het aantal scholen dat geen methode of andere materialen gebruikt in het basisonderwijs en vmbo tussen zo'n 20 procent en de helft. In het havo/vwo gaat het om circa een

derde tot driekwart van de scholen (tabel 5.4.2c). Havo/vwo-scholen zetten dus relatief vaak geen materiaal in. Ook veel scholen voor speciaal onderwijs geven aan geen specifiek lesmateriaal te gebruiken voor burgerschap gerelateerd onderwijs. Invullingen van cohesiebevorderend onderwijs waarbij (met name op scholen voor basisonderwijs en vmbo) relatief vaak lesmateriaal wordt gebruikt, zijn bevordering van sociale vaardigheden, aandacht voor andere culturen en kennis van democratie, evenals godsdienst of levensbeschouwing.

Tabel 5.4.2c Percentage scholen dat geen gebruik maakt van apart lesmateriaal

	Bao	Vmbo	Havo/vwo	So	Vso
Sociale vaardigheden	23	19	65	9	39
Beleefdheid en omgangsregels	53	62	86	61	73
Andere culturen	22	36	59	61	61
Basiswaarden	46	59	77	65	89
Godsdienst/levensbeschouwing	19	34	29	67	64
Kennis van democratie	28	32	59	67	57
School is een oefenplaats	71	71	87	68	77

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2006)

5.4.3 Bevordering van actief burgerschap en sociale integratie: eerste beelden

Met de wettelijke opdracht tot bevordering van 'actief burgerschap en sociale integratie' is de socialiserende taak van scholen opnieuw onderstreept. De maatschappelijke en persoonsvorming van jonge mensen vraagt nadrukkelijk aandacht, ook van scholen. De inspectie zal in haar toezicht op instellingen en stelsel aandacht geven aan de kwaliteit van het onderwijs dat met deze doelen verband houdt. Het toezicht op de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie is op 1 oktober 2006 van start gegaan. Uitgangspunt is het door de minister goedgekeurde toezichtkader 'Actief burgerschap en sociale integratie'. Wanneer de eerste bevindingen uit dit toezicht beschikbaar komen zal de inspectie in de komende jaren op basis van het toezichtkader regelmatig over de ontwikkeling van het onderwijs gericht op burgerschap en integratie rapporteren. Daarop vooruitlopend biedt dit hoofdstuk een eerste beeld van de stand van zaken, gebaseerd op in het najaar van 2006 via steekproefonderzoek onder schoolleiders verzamelde gegevens.

De inspectie rapporteerde in het Onderwijsverslag 2004/2005 dat basisscholen in een goede uitgangspositie verkeren om verder invulling te geven aan onderwijs dat cohesie

bevordert: scholen zien daar een taak en geven daar in hun onderwijs ook invulling aan. De huidige gegevens, die nu ook voor het voortgezet en speciaal onderwijs beschikbaar zijn, bevestigen dit beeld.

Veel scholen hebben een visie op de bijdrage die ze willen leveren aan de bevordering van de integratie en het burgerschap van leerlingen. Dat geldt echter niet voor alle instellingen: afhankelijk van de onderwijssector ontbreekt het 20 tot ruim 30 procent van de scholen aan zo'n visie. Ook blijkt de visie van de school en de aanpak die ze wil volgen vaak niet of alleen globaal te zijn uitgewerkt. Van een planmatige, intentionele aanpak voor bevordering van competenties die integratie en burgerschap ten goede komen, is slechts beperkt sprake. Ook de verantwoording van de invulling die scholen aan de burgerschapsopdracht geven is weinig ontwikkeld. Zo ontbreekt het in de schoolgids nog vaak aan (betekenisvolle) informatie over de invulling van het burgerschapsonderwijs. Tegen deze achtergrond wijst de inspectie opnieuw op het belang van aandacht voor verdere ontwikkeling van het onderwijs voor burgerschap en integratie. Om de opdracht tot bevordering van actief burgerschap te kunnen realiseren is het nodig dat de school zélf een visie heeft op de rol die ze wil spelen én die visie planmatig en systematisch in haar onderwijs vorm geeft. Een uitgewerkte visie, een planmatige aanpak, het formuleren van concrete doelen en de verantwoording daarvan naar deelnemers, ouders en omgeving zijn belangrijke aandachtspunten. Ook aandacht voor bevordering van burgerschap in schoolplan en schoolgids is dus van belang. De inspectie zal in het toezicht aan deze punten aandacht schenken, door scholen waar nodig aan te spreken, eventuele tekorten in schoolbezoekrapporten te vermelden en over de ontwikkelingen op landelijk niveau te rapporteren.

De door scholen genoemde belemmeringen, zoals beperkte tijd en deskundigheid en de samenstelling van de leerlingenpopulatie, onderstrepen het belang van een doordachte visie en aanpak, het formuleren van doelen, inpassing in het curriculum en een heldere, door alle betrokkenen gedragen, aanpak. Maar ook blijft de ontwikkeling en ondersteuning van dit onderwijs een punt van aandacht. Veel scholen en hun organisaties, evenals de landelijke pedagogische centra en andere onderwijsondersteunende en onderzoeksinstellingen werken daaraan. Zowel een goede ontsluiting van al beschikbare expertise en materialen, het vergroten van kennis over effectieve praktijken en materialen, als de verdere ontwikkeling daarvan zijn van belang.

5.5 Innovatieve onderwijspraktijken

Vrijwel alle scholen in Nederland werken regelmatig aan het vernieuwen ('innoveren') of verbeteren van hun onderwijs. De term innovatie is dus een containerbegrip waarin allerlei gradaties en niveaus zijn te onderscheiden. Een relatief beperkte groep scholen heeft echt ingrijpende onderwijsinnovaties doorgevoerd. De inspectie volgt deze scholen met bijzondere aandacht. In het volgende wordt deze groep aangeduid met de term 'sterk innovatieve scholen'. Het gaat om scholen die nieuw gestart zijn met een vernieuwend onderwijsconcept, of om scholen die bezig zijn om voor een groter deel van de leerlingen het onderwijs integraal en ingrijpend anders te organiseren.

Deze groepen scholen zijn te identificeren door te kijken naar de mate waarin ze bepaalde kenmerken van nieuwe vormen van leren hebben doorgevoerd. Dit zijn kenmerken als samenwerkend leren, het centraal stellen van eigen leervragen van leerlingen, zelfstandig leren, het samenvoegen van vakgebieden in bredere leergebieden en het gebruikmaken van een zekere mate van zelfbeoordeling. Vaak gaat invoering van deze onderwijsvernieuwingen ook gepaard met ingrijpende roosterveranderingen en veelvuldig ict-gebruik.

In het basisonderwijs schat de inspectie op basis van een steekproefonderzoek dat circa 6 procent sterk innovatief onderwijs aanbiedt. Voor het voortgezet onderwijs is de groep al beter in beeld. Daar telt de inspectie circa 85 sterk innovatieve scholen, ongeveer 7 procent.

In het beroepsonderwijs wordt het competentiegericht leren op alle mbo-opleidingen ingevoerd. In 2006/2007 is ruim een derde van de opleidingen 'experimenteel', dat wil zeggen dat daar het competentiegericht leren wordt ingevoerd.

5.5.1 Basisonderwijs

veel basisscholen zeggen te werken met nieuwe vormen van leren In een steekproefonderzoek, in het najaar van 2006, onder driehonderd basisscholen gaf ongeveer 40 procent van de basisscholen aan bezig te zijn met het innoveren in de richting van 'natuurlijk leren', 'nieuw leren' of soortgelijke termen. Bij doorvragen blijken veel van deze scholen onderscheidende innovatieve kenmerken zoals samenwerkend leren, eigen leervragen van leerlingen centraal stellen, zelfstandig leren en ingrijpende roosterveranderingen maar in beperkte mate te realiseren. In het onderzoek gaven 46 basisscholen aan deze kenmerken in meerdere mate te realiseren. Dat gaat dan om 15 procent op het niveau van de populatie van alle basisscholen. Bijna de helft (21) van deze 46 scholen is recent bezocht door de inspectie.

Uit de schoolbezoekinformatie blijkt dat bij 5 van de 21 scholen 'geen spoor' van nieuwe vormen van leren onder de titel van 'natuurlijk leren', 'nieuw leren' of soortgelijke termen valt te ontdekken. Het zou natuurlijk kunnen dat deze scholen na het schoolbezoek aan het 'nieuwe leren' zijn begonnen, maar dat is dan wel na het schooljaar 2005/2006. Bij 7 van de 21 scholen trof de inspectie diverse vernieuwingen aan waarvoor de termen 'coöperatief leren', 'adaptief onderwijs', 'BAS-project', 'domeingebonden leerlijnen' en 'een ingrijpende vernieuwing van het wereldoriëntatieonderwijs' worden gebruikt. Termen als 'natuurlijk leren', 'nieuw leren' of 'competentiegericht leren' vallen bij deze scholen niet.

6 procent van de basisscholen is ingrijpend met nieuwe vormen van leren bezig Bij 9 van de 21 scholen vallen veelvuldig termen zoals 'nieuw leren', 'natuurlijk leren', 'leerlingen die zelf keuzes maken', 'eigen verantwoordelijkheid voor leertaken'. Uit de schoolbezoekverslagen blijkt ook dat deze scholen ingrijpend en substantieel het onderwijs op nieuwe leest schoeien. Dat zou betekenen dat het percentage scholen dat in de populatie intensief met of aan 'het nieuwe leren' werkt, geschat kan worden op 6 procent.

op een aantal basisscholen werkt de innovatie goed Vier van de negen scholen die intensief met nieuwe vormen van leren werken, hebben niet alleen een voldoende voor hun opbrengsten aan het eind van het basisonderwijs. Ze scoren ook op alle aspecten van de inrichting van het onderwijsleerproces (aanbod, leertijd, pedagogisch-didactisch handelen, afstemming van het onderwijs op verschillen tussen de leerlingen, sfeer op school en zorg en begeleiding) een voldoende of beter.

op andere scholen zijn er problemen Een van de negen scholen heeft weliswaar een voldoende voor de opbrengsten, maar scoort op diverse essentiële delen van het onderwijsleerproces een onvoldoende.

Twee scholen kunnen hun opbrengsten aan het eind van het basisonderwijs niet verantwoorden. Een van deze scholen heeft bovendien op diverse essentiële elementen van het onderwijsleerproces een onvoldoende. Een school valt in de categorie zeer zwakke scholen en een andere school heeft onvoldoende opbrengsten aan het eind van het basisonderwijs en een leerstofaanbod dat onvoldoende dekkend is voor de kerndoelen.

5.5.2 Voortgezet onderwijs

sterk vernieuwende vo-scholen zijn in beeld Van de 85 sterk innovatieve scholen voor voortgezet onderwijs heeft de inspectie van ongeveer de helft recente kwaliteitsgegevens, dat wil zeggen vanaf schooljaar 2004/2005. Deze gegevens zijn vergeleken met die van de overige scholen. Aan de hand van onderstaande tabel zijn de belangrijkste verschillen te zien.

Tabel 5.5.2a Verschillen tussen sterk innovatieve scholen en de overige scholen voor voortgezet onderwijs

	Sterk innovatieve scholen voor voortgezet onderwijs	De overige scholen voor voortgezet onderwijs
Kwaliteitszorg en toetsing		
De school heeft inzicht in de kenmerken van de leerlingenpopulatie.	94	96
De kwaliteitszorg is verbonden met de visie op leren en onderwijzen zoals geformuleerd in het schoolplan.	60	69
De school evalueert systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten.	33	58
De school evalueert systematisch de kwaliteit van het leren en onderwijzen.	31	42
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	80	73
De school waarborgt de kwaliteit van leren en onderwijzen.	30	35
De school waarborgt de kwaliteit van het schoolexamen en van andere toetsinstrumenten.	82	74
De school rapporteert inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs aan belanghebbenden.	49	48
De school waarborgt de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel.	100	93
Leerstofaanbod en onderwijs		
Het leerstofaanbod in de onderbouw voldoet aan de wettelijk vereisten.	89	96
Het leerstofaanbod in de bovenbouw is dekkend voor de examenprogramma's.	88	98
De school met een substantieel percentage taalzwakke leerlingen heeft bij alle vakken een leerstofaanbod dat past bij de talige onderwijsbehoeften van deze leerlingen	93	79
De leerlingen krijgen te maken met activerende werkvormen.	48	62
Begeleiding en zorg		
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de ontwikkeling van de leerlingen	63	83
De school voert de zorg planmatig uit.	79	57

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2007)

de visie op innovatie niet altijd vastgelegd Op een aantal indicatoren van de kwaliteitszorg worden sterk innovatieve scholen even goed beoordeeld als andere scholen. Op een aantal andere onderdelen echter is de inspectie minder tevreden. Dit blijkt ook uit een nadere analyse van de beschikbare bezoekverslagen van deze scholen. De sterk innoverende scholen hebben vaak moeite om duidelijk te maken hoe hun vernieuwing samenhangt met de eigen schoolvisie. Ze evalueren het eigen onderwijs en de eigen opbrengsten minder systematisch. Kijken we alleen naar sterk innoverende scholen die in 2006 zijn bezocht dan blijkt dat deze indicatoren beter worden beoordeeld, behalve wat betreft het evalueren van de eigen opbrengsten. Dat blijft een zwak punt.

de toetsing verbetert Uit de verslagen van de schoolbezoeken blijkt dat sterk innovatieve scholen er door hun onderwijsconcept in het algemeen moeite mee hebben de kwaliteit van de toetsing te waarborgen. Dit is voor een deel het gevolg van het feit dat men meer geïntegreerde en vakoverstijgende inhouden kiest, waar de traditionele testen niet goed bij passen. Ook is het onderwijs meer gericht op vaardigheden en competenties en die zijn moeilijker te toetsen. Een relatief beperkte groep scholen heeft ingrijpende onderwijsinnovaties doorgevoerd.

De inspectie volgt deze scholen met bijzondere aandacht. De sterk innoverende scholen die in 2006 zijn bezocht worden zelfs beter beoordeeld op dit punt. In het algemeen komen deze scholen tot een mix van beoordelingen van de leerlingen. Ze gebruiken kennisproefwerken, zetten vaardigheidstoetsen in en beoordelen op een kwalitatieve manier de meer competentiegerichte en gedragsmatige aspecten van het onderwijs.

nieuwe vormen van leren leveren niet altijd meer variatie Op de sterk innovatieve scholen is het leerstofaanbod zowel in de onderbouw als in de bovenbouw minder vaak in overstemming met de wettelijke vereisten of dekkend voor de examenprogramma's. Sommige scholen die de kanteling maken van aanbodgericht naar vraaggestuurd onderwijs, geven de leerlingen daarmee meer invloed op de volgorde waarin zij zich het leerstofaanbod eigen maken en in sommige gevallen ook op de inhoud van de leerstof. Ook de scholen die de leerstofinhoud verbinden aan relevante thema's bereiken vaak niet alle vereiste kerndoelen. Opmerkelijk in dit verband is dat deze scholen vaker een leerstofaanbod hebben dat past bij de talige onderwijsbehoeften van taalzwakke leerlingen. Wat ook opvalt is dat de inspectie constateert dat leerlingen op sterk innovatieve scholen in iets mindere mate activerende werkvormen tegenkomen. Het gaat daarbij meestal om de afwisseling: bij lesobservaties in deze scholen ziet de inspectie vaak dat leerlingen langere periodes per dag binnen een werkvorm bezig zijn.

begeleiding en zorg beter gepland Sterk innovatieve scholen voeren de leerlingenzorg planmatiger uit dan andere scholen. Vaak vindt men de traditionele begeleiding van een klas door een mentor te mager. Men werkt ofwel met twee mentoren op een groep of men vormt kernteams die een groep leerlingen begeleiden. Er worden frequent voortgangsgesprekken met leerlingen gevoerd.

De inspectie constateert echter dat bij deze vorm van directe leerlingbegeleiding de meer specialistische zorg in de tweede lijn (individuele begeleiding door gespecialiseerde medewerkers) soms tekortschiet. Ook is men minder goed in staat de ontwikkeling van leerlingen systematisch te volgen en vast te leggen. Bij enkele scholen is het zoeken naar een adequaat volgsysteem onderdeel van de innovatie.

opbrengsten van de innovatie nog niet te bepalen Van zestig scholen zijn er opbrengsten bekend, waarvoor de gegevens gebaseerd zijn op schooljaar 2004/2005.

Op de sterk innovatieve scholen liggen de cijfers van het centraal examen voor zowel havo als vwo gemiddeld lager dan op de overige scholen (zie tabel 5.5.2b). Ook de onvertraagde doorstroom in havo- en vwo-bovenbouw is op de sterk innovatieve scholen minder goed. Hierbij moet er met nadruk op gewezen worden dat deze cijfers in verreweg de meeste gevallen niet het gevolg kunnen zijn van het invoeren van de ingrijpende onderwijsvernieuwing. Daarvoor zijn de betreffende scholen nog te kort bezig of is het nieuwe concept nog lang niet volledig binnen de gehele school doorgevoerd. In sommige gevallen zijn tegenvallende opbrengsten in het verleden voor een school juist de reden geweest om andere vormen van leren in te voeren. De inspectie ziet deze gegevens dan ook meer als een ijkpunt om de effecten van de veranderingen bij de betreffende groep scholen de komende tijd beter in kaart te kunnen brengen.

Tabel 5.5.2b Opbrengsten van sterk innovatieve scholen en de overige scholen voor voortgezet onderwijs in 2004/2005

	Sterk innovatieve scholen voor voortgezet onderwijs	De overige scholen voor voortgezet onderwijs
De cijfers van het centraal examen voor de opleiding vmbo-b/k	70	72
De cijfers van het centraal examen voor de opleiding vmbo-g/t	77	82
De cijfers van het centraal examen voor de opleiding havo	69	80
De cijfers van het centraal examen voor de opleiding vwo	60	80
Het interne rendement van de onderbouw	81	80
Doorstroom bovenbouw voor de opleiding vmbo-b/k	79	83
Doorstroom bovenbouw voor de opleiding vmbo-g/t	94	88
Doorstroom bovenbouw voor de opleiding havo	67	83
Doorstroom bovenbouw voor de opleiding vwo	73	85

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2007)

5.5.3 Beroepsonderwijs

competentiegericht onderwijs in een derde van de opleidingen Mede op verzoek van het bedrijfsleven wordt gewerkt aan de omzetting van eindtermendocumenten per opleiding naar kwalificatiedossiers per cluster van opleidingen. Deze kwalificatiedossiers zijn niet meer gebaseerd op eindtermen maar op competenties. Daarin staat per cluster van opleidingen en per uitstroombifferentiatie over welke competenties een afgestudeerde moet beschikken. Tegelijkertijd wordt er vanaf 2004 onder de naam Herontwerp

MBO gewerkt aan een herstructurering van alle mbo-opleidingen. Dit betekent dat de opleidingen afgestemd gaan worden op de nieuwe kwalificatiedossiers. De 750 soorten 'oude' opleidingen worden op de bve-instellingen op circa 7.500 plaatsen aangeboden. Al deze opleidingen zullen zich richten op de nieuwe kwalificaties. De keuze voor de leer- en onderwijsvorm, al dan niet competentiegericht onderwijs, is aan de instellingen. De invoering vindt plaats in experimenten volgens de Regeling experimenten herontwerp kwalificatiestructuur mbo 2005/2006. Er zijn in 2005/2006 790 'nieuwe' opleidingen goedgekeurd en in 2006/2007 2.803 opleidingen. De experimenten zijn verspreid over alle bve-instellingen.

kwaliteitsverschillen tussen oude en nieuwe opleidingen gering In het toezicht op de experimentele opleidingen is gecontroleerd of de programma's gericht zijn op de betreffende kwalificatieprofielen en of er voldoende inspanningen geleverd worden met het oog op de geprogrammeerde studielast van de opleiding. Bij het onderzoek van de inspectie naar de 850 urennorm (Inspectie van het Onderwijs, 2006a) zijn er ook vragen over gesteld. Bij deze representatieve steekproef van opleidingen is geen verschil aangetroffen tussen 'oude' en 'nieuwe' opleidingen wat betreft programmering en realisering van voldoende onderwijstijd. In hetzelfde onderzoek is nagegaan of er voldoende structuur wordt geboden aan de deelnemers zodat de context geen belemmering is om te leren. Het onderzoek toont aan dat er tussen de 'oude' en de 'experimentele' opleidingen geen noemenswaardige verschillen bestaan in de structuur van de begeleiding en de registratie daarvan.

Het onderzoek toont ook aan dat er, ongeacht of het om 'oude' of 'nieuwe' opleidingen gaat, de betrokkenheid bij deelnemers die om wat voor reden dan ook van school weg- blijven, gering is. Verzuimregistratie vindt nauwelijks plaats, en waar dit wel gebeurt worden de leerlingen zelden op hun ongewenst gedrag aangesproken. De inspectie beschouwt dit als een zeer verontrustende ontwikkeling.

meer klachten De inspectie ontvangt regelmatig klachten over de kwaliteit van het onderwijs. Deze zijn de afgelopen jaar in omvang toegenomen. De klachten zijn soms zeer ernstig van aard en kunnen vele aspecten van het onderwijs raken. Soms wordt door de indieners van de klachten een verbinding gelegd met het competentiegericht leren. Daartegenover staat dat de inspectie regelmatig goede voorbeelden van competentiegericht leren tegenkomt waarmee alle betrokkenen tevreden zijn.

De klachten die betrekking hebben op de kwaliteit van het onderwijs blijken vaak terug te voeren te zijn tot slechte organisatorische randvoorwaarden. Dit geldt ook voor klachten over opleidingen waar competentiegericht onderwijs al is ingevoerd. Het gaat dan vaak om roosters die niet kloppen, lesuitval die niet opgevangen wordt, leerboeken die niet gebruikt worden, problemen in de communicatie met deelnemers en ouders, opdrachten die onduidelijk zijn geformuleerd, enzovoorts.

Ook de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) ontvangt veel klachten over de invoering van competentiegericht onderwijs. Het JOB heeft in juni 2006 na een debat met studenten en enkele onderwijsprofessionals Tien Gouden Regels voor Goed Competentiegericht Onderwijs gepresenteerd. Daarin nemen onder andere 'voldoende begeleiding', 'handleiding hoe te leren', 'docenten op een lijn' en 'sterke studenteninspraak' een belangrijke plaats in.

5.6 De huisvesting van onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs

huisvesting en verantwoordelijkheid Het bestuur van een school is verantwoordelijk voor het onderhoud van en de uitvoering van aanpassingen aan de binnenzijde en de buitenzijde van een schoolgebouw. De gemeente is verantwoordelijk voor de realisatie van gebouwen. Het nieuwbouwbudget wordt bepaald met behulp van de gemeentelijke modelverordening. Dit budget is niet altijd voldoende om de ambities op het terrein van de onderwijshuisvesting te kunnen realiseren. Er wordt daarom vaak naarstig gezocht naar andere mogelijkheden om voldoende geld te verwerven, bijvoorbeeld door de bouw van scholen te combineren met de bouw van woningen, het inschakelen van private partijen of speciale kredieten vanuit de overheid.

huisvesting en de realisering van onderwijsdoelstellingen In 2006 heeft de inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de relatie tussen de kwaliteit van de huisvesting in het voortgezet onderwijs en de mogelijkheden om onderwijsdoelen te realiseren. Scholen beoordelen de huisvesting als een factor van groot belang voor het realiseren van onderwijsvisie en onderwijsdoelstellingen. Op een schaal van 1 tot 10 krijgt het belang van huisvesting gemiddeld een 8.

huisvesting als belemmerende factor voor innovatie Tweederde van de scholen geeft in dit onderzoek aan dat de huisvesting een belemmerende factor vormt voor het realiseren van onderwijsvisie en -doelstellingen. Deze scholen beoordelen tegelijkertijd de kwaliteit van hun huisvesting negatiever dan overige scholen. Zij benoemen de inflexibiliteit van de ruimte, onvoldoende mogelijkheden voor zelfstandig werken en/of werken in groepen en, in mindere mate, het ontbreken van mogelijkheden om uitvoering van praktische opdrachten vorm te geven en het te beperkte aantal beschikbare lokalen als belemmerende factoren. Ook het huidige ontwerp en/of de verouderde staat van de gebouwen en achterstallig of slecht onderhoud kunnen belemmerend werken. Opvallend is dat alle ondervraagde scholen in de vier grote steden (G4) huisvesting ervaren als belemmerende factor. In de G28 gaat dit op voor ruim driekwart en buiten de grote steden voor iets meer dan de helft van de scholen. Kleine scholen en scholen in Friesland, Drenthe en Groningen vinden de huisvesting minder belemmerend werken dan elders.

kwaliteit van de huisvesting Scholen hechten ook veel waarde aan een goede kwaliteit van de huisvesting. Voor de kwaliteit van de eigen huisvesting geven ze gemiddeld een 6,1 op een tienpuntsschaal. De groep scholen die huisvesting als een belemmerende factor ervaren, geven een score van gemiddeld 5,3 voor de kwaliteit van hun huisvesting. De overige scholen geven een significant hoger oordeel, namelijk gemiddeld een 7,6. Als de scholen worden ingedeeld naar schooltype en schoolgrootte, dan blijken categoriale vmbo-scholen en kleinere scholen tot 670 leerlingen een significant lager oordeel te geven. Voor wat betreft de kleinere scholen is deze lagere beoordeling opvallend, omdat deze groep scholen de huisvesting als minder belemmerend voor de realisatie van de onderwijsdoelstellingen beschouwt. Overigens kan de gebouwensituatie van een school niet gelijk worden gesteld aan de kwaliteit ervan. Er zijn scholen die in staat zijn hun onderwijsdoelstellingen te realiseren in een, technisch gezien, kwalitatief slecht gebouw (Deloitte en Touche, 2001). Deze gegevens komen overeen met eerder onderzoek. In het schooljaar 2000/2001 gaf een derde van de schoolleiders

aan het gebrek aan lesruimten en klaslokalen te ervaren als een factor die de kwaliteit van het onderwijs negatief beïnvloedt. Slechts 40 procent van de schoolleiders was op dat moment positief over de toestand van het schoolgebouw (Inspectie van het Onderwijs, 2001).

nieuwbouw, verbouw of aanpassingen in de huisvesting In de afgelopen vier schooljaren zijn op nagenoeg alle scholen activiteiten ondernomen op het terrein van de huisvesting. Bijna de helft van de scholen heeft in de laatste vier jaar nieuwbouw gerealiseerd (variërend van enkele nieuwe lokalen tot een geheel nieuw schoolgebouw) en op tweederde van de scholen is daardoor of daarnaast het aantal leerwerkplekken of praktijklokalen uitgebreid.

Bijna 60 procent van de scholen heeft plannen om in het huidige of het volgend schooljaar aanpassingen te verrichten op het terrein van de huisvesting. Bij meer dan tweederde van de scholen zijn deze plannen nog in de fase van ontwikkeling. Uit het onderzoek blijkt dat elke bevroegde school in de G4 plannen heeft op het terrein van huisvesting. Daarbuiten geldt dit slechts voor de helft van de scholen.

rol gemeente Circa 64 procent van de scholen geeft aan op een of andere manier ondersteuning te ontvangen van de gemeente. Het onderzoek van Deloitte & Touche gaf in 2001 nog een iets ander beeld te zien. In dit onderzoek bleek dat de rol van gemeenten zelden als stimulerend werd ervaren bij de realisering van vernieuwingen in het onderwijs. Dit hing onder meer samen met de lage prioriteit die in de gemeentelijke modelverordening werd toegekend aan aanpassingen in verband met onderwijskundige veranderingen. Er bleken grote verschillen te bestaan tussen gemeenten in hun zorg voor gebouwen.

onderwijskundige veranderingen In het vmbo vinden grote onderwijskundige veranderingen plaats. Enkele voorbeelden daarvan zijn de instelling van kernteams, de invoering van een werkplekkenstructuur, de nieuwe en experimentele opleidingen (zoals ict-route, techniekbreed, sport en dienstverlening), de integratie van theorie en praktijk, bedrijfssimulaties, de leerwerktrajecten en de assistenten leerweg. In het onderzoek van Deloitte & Touche uit 2001 werd bij de concrete realisering van het vmbo de huisvesting als een van de factoren genoemd die de uitvoering van het onderwijsleerproces belemmeren. Verbouwingen, zoals samenvoeging of verplaatsing van lokalen waren noodzakelijk, bijvoorbeeld om theorie- en praktijkvakken in samenhang te kunnen aanbieden, maar niet in alle gevallen te realiseren. Ook in het rapport van de inspectie 'Klaar voor de start!?' (2001) werd aangegeven dat de noodzakelijke voorzieningen bij het merendeel van de scholen op 1 augustus 2001 nog niet waren afgerond. Nogal wat scholen liepen aan tegen beperkingen van het gebouw, soms was nieuwbouw de enige optie. Een onderzoek naar de fysieke leeromgeving van het vmbo wees ook veel technische tekortkomingen aan (Burger, Fränzel, Tseng & Halke, 2001). Deloitte en Touche (2001) concludeerden dat de technische kwaliteit van de onderzochte vmbo-scholen in bijna 40 procent van de gevallen matig tot slecht was.

Ook Van de Venne en Voncken concluderen in hun onderzoek (2002) dat huisvesting een belemmering vormt bij de realisatie van het vmbo. In het Onderwijsverslag 2003/2004 werd aangegeven dat op alle scholen de aanpassing van gebouw en inrichting hoog op de agenda staat, maar lang niet overal was deze aanpassing adequaat gerealiseerd volgens de inspectie. In het inspectieonderzoek van 2006 is ook, als vervolgonderzoek op deze bevindingen, speciale aandacht besteed aan enkele kenmerkende vernieuwingsaspecten van het voortgezet onderwijs, in relatie tot de huisvesting.

vmbo In 2001 hadden veel vmbo-afdelingen nog geen leerwerkplekken ingericht: 20 procent van de scholen had nog geen plannen in die richting, ruim 50 procent van de scholen had een werkplekkenstructuur ingericht voor enkele afdelingen. Leerwerkplekken ingericht als complete bedrijfssimulaties kwamen nauwelijks voor, het meest bij de afdeling Techniek, het minst bij Zorg en Welzijn. In 2006 heeft meer dan 70 procent van de betrokken vmbo-scholen enige vorm van leerwerkplekken gerealiseerd voor bijna al de sectoren die ze verzorgen. Ongeveer 60 procent van de scholen die een vmbo-afdeling hebben, maakt gebruik van bedrijfssimulaties, opnieuw voor bijna alle sectoren.

Ongeveer tweederde van de vmbo-scholen geeft in 2006 aan dat theorie en praktijk geïntegreerd worden aangeboden, alhoewel soms de integratie nog wel in ontwikkeling is. Op iets minder dan de helft van deze groep scholen is de wijze waarop theorie en praktijk geïntegreerd worden aangeboden gelijk voor alle sectoren. Deze integratie krijgt veelal vorm in integratieve opdrachten, vakoverstijgende projecten, de werkplekkenstructuur, simulaties en/of prestaties.

Slechts een derde van de scholen vindt in 2006 dat de huisvesting voldoende toegerust is om leerwerkplekken, bedrijfssimulaties en het geïntegreerd aanbieden van theorie en praktijk volgens hun ambities optimaal te kunnen realiseren. De overige scholen geven aan dat het gebouw te verouderd is hiervoor, dat het aantal beschikbare ruimtes en/of flexibiliteit ervan onvoldoende zijn. In enkele gevallen heeft het gebouw als consequentie dat niet alle domeinen van een programma kunnen worden uitgevoerd of het geïntegreerde aanbod niet plaats kan vinden.

havo/vwo Voor havo/vwo is het accent gelegd op de mogelijkheden van de huisvesting voor het realiseren van het studiehuis. De fysieke ruimte van de school is volgens de scholen met een afdeling havo/vwo in 70 procent van de gevallen voldoende toegerust om samenwerkend leren en zelfstandig werken in het studiehuis havo/vwo mogelijk te maken. Als knelpunten worden met name het tekort aan ruimtes voor groepswork of juist zelfstandig werk genoemd. Soms is de beschikbare ruimte onvoldoende of onvoldoende flexibel of er is geen ruimte voor een goede mediatheek.

nieuwe vormen van leren en huisvesting Bijna 70 procent van de scholen geeft aan dat zij werken met de nieuwe vormen van leren of dat zij van plan zijn dit in de toekomst te gaan doen. Ruim de helft van hen geeft aan dat de fysieke ruimte voldoende mogelijkheden biedt om dergelijke onderwijsvernieuwingen te realiseren.

tot slot Tweederde deel van de bevroegde scholen gaf aan de huisvesting een belemmerende factor te vinden voor de realisatie van de onderwijsdoelstellingen. Dit ondanks het feit dat ook uit de bevraging blijkt dat er in de afgelopen veel is gerealiseerd: meer dan 70 procent van de vmbo-scholen heeft leerwerkplekken voor bijna alle sectoren ingericht, 70 procent van de havo/vwo-scholen zegt voldoende te zijn toegerust voor het studiehuis. Uit dit alles valt af te leiden dat de scholen nog hogere eisen stellen aan de ondersteunende functie van de huisvesting bij de realisatie van de onderwijsdoelstellingen. Deze conclusie wordt ondersteund door het feit dat uit onderzoek van Regioplan blijkt dat ongeveer 80 procent van de vmbo-scholen aanvullende subsidie heeft aangevraagd voor het realiseren of verbeteren van de praktijkgerichte leeromgeving (werkplekkenstructuur).

Nabeschuiving

De doorstroom van leerlingen tussen sectoren (van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs, van vmbo naar mbo) verloopt niet altijd optimaal. Dat blijkt uit het gegeven dat een deel van de leerlingen in het voortgezet onderwijs een lager niveau van onderwijs volgt dan de basisschool adviseerde en eveneens uit het feit dat de beoogde directe doorstroom van vmbo naar mbo slechts licht is gestegen. De inspectie constateert op basis van toezichtgegevens en aanvullend onderzoek dat een verbetering van de overdracht, een hogere kwaliteit van het onderwijs, meer inzicht in doorstroompatronen en een integrale aanpak van vmbo- en mbo-instellingen positief kunnen uitwerken. Door de komst van het onderwijsnummer kunnen doorstroomproblemen in de toekomst beter in kaart worden gebracht.

Het ministerie van OCW en de MBO Raad hebben in respectievelijk het voortgezet onderwijs en het mbo monitoren in gang gezet, die incidenten op scholen en de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel in kaart brengen. De inspectie is begonnen met het toezicht op het beleid van scholen ten aanzien van de sociale veiligheid en op de bijdrage die ze leveren aan het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie. De komende jaren zal duidelijk worden in hoeverre scholen vorderingen maken op deze terreinen. Wat de sociale veiligheid betreft zijn op veel scholen nog verbeteringen nodig in de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Omdat de problemen vaak vergelijkbaar zijn, is een bovenschoolse of gemeentelijke aanpak, die al op verschillende plaatsen gestalte krijgt, een goed initiatief. Wat burgerschap en integratie betreft is het nodig dat scholen meer werk maken van een eigen visie, die vervolgens vertaald wordt in een planmatige aanpak en heldere doelen. Dat is het meest dringend van belang als scholen bij hun leerlingen problemen rond burgerschap en integratie constateren.

Ondanks het feit dat de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in huisvesting, blijkt twee derde van de scholen voor voortgezet onderwijs de huisvesting een belemmerende factor te vinden voor de realisatie van hun onderwijsinstellingen. De inspectie heeft geconstateerd dat een klein deel van de scholen in basisonderwijs en voortgezet onderwijs als sterk innovatief gekenschetst kan worden. De inspectie voert op deze scholen hetzelfde toezicht uit als op andere scholen in Nederland. In vergelijking met andere scholen zijn er sterke punten, zoals de leerlingenzorg, maar ook zwakke punten, zoals de kwaliteitszorg, het onderwijsaanbod en soms de leerlingprestaties. In de komende jaren zal de inspectie een vollediger beeld kunnen schetsen van de ontwikkelingen. In het mbo staan instellingen voor de taak het competentiegericht onderwijs in te voeren. De inspectie zal het komend jaar onderzoek doen naar de invoering van competentiegerichte kwalificatiedossiers.





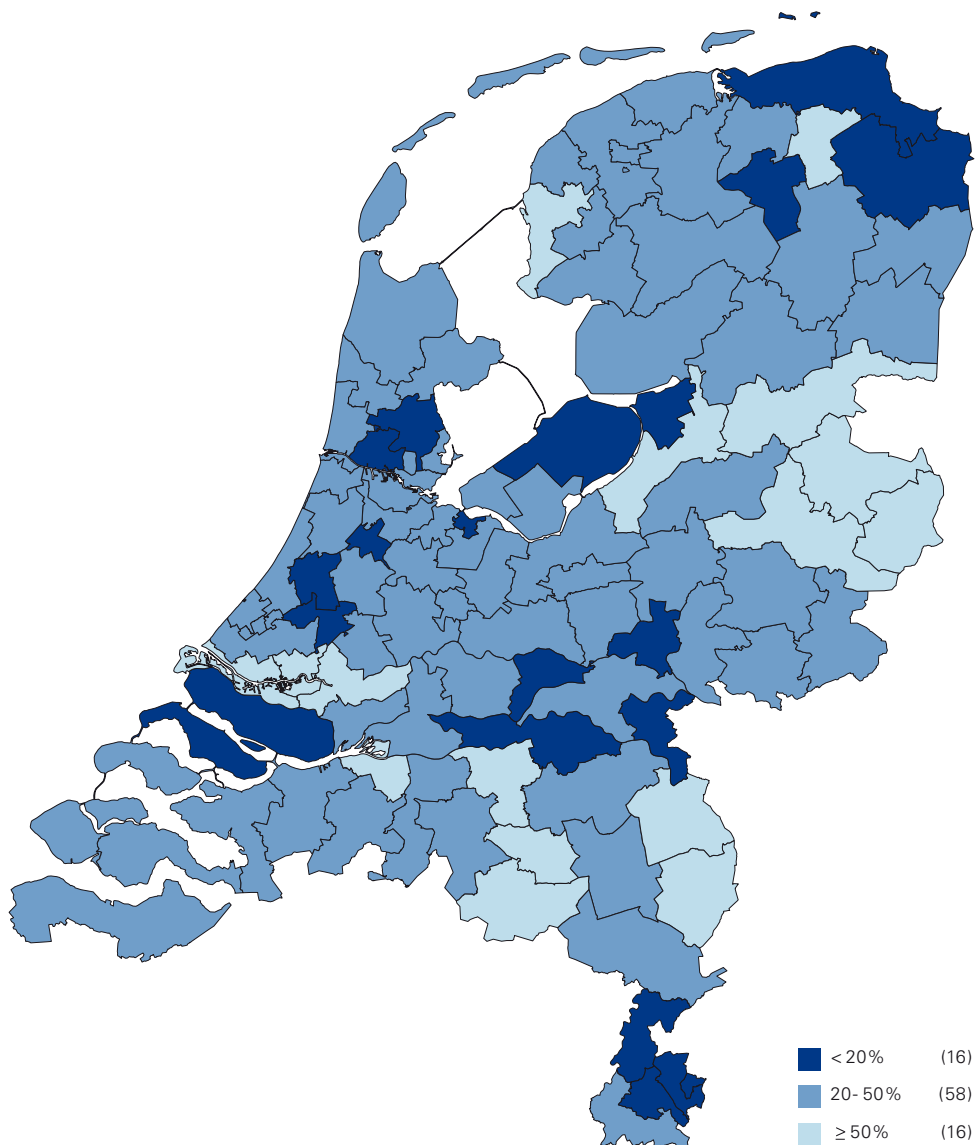
HOOFDSTUK 6

PRIMAIR ONDERWIJS

- 6.1 Ontwikkelingen in het primair onderwijs
- 6.2 De kwaliteit van het primair onderwijs
- 6.3 Naleving wet- en regelgeving
Nabeschuwing



Figuur 6a Kwaliteitszorg in het basisonderwijs



In de periode 2003/2006 waren er zestien van de negentig postcodegebieden waar de kwaliteitszorg voldoende was op minstens de helft van de basisscholen. Deze scholen evalueren jaarlijks systematisch de kwaliteit van hun opbrengsten en de inrichting van hun onderwijsleerproces. In zestien postcodegebieden was op minder dan een vijfde van alle basisscholen de kwaliteitszorg voldoende.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2007)

6 Primair onderwijs

6.1 Ontwikkelingen in het primair onderwijs

6.1.1 Kwalitatieve ontwikkelingen

goed bestuur en autonomie In de maatschappelijke en politieke discussie is het afgelopen jaar veel aandacht besteed aan 'governance'. Dit begrip heeft een centrale plaats gekregen in de ontwikkeling naar toenemende autonomie en de daaraan gekoppelde verantwoordelijkheid van scholen en schoolbesturen. Governance gaat uit van het vermogen van instellingen om zelfstandig vorm te geven aan de kwaliteit van het onderwijs en te zorgen voor toezicht daarop (OCW, 2006i). Instrumenten die de besturen in staat moeten stellen hun verantwoordelijkheid te nemen, zijn onder meer de code voor goed bestuur, de invoering van de lumpsum financiering per 1 augustus 2006 in het primair onderwijs en de overheveling van de middelen voor bestrijding van onderwijsachterstanden naar schoolbesturen. Realisatie van de beoogde ontwikkeling zal gevolgen hebben voor het onderwijs. Het valt te verwachten dat toenemende autonomie ertoe zal leiden dat scholen zich sterker zullen profileren en meer dan nu van elkaar zullen gaan verschillen. De inspectie zal er op toezien dat deze ontwikkeling niet leidt tot gebrek aan basiskwaliteit.

zorgplicht voor passend onderwijs Wachtlijsten voor het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs, complexe en tijdrovende procedures rond indicatiestelling, gebrek aan keuzemogelijkheden voor ouders en kwaliteitsproblemen bij zorg en begeleiding, waren redenen voor de minister van OCW om een aantal notities te publiceren over de wijze waarop de zorg voor probleemkinderen kan worden verbeterd. De ideeën uit de Notitie Vernieuwing Zorgstructuren funderend onderwijs (OCW, 2005b) moeten leiden tot een ingrijpende herziening van de organisatie van de speciale leerlingenzorg. Scholen en hun besturen krijgen een 'zorgplicht' om alle leerlingen een passend onderwijsarrangement aan te bieden. Als de school waar ouders hun kind aanmelden zelf niet in staat is hiervoor te zorgen, zal die in het zorgarrangement regelen dat de leerling op een andere school onderwijs kan volgen. Voor alle zorgleerlingen zal er een indicatiesysteem komen. Deze ideeën leiden tot heftige discussies. In het basisonderwijs vreest men dat leerlingen met ernstige gedragsproblemen het werk zwaarder zullen maken en voor veel onrust zullen zorgen. In het speciaal basisonderwijs vraagt men zich af of deze scholen na 2010 nog wel bestaansrecht zullen hebben. Het speciaal onderwijs, vooral in cluster 3 en 4, verwacht verdichting en verzwaring van de problematiek en is onzeker over de wijze waarop ambulante begeleiding in de toekomst vorm moet krijgen.

6.1.2 Kwantitatieve ontwikkelingen

In 2005 volgden in totaal 1.657.800 leerlingen primair onderwijs (OCW, 2006e). Dit aantal zal tot 2010 redelijk constant blijven. Daarna zal terugloop van het geboortecijfer tot een daling leiden. Het aantal leerlingen in het sbo is in 2005 verder afgenomen en deze ontwikkeling zal zich doorzetten. Daar staat een stijging van het leerlingenaantal in het speciaal onderwijs tegenover, een stijging die ook de komende jaren zal doorgaan, vooral in het voortgezet speciaal onderwijs (OCW, 2006e).

Tabel 6.1.2a Aantal leerlingen (x 1000) en scholen in het primair onderwijs

Aantal leerlingen po	Aantal leerlingen		Aantal scholen en nevenvestigingen	
	2004	2005	2004	2005
Basisonderwijs	1548,5	1549,0	7131	7117
Speciaal basisonderwijs (sbo)	50,1	48,3	389	381
Speciaal onderwijs (so)	34,4	35,3	439	457
Voortgezet speciaal onderwijs (vso)	22,7	24,7		

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

gewichtenregeling verandert Het aandeel allochtone achterstandsleerlingen daalt geleidelijk. In 2005 konden de scholen voor 12 procent van de leerlingen aanspraak maken op een extra gewicht van 0,9. Ook het aantal autochtone achterstandsleerlingen daalde verder. Hun aandeel bedraagt nu ruim 10 procent.

Met ingang van 1 oktober 2006 zal de nieuwe gewichtenregeling, die uitsluitend is gebaseerd op het opleidingsniveau van ouders of verzorgers, geleidelijk aan de plaats overnemen van de indeling waarin naast opleiding ook etnische herkomst een rol speelt. Op langere termijn kan het 'plafond' in de nieuwe regeling, de maximalisatie van het aandeel leerlingen waarvoor extra bekostiging mogelijk is, tot meer spreiding van risicoleerlingen leiden.

minder scholen en besturen Uit tabel 6.1.2a blijkt dat het aantal scholen (inclusief nevenvestigingen) in het speciaal basisonderwijs en het basisonderwijs iets afneemt. In het (voortgezet) speciaal onderwijs daarentegen leidt het toenemend aantal leerlingen ook tot meer scholen. De gemiddelde basisschool telt 223 leerlingen, sbo- en (v)so-scholen worden gemiddeld door respectievelijk 148 en 186 leerlingen bezocht. De bestuurlijke schaal in het primair onderwijs groeit nog steeds. In 2005 zijn er 1.497 besturen, terwijl dat er in 2001 nog 1.973 waren. Het aandeel besturen met één school, de 'éénpitters', bedraagt 47 procent.

6.2 De kwaliteit van het primair onderwijs

Naar verwachting zal in het schooljaar 2006/2007 op alle basisscholen een periodiek kwaliteitsonderzoek zijn uitgevoerd. In het volgende onderwijsverslag kan daarom meer gedetailleerd ingegaan worden op de verschillen tussen scholen. Bovendien kunnen binnen de beperkingen die veranderingen in het toezicht met zich meebrengen ook vergelijkingen gemaakt worden met de situatie uit de eerste bestandsopname over de jaren 1998 tot 2002.

6.2.1 Basisonderwijs

leerstofaanbod opnieuw verbeterd Over het geheel gezien is de kwaliteit van het basisonderwijs in vergelijking met het vorige schooljaar gelijk gebleven. De kwaliteit van het leerstofaanbod echter neemt ieder jaar toe. Bijna alle scholen verzorgen een leerstofaanbod waarin de kerndoelen voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde voldoende aan bod komen. De doorgaande lijn in het aanbod is verbeterd; inmiddels slaagt twee derde van de basisscholen er in de leerinhouden in de verschillende leerjaren goed op elkaar aan te laten sluiten. Vooral de aansluiting tussen het aanbod in de kleutergroepen en groep 3 is verbeterd. Van deze ontwikkeling kan ook de voor- en vroegschoolse educatie profiteren.

techniek in het basisonderwijs De inspectie volgt de ontwikkeling van techniek in het basisonderwijs. In 2006 is aan de hand van een representatieve steekproef onderzoek onder basisscholen gedaan. Er is met name gekeken naar:

- de aandacht voor techniek;
- leerstofaanbod met betrekking tot techniek;
- onderwijsleerprocessen bij techniekonderwijs;
- beleid en organisatie omtrent techniekonderwijs.

Onderzoek laat zien dat driekwart van de scholen incidenteel aandacht aan techniek besteedt. 11 procent doet dat structureel. Het percentage scholen dat niets of vrijwel niets aan techniekonderwijs doet is gedaald van 21 procent in 2005 naar 15 procent in 2006.

In het kader van het project Verbreding Techniek Basisonderwijs (vtb) kunnen scholen vanaf 2004 subsidie krijgen om aan techniek te werken. Het aantal scholen dat voldoet aan de eindnorm die in het vtb-project is geformuleerd, is twee jaar na de start van het project nog niet gestegen. De meeste scholen voldoen wel aan de begin-, maar nog niet aan de eindnorm die vtb heeft gesteld voor goed techniekonderwijs. Dit betekent dat er nog veel winst valt te behalen. Het is echter nog te vroeg om structurele ontwikkelingen te kunnen aangeven.

voor- en vroegschoolse educatie Van de twee- en driejarige kinderen bezocht in 2004 ruim 60 procent een peuterspeelzaal (Van Kampen, Kloprogge, Rutten & Schonewille, 2005). Bij elkaar gaat het om een kwart miljoen kinderen, van wie er ongeveer 150.000 een erkend centrumgericht programma volgen. Kinderen die zonder voorschool mogelijk met een achterstand aan de basisschool zullen beginnen, vormen de doelgroep van het vve-beleid. Deze doelgroep telt zo'n 85.000 peuters. De beleidsdoelstelling was erop gericht om in 2006 de helft van deze kinderen te bereiken. Dat aantal lijkt te zijn gerealiseerd (Van der Vegt & Jepma, 2006).

lichte vooruitgang bij kwaliteitszorg Bij kwaliteitszorg is een lichte vooruitgang zichtbaar. Een toenemend aantal scholen stelt regelmatig (een deel van) de eigen kwaliteit van leren en onderwijzen vast. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden planmatig te werken aan verbeteractiviteiten en verantwoording af te leggen over de bereikte resultaten. Toch zal het nog de nodige tijd vergen voordat deze kansen in de praktijk worden gerealiseerd. Het aandeel scholen dat op de indicatoren planmatigheid en externe verantwoording voldoende scoort, is de afgelopen jaren maar heel beperkt toegenomen. Ook zelfevaluatie van scholen – als basis voor gerichte schoolontwikkeling – vindt op de meeste scholen nog weinig integraal en systematisch plaats.

kwaliteit op enkele onderdelen gedaald Op enkele andere kwaliteitsaspecten is sprake van achteruitgang. Het betreft afstemming van de hoeveelheid onderwijstijd op verschillen tussen leerlingen, de mate waarin leerlingen zelf verantwoordelijkheid krijgen voor (een deel van) hun leerproces en de planmatigheid waarmee leerlingenzorg wordt uitgevoerd. Een deel van de achteruitgang op laatstgenoemde indicator is echter te verklaren uit aanscherping van de onderliggende criteria die bepalen of de school al dan niet voldoet aan de eisen.

opbrengsten op niveau Het niveau van de opbrengsten aan het eind van de basisscholen is, na een korte inzinking in het schooljaar 2004/2005, nu op 93 procent van de scholen ten minste voldoende.

De resultaten tijdens de schoolperiode voldoen op 88 procent van de scholen aan de eisen. Uit onderzoek van het SCO-Kohnstamm Instituut (Peetsma, Roeleveld & Stoel, 2002) blijkt dat de resultaten op de eindtoets al langere tijd hoger zijn dan die op de toetsen uit het leerlingvolgsysteem. De auteurs schrijven dit verschil met name toe aan de grote motivatie van leerlingen bij het maken van de eindtoets.

pedagogisch klimaat Het pedagogisch klimaat in het basisonderwijs is nog altijd veilig en stimulerend. Er zijn nauwelijks scholen te vinden waar leraren een gebrek aan respect voor hun leerlingen tonen of leerlingen niet stimuleren met respect met elkaar om te gaan. Vrijwel alle basisscholen zijn zich ervan bewust dat goede contacten met ouders belangrijk zijn. Leerlingen en personeelsleden voelen zich veilig op school. Niettemin komen incidenten als dreigen of pesten op bijna alle scholen met enige regelmaat voor. Gericht en systematisch beleid om dit zoveel mogelijk te beperken, ontbreekt nog op 55 procent van de basisscholen.

tijd nodig voor versterking didactisch handelen Leraren beschikken in voldoende mate over de didactische kwaliteiten die vanouds belangrijk zijn om leerlingen in staat stellen zich te ontwikkelen. Op bijna alle scholen wordt de leerstof helder uitgelegd en weten de leraren een taakgerichte werksfeer te realiseren. Het kost meer tijd om ook te voldoen aan meer eigentijdse eisen op didactisch gebied, zoals expliciet aandacht besteden aan strategieën voor denken en leren, instructie en verwerking afstemmen op verschillen tussen leerlingen in de groep en bevorderen van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid bij leerlingen. Veel basisscholen hebben zelfstandigheid van leerlingen hoog in het vaandel staan en werken met programma's om dit te bevorderen. De inspectie ziet op veel scholen dat tijdens de ingeroosterde uren voor zelfstandig werken goede resultaten worden geboekt, maar dat het allerminst vanzelfsprekend is dat de effecten ervan ook tot de andere lessen doordringen.

groepsverkleining Hoe kleiner de groepen in het basisonderwijs zijn, hoe meer communicatie er tussen leerlingen en leraar plaats vindt. In de onderbouw van de basisschool tellen de groepen gemiddeld 21 leerlingen. Uit onderzoek van Doolaard & Bosker (2006) blijkt dat de effecten van groepsverkleining niet in elke leeftijdsgroep hetzelfde zijn. Ook de wijze waarop scholen de formatie inzetten – in de vorm van 'meer handen

in de klas' of door kleinere groepen te vormen – is van invloed op de leerwinst die leerlingen boeken. Leerlingen in groep 2 blijken niet of nauwelijks te profiteren van 'extra handen in de klas'. In groep 3 werken leerlingen in kleinere groepen taakgericht en boeken ze meer leerwinst dan in grotere groepen. Vooral zwakkere leerlingen hebben volgens Doolaard en Bosker in groep 3 (en in mindere mate in groep 4) baat bij kleinere groepen.

zorg en begeleiding Net als in vorige jaren beschikt 90 procent van de basisscholen over goede instrumenten om de ontwikkeling en de vorderingen van hun leerlingen te volgen en te analyseren. Alleen een genormeerd systeem om de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen bij te houden, ontbreekt nog op veel scholen. Dit is opmerkelijk omdat in de ogen van scholen juist ernst en omvang van gedragsproblemen toenemen.

Zorg en begeleiding richten zich in het basisonderwijs sterk op problemen bij individuele leerlingen. Ruim driekwart van de scholen stelt, op basis van analyses, van de beschikbare gegevens de aard van de hulp die (individuele) zorgleerlingen nodig hebben vast. Veel minder scholen gebruiken groepsanalyses als basis voor aanpassingen van hun onderwijs. Zeker op scholen met een groot aantal zorgleerlingen blijkt deze aanpak meer succes op te leveren dan een strikt individuele benadering (zie o.a. Struiksmá e.a., 2006). Verder blijken zorg en begeleiding op de meeste scholen nog weinig doelgericht te verlopen. Handelingsplannen ontberen duidelijke en op het probleem toegepaste doelstellingen. Daarnaast durven slechts weinig basisscholen voor leerlingen met een afbuigende leerlijn concrete toekomstperspectieven op te stellen.

Opvattingen over de inhoud van goede zorg en begeleiding zijn aan het veranderen. Scholen die zich beperken tot remedial teaching aan enkele leerlingen die even uit de klas zijn gehaald, hanteren een achterhaalde vorm van hulp. Op veel scholen is deze vorm van hulp, die slechts in bijzondere gevallen effectief blijkt te zijn, nog dominant. Effectieve hulp is in de eerste plaats goede instructie door de groepsleraar, soms aan de groep als geheel, soms aan een groepje leerlingen en soms individueel. Centraal dient de vraag te staan met welke aspecten van de vorige lessen de leerlingen nog moeite hebben. Houtveen (2006) spreekt in dit verband over 'toetsen om van te leren'. Een tweede kenmerk van goede zorg en begeleiding is leerlingen voldoende tijd te geven zich de leerstof eigen te maken. Extra tijd, niet om leerlingen meer van hetzelfde aan te bieden, maar om leerlingen voor te bereiden op nieuwe leerstof, aanvullende instructie te geven en ze voldoende te laten oefenen. Het is in dit licht teleurstellend te moeten constateren dat het aantal scholen daalt dat de hoeveelheid tijd voldoende afstemt op de behoeften van leerlingen.

resultaten eind basisschool verbeterd Het aantal scholen met te lage opbrengsten aan het eind van de basisschoolperiode fluctueert van jaar tot jaar. Dit jaar is dit percentage weer gedaald tot onder de 4 procent. In de periode van 2003 tot 2006 scoorde gemiddeld 5,3 procent van de scholen lager dan mocht worden verwacht. Tijdens de schoolperiode liggen de opbrengsten op 8 procent van de scholen onder het niveau dat op grond van de samenstelling van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht. Duidelijke verbeteringen zijn er te zien in de doorstroom van leerlingen binnen basisscholen. Op 85 procent van de scholen verloopt deze naar behoren: in de groepen drie tot en met acht blijft slechts een klein aantal kinderen zitten, het aantal leerlingen dat een jaar langer 'kleutert' blijft beperkt.

Tabel 6.2.1a Opbrengsten: waarderingen over de schooljaren 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006 op de verschillende opbrengstindicatoren in percentage basisscholen

		2003/2004	2004/2005	2005/2006
De resultaten van de leerlingen aan het eind van de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.	Geen waardering	6	6	3
	Onvoldoende	4	7	4
	Voldoende	89	88	93
De sociale vaardigheden van de leerlingen liggen op een niveau dat mag worden verwacht.	Geen waardering	75	79	90
	Onvoldoende	1	1	0
	Voldoende	23	21	10
De resultaten van de leerlingen voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde tijdens de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.	Geen waardering	10	9	4
	Onvoldoende	8	7	8
	Voldoende	82	84	88
De leerlingen doorlopen in beginsel de school binnen de verwachte periode van 8 jaar.	Geen waardering	8	8	2
	Onvoldoende	19	24	12
	Voldoende	73	68	86

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

Drie ontwikkelingen springen in het oog. Allereerst neemt het aantal scholen dat zich kan verantwoorden over de gerealiseerde opbrengsten toe. In de tweede plaats blijken verreweg de meeste scholen nog onvoldoende zicht te hebben op de sociale vaardigheden van hun leerlingen. De achteruitgang ten opzichte van het vorige schooljaar is overigens te verklaren uit het feit dat de normen voor beoordeling zijn aangescherpt. Als duidelijke informatie over de sociale vaardigheden ontbreekt, is ook het beeld dat de school van de (zorg)leerling heeft onvolledig. Ten derde is de vooruitgang bij de doorstroom van leerlingen opmerkelijk groot. Een verklaring voor deze ontwikkeling is dat scholen, beter dan voorheen, uitgerust zijn om een ononderbroken ontwikkeling te bevorderen: positieve ontwikkelingen bij de doorgaande lijn en de afstemming van het leerstofaanbod en de kleinere, maar onmiskenbaar aanwezige vooruitgang bij de afstemming van de lessen op verschillen tussen leerlingen. Daarnaast breekt op scholen het besef steeds sterker door dat leerlingen over het algemeen weinig profiteren van herhaling van een heel leerjaar.

deel leerlingen doet niet mee aan eindtoets Een groeiend aantal leerlingen haalt het eindniveau van groep 8 niet. Deze kinderen zijn na de basisschool vaak aangewezen op leerwegondersteuning (lwoo) of het praktijkonderwijs. Uit onderzoek van de inspectie in het schooljaar 2005/2006 blijkt dat op basisscholen die de eindtoets afnemen 5,2

procent van de leerlingen uit groep 8 die toets niet maakt. Van ruim de helft van deze leerlingen verwacht de basisschool dat zij geïndiceerd worden voor Iwoo.

De inspectie is van oordeel dat een eindtoets niet alleen bruikbaar is om het eindniveau van basisschoolleerlingen vast te stellen, maar scholen ook kan helpen verantwoording voor hun resultaten aan derden af te leggen. Daarnaast kan het gebruik van een landelijk genormeerde eindtoets bijdragen aan de evaluatie van de kwaliteit van het eigen onderwijs. Deze functies verliezen aan kracht als sommige scholen zwakke leerlingen niet aan die toets laten meedoen.

Een vraag die wellicht nog dringender is dan de vraag naar deelname aan de eindtoets, luidt: hebben basisscholen al het mogelijke gedaan om te voorkomen dat leerlingen aan het eind van hun schoolperiode grote achterstanden hebben? Voorlopige resultaten laten zien dat niet alle Iwoo-leerlingen (of leerlingen die naar pro of vso gaan) voldoende specifieke zorg op de basisschool hebben gekregen.

toetsen leerlingvolgsysteem Aan de hand van vijf toetsen stelt de inspectie de prestaties vast van basisschoolleerlingen vanaf groep 3: technisch lezen in de groepen 3 en 4, rekenen en wiskunde in de groepen 4 en 6 en begrijpend lezen in groep 6. In tabel 6.2.1b staan de percentages leerlingen die aanzienlijk (d-niveau) of zelfs ernstig (e-niveau) onder het gemiddelde scoren.

Tabel 6.2.1b Percentage leerlingen met een score op d- en e-niveau op toetsen uit het leerlingvolgsysteem

	Groep	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Ordenen	1	18	16	20
Taal voor kleuters	1	16	16	19
Ordenen	2	14	12	13
Taal voor kleuters	2	14	13	13
Drieminutentoets kaart 1	3	14	15	14
Drieminutentoets kaart 2	4	25	21	24
Drieminutentoets kaart 3	4	27	26	26
Rekenen en wiskunde	4	12	11	13
Rekenen en wiskunde	6	17	21	19
Begrijpend lezen	6	13	12	11

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

De prestaties bij technisch lezen zijn in vergelijking tot de vorige jaren ongeveer gelijk gebleven. Het was ook niet te verwachten dat de discussie die mede naar aanleiding van het Onderwijsverslag 2004/2005 is ontstaan, nu al tot verbeteringen zou leiden. Niettemin blijft het zorgelijk dat in groep 4 ongeveer een kwart van de leerlingen een ernstige achterstand in de leesontwikkeling laat zien, te meer omdat al enkele jaren blijkt dat leerlingen die in groep 3 nog kunnen meekomen, in groep 4 dreigen af te haken.

benutting en onderbenutting van talenten Onderwijs is goed als alle kinderen alle kansen krijgen zich zo goed mogelijk te ontwikkelen. Daarbij gaat het niet alleen om taal- en rekenvaardigheden, maar ook om sociaal-emotionele, creatieve en motorische ontwikkeling. De vraag of leerlingen die kansen ook werkelijk krijgen, laat zich niet eenvoudig beantwoorden, vooral bij de niet-cognitieve ontwikkeling. Toch beschikt de inspectie over aanwijzingen dat in het basisonderwijs niet alle talenten tot ontplooiing komen. Leerlingen stagneren in hun ontwikkeling, presteren onder hun niveau, hun capaciteiten worden niet onderkend en komen niet tot hun recht. Voor het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs geldt dit nog sterker.

Er zijn verschillende voorbeelden van onderbenutting. Te denken valt aan leerlingen met een eigen leerlijn die onvoldoende gestimuleerd worden of aan leerlingen die naar het voortgezet onderwijs gaan met een schooladvies dat lager uitvalt dan hun prestaties rechtvaardigen.

Aan de hand van een viertal onderwerpen wordt hierna ingegaan op de oorzaken van onderbenutting: stagnatie in de leesontwikkeling, verschillen tussen reken- en taalprestaties, tussen intelligentie en schoolvorderingen en tussen prestaties in groep 4 en het advies voor het voortgezet onderwijs. De gegevens zijn voor een deel gebaseerd op een studie van de Onderwijsraad (2007a).

technisch lezen In het Onderwijsverslag 2004/2005 is uitgebreid aandacht besteed aan leerlingen die er niet in slagen goed en vlot te leren lezen en daardoor grote belemmeringen ondervinden in hun verdere schoolloopbaan. De oorzaken voor leesachterstanden blijken niet in achtergronden van leerlingen gezocht te moeten worden, maar in de kwaliteit van instructie en in de tijd die leerlingen krijgen. Veel leerlingen die in groep 3 nog in staat zijn voldoende woordjes te lezen, haken in groep 4 af als het tempo waarin dit moet gebeuren hen te hoog wordt. In groep 3 scoorde de laatste drie jaren steeds ongeveer 15 procent van de leerlingen onvoldoende. In groep 4 loopt dit percentage op tot een kwart van alle leerlingen. Kortom: zo'n 20.000 leerlingen presteren in groep 4 duidelijk minder dan op grond van hun prestaties in groep 3 verwacht zou mogen worden.

rekenen en taal Als leerlingen goed scoren op taaltoetsen, maar bij rekenen onvoldoendes halen of omgekeerd, kan er eveneens sprake zijn van onbenutte talenten. Uiteraard geldt dit niet voor leerlingen met dyslexie of vergelijkbare beperkingen. Bij ongeveer 10 procent van de leerlingen in groep 2 is een duidelijke discrepantie zichtbaar tussen hun scores op toetsen voor reken- en die voor taalontwikkeling. Dit percentage loopt op tot 18 procent in groep 4. Na groep 4 worden rekenprestaties steeds sterker afhankelijk van taal- en leesvaardigheden en daalt het aandeel leerlingen met grote verschillen tussen reken- en taalprestaties weer tot 13 procent in groep 8.

intelligentie en schoolvorderingen Intelligentie, zoals gemeten met IQ-testen, geeft een indicatie van capaciteiten en van het niveau dat leerlingen in het onderwijs kunnen behalen. Bij 15 tot 18 procent van de leerlingen is sprake van een duidelijke discrepantie

tussen het IQ en de resultaten op toetsen uit het leerlingvolgsysteem. Bij de Cito-Eindtoets scoort bijna 12 procent van de leerlingen lager dan op grond van de IQ-score te verwachten is.

prestaties in groep 4 en het advies voor het voortgezet onderwijs Als aan leraren van groep 4 wordt gevraagd om een prognose te geven voor het niveau van voortgezet onderwijs dat bij hun leerlingen past, blijkt het feitelijke advies voor bijna een kwart van de leerlingen lager uit te vallen dan voorspeld. De voorspelling van de leraar is daarnaast voor 13 procent van de leerlingen lager dan op grond van hun prestaties op dat moment gerechtvaardigd is. De kans dat kinderen van hoger opgeleide ouders een lager advies krijgen dan de leraar in groep 4 verwachtte, is kleiner dan bij andere leerlingen.

oorzaken voor onderbenutting De inspectie waagt zich niet aan een schatting van het aantal leerlingen dat de dupe is van onderbenutting van talenten. Evenmin is bekend welk deel van onderbenutting aan scholen dan wel aan andere factoren – thuissituatie, gebrek aan motivatie of interesse - moet worden toegeschreven. Onderprestatie komt naar verhouding vaak voor bij leerlingen van Turkse herkomst en bij kinderen van laag opgeleide ouders (de huidige 0,25-leerlingen). Lage verwachtingen van leraren en ambities van ouders zijn daaraan in belangrijke mate debet. Een andere oorzaak is te vinden in de kwaliteit van instructie en leerlingenzorg.

Vrijwel alle leerlingen hebben er aanwijsbaar baat bij wanneer scholen stappen ondernemen om de kwaliteit van de instructie bij technisch lezen te verbeteren. Ook het aantal kinderen dat dan afhaakt vermindert sterk.

Op scholen waar de leraren de leerstof duidelijk uitleggen, blijken de opbrengsten aan het eind van de basisschoolperiode hoger te liggen dan op scholen waar dit minder goed gebeurt.

Tot slot geldt de onderwijstijd als een ten onrechte onderbelichte factor in het primair onderwijs. Scholen stemmen de onderwijstijd meestal voldoende af op de onderwijsbehoeften van de leerlingenpopulatie als geheel, maar nog maar beperkt op de behoeften van specifieke groepen of individuele leerlingen. Verschillende auteurs (Elsäcker-Bok, 2002; Koekebacker en Vernooy, 2004) concluderen dat de hoeveelheid tijd die aan onderwijs besteed wordt de beste voorspeller van een succesvolle schoolloopbaan is.

toezicht Ook bij schoolbezoeken door de inspectie blijkt dat er een duidelijke relatie bestaat tussen de resultaten bij taal en lezen en de tijd die scholen hiervoor uittrekken. Scholen met voldoende eindopbrengsten op taalgebied hebben significant vaker voldoende onderwijstijd gepland voor taal en lezen dan scholen met opbrengsten die onder de maat blijven. Voor afstemming van de hoeveelheid tijd voor taal en lezen op de onderwijsbehoeften van hun leerlingen, is een vergelijkbare samenhang aanwezig.

verschillen tussen basisscholen Tussen basisscholen bestaan grote verschillen. De kwaliteit van de verschillende categorieën scholen loopt eveneens uiteen. De inspectie onderscheidt scholen naar denominatie, samenstelling van de leerlingenpopulatie, schoolgrootte, ligging en bestuurlijke situatie.

denominatie Op 80 procent van de openbare scholen doorlopen leerlingen zonder noemenswaardige vertraging het basisonderwijs. Dat percentage ligt iets lager dan op andere scholen. Het lukt scholen voor openbaar onderwijs daarentegen weer beter dan andere scholen hun leerlingen verantwoordelijkheid te geven voor de organisatie van hun eigen leerproces. Op rooms-katholieke scholen wordt de zorg planmatiger uitge-

voerd dan op andere scholen. Het algemeen bijzonder onderwijs blijft nog altijd in veel opzichten, waaronder ook de resultaten, achter op scholen van andere denominaties.

samenstelling van de leerlingenpopulatie Het aantal bezochte scholen waar autochtone risicoleerlingen in de meerderheid zijn, was dit jaar te klein om er conclusies op te baseren. Scholen met overwegend allochtone doelgroeperlingen blijven gemiddeld wat achter op andere scholen. Leerlingen worden op scholen met overwegend allochtone doelgroeperlingen minder tot zelfstandigheid gestimuleerd en de kwaliteit van zorg en begeleiding schiet vaker tekort. Daar staat tegenover dat deze scholen planmatiger werken aan verbetering van de kwaliteit van hun onderwijs en dat hun opbrengsten niet onder doen voor de resultaten die de leerlingen op andere scholen behalen.

schoolgrootte Hoe groter een school, hoe beter de zorg voor de eigen kwaliteit is. Ook het leerstofaanbod voldoet op grotere scholen vaker aan de eisen dan op kleinere. Op scholen met 100 tot 200 leerlingen worden de ontwikkelingen van leerlingen minder goed gevolgd, schiet de analyse van problemen vaker tekort en verloopt de zorg minder planmatig. Daarnaast liggen op die scholen ook de opbrengsten vaker onder het te verwachten niveau.

ligging Op het gebied van zorg en begeleiding is sprake van een achterstand in de provincies Drenthe, Friesland, Flevoland, Zeeland en Zuid-Holland. Vooral in Friesland zijn veel scholen met lage opbrengsten te vinden. De kansen om de school zonder vertraging te doorlopen zijn in Drenthe, Limburg en Zeeland kleiner dan elders. Rapportages over de kwaliteit van het onderwijs in een gemeente of een regio kunnen, meer dan schoolrapporten of landelijke overzichten, aanknopingspunten bieden voor lokaal onderwijsbeleid. Om die reden publiceert de inspectie met enige regelmaat over de kwaliteit van het onderwijs op regionaal of gemeentelijk niveau. In 2005 verscheen een rapport over de zorg en begeleiding in de regio Oss en begin 2006 over de verbeterde kwaliteit van het onderwijs in de vier grote steden (Inspectie van het Onderwijs, 2005a; 2006f). Daarna verschenen nog rapportages over Tilburg (Inspectie van het Onderwijs, 2006g) en Maastricht (Inspectie van het Onderwijs, 2006j). In gesprekken naar aanleiding van deze onderzoeken heeft de inspectie samen met betrokkenen de mogelijkheden om tot verbeteringen te komen nader verkend.

bestuurlijke situatie Scholen van de zogenoemde éénpitters, bevoegde gezagsorganen die slechts één school besturen, slagen er beter dan andere scholen in de veiligheid van personeel en leerlingen te waarborgen. Op veel andere gebieden echter - kwaliteitszorg, leerstofaanbod, zorg en begeleiding en diverse onderdelen van het didactisch handelen – blijft de kwaliteit op deze scholen achter. De opbrengsten aan het eind van de basisschoolperiode van scholen van éénpitters liggen ongeveer op hetzelfde niveau als elders. Het aandeel scholen dat zich niet kan verantwoorden over het niveau van hun opbrengsten is daarentegen twee tot drie keer zo hoog.

6.2.2 De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs

kwaliteit is verbeterd maar nog steeds 'risicovol' Belangrijkste kwaliteitstekort voor het speciaal basisonderwijs is de verantwoording van de opbrengsten van het onderwijs. Slechts een beperkt aantal scholen is in staat om de resultaten van het onderwijs af te zetten tegen de verwachte prognoses op basis van de kenmerken van de leerlingen.

Scholen voor speciaal basisonderwijs zijn nog onvoldoende in staat om aan te tonen dat ze het maximale uit de leerling halen. De inspectie heeft de helft van de scholen dan ook in een vorm van intensief toezicht geplaatst. Naast deze essentiële tekortkoming is er in vergelijking met 2002 vooruitgang geboekt op de toen als onvoldoende beoordeelde kwaliteitsaspecten leerstofaanbod en leerlingenzorg. Het aantal scholen dat op belangrijke indicatoren van beide aspecten voldoet, neemt toe. De overwegend volgende wijze van werken van 2002 maakt langzaam plaats voor een meer planningsgerichte aanpak. Echter veel scholen hebben voor hun leerlingen geen ontwikkelingsperspectief geformuleerd en kunnen op basis van het ontbreken van een dergelijk perspectief de opbrengsten van het onderwijs onvoldoende verantwoorden. Reden tot zorg is tevens dat ongeveer een derde van de scholen op aanzienlijke achterstand staat. Zonder gerichte interventies zal een aanzienlijk deel van deze ongeveer honderd scholen de aansluiting met de rest definitief missen. De dagelijkse consequenties voor de leerlingen van deze scholen noodzaken tot maatregelen.

laag leesniveau Recent onderzoek van het Cito naar de leesvaardigheid van leerlingen in het speciaal basisonderwijs laat zien dat er grote verschillen zijn in de prestaties tussen leerlingen van het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs (Heesters, Van Berkel, Krom, Van der Schoot & Hemker, 2007). De gemiddelde score van leerlingen aan het eind van het speciaal basisonderwijs bij 'het begrijpen van geschreven teksten', 'het interpreteren van geschreven teksten', 'alfabetiseren/opzoeken van informatie' en 'technisch lezen' ligt onder het niveau van groep 5 in het basisonderwijs. De score op woordenschat ligt op het niveau van groep 5. Deze zwakke resultaten zijn in lijn met eerder onderzoek (Van Weerden, Bechner & Hemker, 2002). Van alle leerlingen bereikt 90 procent het AVI-9 niveau niet, terwijl dit wel minimaal nodig is voor het voortgezet onderwijs. Genoemde bevindingen corresponderen met de verwijzingspercentages vanuit het speciaal basisonderwijs naar het lwoo van ruim 50 procent en naar het praktijkonderwijs van circa 40 procent.

Een aantal scholen voor speciaal basisonderwijs is onder invloed van de tegenvallende leerresultaten aan het werk gegaan in specifieke projecten zoals SLIM (Stimuleringsprogramma Lezen uitgaande van Instructie en Motivatie) en LISBO (Lees Impuls Speciaal Basis Onderwijs). In deze projecten, die koersen op meer plezier in lezen en betere leesresultaten, worden spectaculaire resultaten behaald. Leerkrachten worden getraind in het stellen van leerdoelen voor hun leerlingen, het nagaan of die doelen worden bereikt en het treffen van maatregelen wanneer deze doelen niet bereikt worden.

Helpt scholen speciaal basisonderwijs krijgt intensief toezicht

sbo nog te weinig doel- en opbrengstgericht In het schooljaar 2005/2006 heeft de inspectie de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs opnieuw onderzocht. Leerlingen in het sbo ontwikkelen zich door hun belemmeringen veelal in een trager tempo dan leerlingen in het reguliere basisonderwijs. Centraal stond de vraag of scholen kunnen aantonen dat hun leerlingen voldoende kansen krijgen zich naar vermogen te ontwikkelen. In het toezicht komt dit als volgt tot uiting: de school stelt voor iedere leer-

ling bij plaatsing een ontwikkelingsperspectief vast, streeft er doelbewust naar dat de leerling de gestelde doelen bereikt en volgt of de leerling zich ontwikkelt conform dit perspectief.

Allereerst blijkt dat 90 procent van de sbo-scholen een samenhangend systeem gebruikt om de vorderingen en de ontwikkeling van leerlingen te volgen. Dat biedt een gunstig uitgangspunt om vast te kunnen stellen of leerlingen zich naar verwachting ontwikkelen. Helaas is dit slechts op vier van de tien scholen geconcretiseerd in ontwikkelingsperspectieven. De inspectie stelt vast dat 60 procent van de sbo-scholen nog onvoldoende doelgericht te werk gaat en niet in staat is zich te verantwoorden over het niveau van hun opbrengsten. Slechts 30 procent van de scholen evalueert systematisch de kwaliteit van de opbrengsten. Wel heeft het merendeel van de scholen stappen – zij het soms nog maar kleine – gezet om de ontwikkeling van hun leerlingen zo objectief mogelijk vast te stellen. Speciale basisscholen beseffen dat de maatschappij van hen verwacht dat zij kunnen aantonen dat hun leerlingen beter af zijn dan in het regulier basisonderwijs, maar blijken het moeilijk te vinden concrete opbrengstdoelen te formuleren. Dat is ook terug te vinden in de, vaak in heel algemene bewoordingen opgestelde, handelingsplannen. Mede hierdoor is 40 procent van de speciale basisscholen niet in staat zich te verantwoorden voor de effectiviteit van de zorg die zij leerlingen bieden.

In vorige onderwijsverslagen stelden wij, op basis van jaarlijkse onderzoeken, vast dat sbo-scholen hard aan het werk zijn de kwaliteit van hun onderwijs te verbeteren. Het periodiek kwaliteitsonderzoek dat inmiddels op alle sbo-scholen heeft plaats gevonden onderstreept deze conclusie. Het aandeel scholen dat planmatig werkt aan verbeteractiviteiten is met 70 procent nu zelfs iets hoger dan in het regulier basisonderwijs. De scholen zijn er in geslaagd hun leerstofaanbod aanmerkelijk te verbeteren. Niettemin is op 20 procent van de scholen voor speciaal basisonderwijs het aanbod voor Nederlandse taal en voor rekenen/wiskunde niet dekkend voor de kerndoelen. Op 45 procent van de scholen sluit het leerstofaanbod in de verschillende leerjaren niet op elkaar aan. In 2001/2002 waren de scores op deze indicatoren overigens aanzienlijk slechter. Op 30 procent van de scholen wordt de leertijd voor Nederlandse taal en rekenen/wiskunde niet afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Slechts een kwart van de sbo-scholen maakt gebruik van methoden, leergangen en/of materialen voor sociaal-emotionele ontwikkeling.

Sterk is nog steeds het pedagogisch handelen van de leraren. Leerlingen en personeel voelen zich veilig en ouders tonen zich betrokken bij de school. Ook het didactisch handelen van leraren op deze scholen voldoet op de indicatoren taakgerichte werksfeer, goede structuur en duidelijke uitleg, ruimschoots aan de eisen. Wel moet op 55 procent van de scholen geconstateerd worden dat de leerlingen onvoldoende feedback krijgen op hun eigen leer- en ontwikkelingsproces.

De zorg verloopt op twee derde van de sbo-scholen voldoende planmatig. Tijdig wordt gesignaleerd welke extra zorg nodig is en de meeste scholen bepalen de aard van de zorg op basis van analyse van de gegevens over hun leerlingen. Bijna alle scholen werken structureel samen met ketenpartners om problemen van hun leerlingen voor te zijn of op te kunnen lossen.

6.2.3 De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs

kwaliteit onderwijs in cluster 4 verbetert, maar nog niet voldoende In het vorige Onderwijsverslag sprak de inspectie haar zorgen uit over de kwaliteit van het speciaal

onderwijs (so) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Weliswaar bleek het onderwijsleerproces te zijn verbeterd, maar – op het vaak uitstekende schoolklimaat na – scoorde op geen enkele indicator meer dan driekwart van de scholen voldoende. Zorg en begeleiding, juist in het (v)so een centrale kwaliteitseis, was nog zwak ontwikkeld op meer dan 80 procent van de scholen.

In 2006 heeft de inspectie periodiek kwaliteitsonderzoek uitgevoerd op 79 scholen en/of afdelingen voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen (cluster 4). Net als vorig jaar is de kwaliteitszorg nog nauwelijks ontwikkeld. Dat geldt ook voor de kwaliteit van zorg en begeleiding. Leerstofaanbod en onderwijstijd laten wel een positieve ontwikkeling zien. Leraren slagen er beter dan vorig jaar in hun leerlingen actief bij het onderwijsleerproces te betrekken. Niettemin heeft de inspectie ongeveer 60 procent van deze cluster 4 scholen en/of afdelingen onder een vorm van intensief toezicht geplaatst.

zorg en begeleiding nog in ontwikkeling Veranderingen in het toezichtkader staan een kwantitatieve vergelijking met de situatie van vorig jaar op het gebied van zorg en begeleiding in de weg. Dit jaar bleek ongeveer 80 procent van de scholen de voor het onderwijs relevante beginsituatie van hun leerlingen in beeld te brengen. Slechts een kwart van de scholen echter stelt voor alle leerlingen een ontwikkelingsperspectief vast. Ongeveer 56 procent van de scholen stelt in overeenstemming met de ouders een handelingsplan vast. De leerinhouden komen bij 30 procent van de scholen overeen met de afspraken in de documenten voor handelingsplanning.

Vorig jaar sprak de inspectie de verwachting uit dat het nog wel een jaar of twee zal duren voordat de scholen aan alle nieuwe wettelijke voorschriften op het gebied van zorg en begeleiding kunnen voldoen. Die verwachting wordt dit jaar bevestigd: 50 procent van de scholen hanteert geen samenhangend systeem om de ontwikkeling van de leerlingen te volgen en op twee derde ontbreekt nog een systematische evaluatie van de uitvoering van de handelingsplannen.

kwaliteitszorg in de kinderschoenen Iets meer dan de helft van de scholen werkt planmatig aan de verbetering van het onderwijs. De basis hiervoor is echter zwak. Slechts 6 procent van de scholen voor speciaal onderwijs evalueert regelmatig de kwaliteit van leren en onderwijzen en 11 procent evalueert regelmatig de leerlingenzorg. Het komt daarnaast maar zelden voor dat de opbrengsten systematisch in kaart worden gebracht. Veel scholen hebben er het afgelopen jaar voor gekozen een speciaal voor het (v)so ontworpen systeem voor kwaliteitszorg aan te schaffen. Dit heeft echter nog niet geleid tot brede zelfevaluaties.

kwaliteit leerstofaanbod en onderwijstijd beter dan vorig jaar 65 procent van de scholen voorziet in een leerstofaanbod voor de schoolse vakken dat voldoende kwaliteit biedt en 75 procent maakt het mogelijk in te spelen op verschillen tussen leerlingen. Ook sluit het aanbod in twee derde van de gevallen voldoende aan op de uitstroommogelijkheden van de leerlingen.

Teamleden van cluster 4 scholen benutten op ruim 80 procent van de scholen de beschikbare tijd efficiënt. Op 35 procent van de scholen stemmen zij de hoeveelheid tijd in voldoende mate af op de onderwijsbehoeften van (individuele) leerlingen. Hierin is in vergelijking tot vorig jaar, toen dit voor een kwart van de scholen gold, een duidelijke vooruitgang geboekt.

pedagogisch en didactisch handelen Bijna zonder uitzondering gaan leraren met respect om met hun leerlingen. Zij slagen er in de gedragsregels goed te handhaven. Zeker op cluster 4 scholen is dit een belangrijke verworvenheid en een cruciale voorwaarde voor goed onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen. De scholen beschikken over een veilig schoolklimaat. De mate waarin scholen er in slagen ouders te betrekken bij de school en bij het leren van hun kinderen, ligt op 81 procent. Sterke kanten van het didactisch handelen zijn de taakgerichte werksfeer, de duidelijke uitleg van de leerstof en de wijze waarop leraren hun leerlingen actief betrekken bij de lessen. Minder goed slagen zij er in hun leerlingen te stimuleren tot zelfstandig denken en bij de inrichting van hun lessen rekening te houden met onderling verschillende onderwijsbehoeften. Op dit laatste punt is zelfs sprake van een achteruitgang ten opzichte van vorig schooljaar.

6.3 Naleving wet- en regelgeving

Tijdens schoolbezoeken gaat de inspectie ook na of scholen zich houden aan de wettelijke voorschriften en geeft, als dat niet het geval is, aanwijzingen die moeten leiden tot herstel van de door de wetgever beoogde situatie. Dit komt echter niet zo vaak voor. Het merendeel van de scholen geeft er blijk van de redelijkheid van de regels ten aanzien van bijvoorbeeld onderwijstijd en leerstofaanbod in te zien. Het percentage scholen dat de kerndoelen voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde voldoende aan bod laat komen, stijgt al jaren. Inmiddels voldoet 96,5 procent van de scholen aan deze eis. Uit ons onderzoek op sbo-scholen komt naar voren dat daar op het gebied van kerndoelen grote vooruitgang is geboekt. In 2001 kwamen de kerndoelen voor rekenen op meer dan de helft van de scholen onvoldoende aan bod. Nu geldt dat voor 18 procent van de scholen. Voor Nederlandse taal scoorde 56 procent van de scholen in 2001 voldoende op deze indicator, nu 92 procent.

Niettemin zijn er ook voorschriften waar scholen minder goed mee uit de voeten kunnen. Zo ontbreekt in schoolgidsen regelmatig aandacht voor sponsoringbeleid en een verantwoording voor de inkomsten uit sponsoring. Hetzelfde geldt voor het toelatingsbeleid voor leerlingen met een rugzak. Scholen besteden hieraan in het schoolplan vaker aandacht dan in de schoolgids. Voor leerlinggebonden financiering is dat om twee redenen opvallend. Ten eerste omdat het aantal rugzakleerlingen duidelijk toeneemt en ten tweede omdat ouders van deze kinderen in eerste instantie in de schoolgids zullen zoeken naar de mogelijkheden voor hun kind. Een derde aspect waarop veel scholen tekortschieten is de wijze waarop zij de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel waarborgen. Ruim de helft van de scholen slaagt daar nog onvoldoende in. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat personeel en leerlingen zich op deze scholen onveilig voelen, wel dat er in het beleid onvoldoende aandacht aan wordt besteed.

Dit jaar heeft de inspectie verkend hoever de scholen zijn gevorderd met het aanbod ter bevordering van sociale integratie en burgerschap. Het blijkt dat deze op 1 februari 2006 van kracht geworden regels nog tot weinig activiteiten hebben geleid. Slechts enkele scholen hebben hun visie op burgerschap en integratie al geconcretiseerd en vervolgens nauwgezet geïnventariseerd welke aspecten in het bestaande leerstofaanbod aan de orde komen of nog ontbreken. Feitelijke aanpassing van het aanbod om aan deze verplichting te voldoen, komt nog minder vaak voor. Tegelijkertijd treft de inspectie nauwelijks scholen aan met risico's op dit gebied en manifeste ongewenste opvattingen, houdingen en gedragingen rond burgerschap en integratie.

Nabeschuwing

De kwaliteit van het primair onderwijs is in het schooljaar 2005/2006 nauwelijks veranderd. Dat is positief omdat de kwaliteit van het basisonderwijs heel behoorlijk en in sommige opzichten zelfs goed te noemen is. De resultaten van de leerlingen zijn op ruim acht van de tien basisscholen voldoende of goed. Maar daar is nog veel winst te behalen. Leerlingen zijn, na de aandacht die de inspectie en anderen de afgelopen jaren aan dit onderwerp hebben besteed, nog niet beter gaan lezen. Ook kampt het onderwijs nog altijd met zeer zwakke scholen en scholen die zeer zwak dreigen te worden. De problemen op het gebied van zorg en begeleiding voor kinderen met problemen zijn nog allerminst opgelost. De kwaliteit van het sbo en het (v)so ten slotte, baart op een aanzienlijk aantal scholen zorgen. Dit betekent dat weliswaar het merendeel van de ouders er op kan vertrouwen dat de school van hun kinderen goed onderwijs verzorgt, maar ook dat nog te veel kinderen niet het onderwijs krijgen dat ze verdienen en dat leerlingen met problemen nog veel te vaak onnodig tussen wal en schip vallen.

Bijlage overzicht van de scores op de indicatoren

Kwaliteitszorg	2003-2004	2004-2005	2005-2006
De school heeft inzicht in de verschillen in onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie	76,5	76,5	70,9
De school evalueert systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten en het leren en onderwijzen	45,4	45,4	39,2
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten	69,2	66,2	65,7
De school borgt de kwaliteit van het leren en onderwijzen	35,5	42,2	55,3
De school rapporteert aan belanghebbenden inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs	52,4	46,4	54,4
De school waarborgt de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel	-	-	43,9
Leerstofaanbod			
De aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde zijn dekkend voor de kerndoelen	94,5	95,0	96,5
De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8	90,1	88,5	96,3
De leerinhouden in de verschillende leerjaren sluiten op elkaar aan	47,5	51,6	65,0
De leerinhouden voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde zijn afgestemd op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen	82,1	81,2	96,3
De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlingengewicht biedt leerinhouden aan bij Nederlandse taal die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand	86,1	83,2	92,2
De school heeft een aanbod gericht op bevordering van sociale integratie en burgerschap met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving	-	-	-
Tijd			
De leraren maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd	96,2	96,0	96,6
De school stemt de hoeveelheid tijd voor leren en onderwijzen bij Nederlandse taal en rekenen en wiskunde af op de onderwijsbehoeften van leerlingen	95,2	95,3	87,0
Pedagogisch handelen			
De leraren zorgen ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar omgaan	100	-	99,7

Didactisch handelen			
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer	99,3	99,0	98,5
De leraren leggen duidelijk uit	97,9	97,2	97,3
De leraren geven expliciet onderwijs in strategieën voor denken en leren	64,1	67,5	67,1
Afstemming			
De leraren volgen de vorderingen van hun leerlingen systematisch	95,0	97,4	94,3
De leraren stemmen de instructie en verwerking af op de verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen	50,0	47,5	52,6
Actieve en zelfstandige rol leerlingen			
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten	96,9	95,4	96,9
De leerlingen hebben verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun eigen leerproces die past bij hun ontwikkelingsniveau	61,8	58,2	51,4
Schoolklimaat			
De ouders/verzorgers tonen zich betrokken bij de school door de activiteiten die de school daartoe onderneemt	97,6	97,7	98,7
De leerlingen en het personeel voelen zich aantoonbaar veilig op school	98,8	98,8	97,9
Zorg en begeleiding			
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen	91,0	89,8	92,4
Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens, bepaalt de school de aard van de zorg voor de zorgleerlingen	76,5	71,3	78,8
De school voert de zorg planmatig uit	80,0	76,5	69,0
De school gaat de effecten van de zorg na	60,3	56,8	62,9

Opbrengsten				
De resultaten van de leerlingen aan het eind van de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht	Geen waardering	6,4	5,7	3,4
	Onvoldoende	4,4	6,7	3,9
	Voldoende	89,2	87,6	92,7
De sociale vaardigheden van de leerlingen liggen op een niveau dat mag worden verwacht	Geen waardering	75,4	78,6	90,0
	Onvoldoende	1,4	0,6	0,4
	Voldoende	23,2	20,8	9,6
De resultaten van de leerlingen voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde tijdens de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht	Geen waardering	10,4	9,1	3,9
	Onvoldoende	7,9	7,4	8,0
	Voldoende	81,7	83,5	88,0
Leerlingen met specifieke onderwijsbehoefte ontwikkelen zich naar hun mogelijkheden	Geen waardering	85,4	91,5	83,5
	Onvoldoende	1,3	1,3	3,0
	Voldoende	13,3	7,3	13,5
De leerlingen doorlopen in beginsel de school binnen de verwachte periode van 8 jaar	Geen waardering	7,8	7,8	1,7
	Onvoldoende	19,1	24,1	12,1
	Voldoende	73,1	68,1	86,2

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2006)

