

DE STAAT VAN HET ONDERWIJS

Onderwijsverslag 2006/2007

Instellingen in 2006 (exclusief LNV)

Basisonderwijs	6.929
Speciaal basisonderwijs	320
Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs	323
Voortgezet onderwijs	652
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	61
Hoger beroepsonderwijs	41
Wetenschappelijk onderwijs	12

Bron: OCW (2007)

Personeelsleden in fte's x 1000 in 2006 (exclusief LNV)

Basisonderwijs en speciaal basisonderwijs	113,8
Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs	17,8
Voortgezet onderwijs	83,9
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	37,0
Hoger beroepsonderwijs	24,5*
Wetenschappelijk onderwijs	36,9*

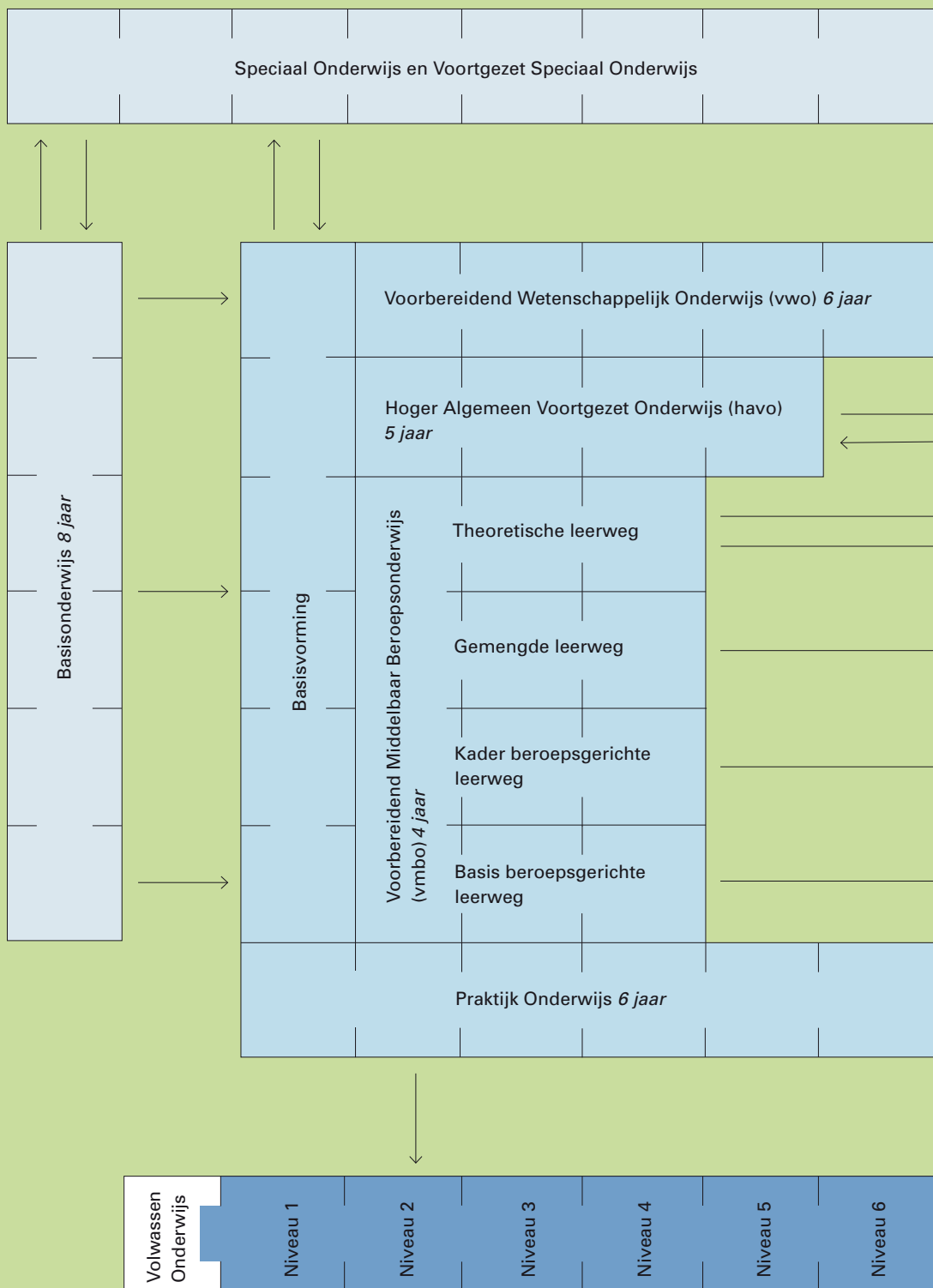
Bron: OCW (2007)

*Gegevens 2005.

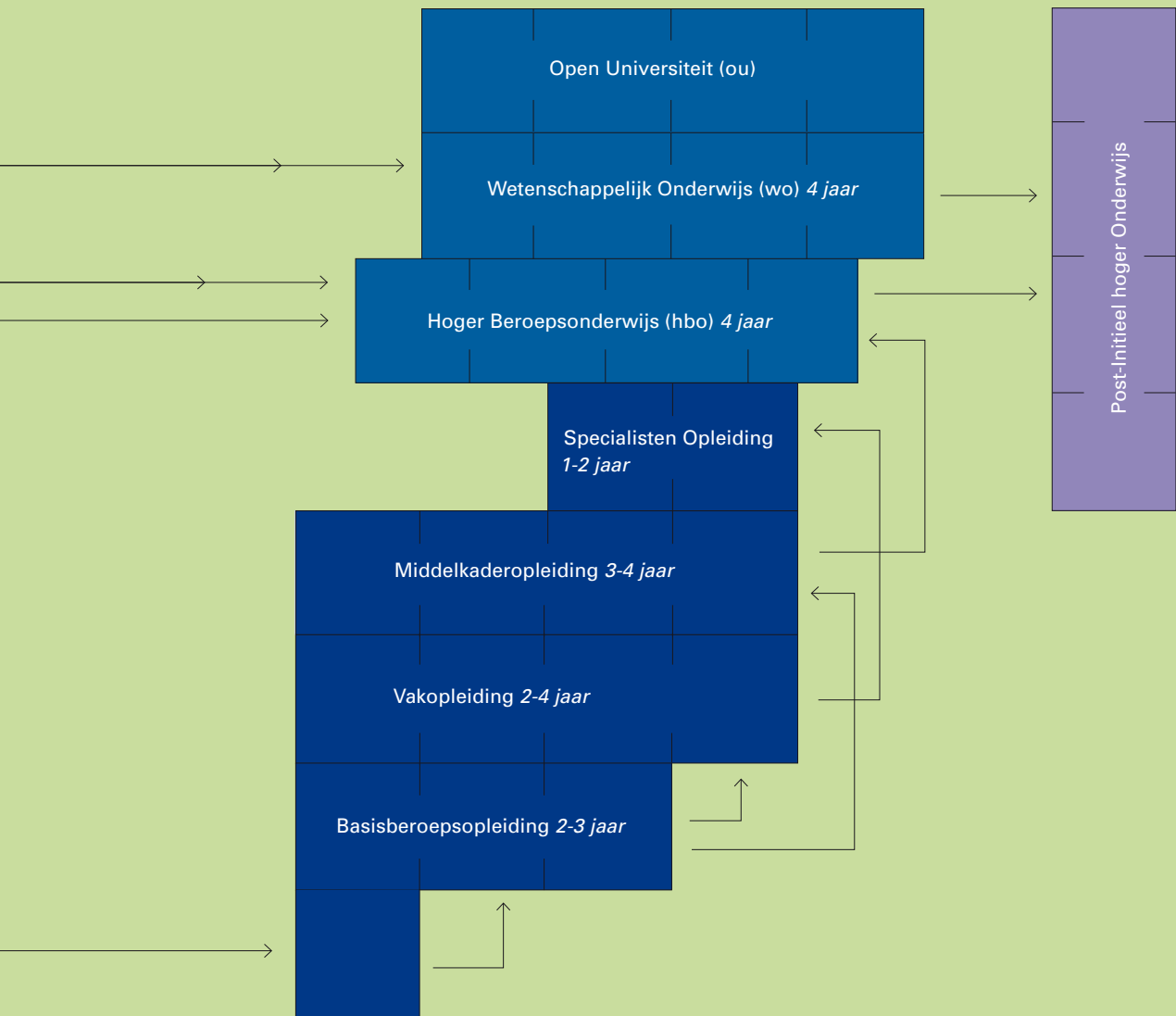
Leerlingen/ studenten x 1000 in 2006 (exclusief LNV)

Basisonderwijs	1.548,6
Speciaal basisonderwijs	46,3
Speciaal onderwijs	36,2
Voortgezet speciaal onderwijs	27,2
Voortgezet onderwijs (exclusief zorg)	797,4
Lwoo, praktijkonderwijs	112,1
Middelbaar beroepsonderwijs	465,9
Volwasseneneducatie	142,0
Hoger beroepsonderwijs	357,3
Wetenschappelijk onderwijs (ingeschreven wo inclusief extraneï en auditoren)	201,8

Bron: OCW (2007)



Het Nederlands onderwijsstelsel



- 1 Basisonderwijs
- 2 De schoolsoorten vwo, havo, vmbo en praktijkonderwijs behoren tot het voortgezet onderwijs.
- 3 Volwassenenonderwijs kent vier soorten opleidingen: voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo), Nederlands als tweede taal (NT2), breed maatschappelijk functioneren en sociale redzaamheid. Deze opleidingen worden niet op alle niveaus aangeboden.
- 4 De Open Universiteit, het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs behoren tot het hoger onderwijs.
- 5 Specialistenopleiding, middenkaderopleiding, vakopleiding, basisberoepsopleiding en assistentopleiding behoren tot het middelbaar beroepsonderwijs.
- 6 Post-initieel hoger onderwijs

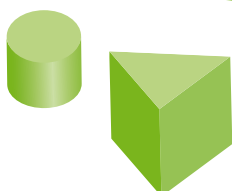
Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en aan de minister van
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

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

De inspecteur-generaal van het Onderwijs,

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke at the end.

Mevrouw drs. A.S. Roeters
Utrecht, mei 2008





Leeswijzer voor de staat van het landbouwonderwijs

Het landbouwonderwijs ('groen' onderwijs) valt onder de verantwoording van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

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

Het toezicht op het 'groen' onderwijs wordt op dezelfde wijze vormgegeven als het overige onderwijs. Vanwege de verantwoordelijkheid van de minister van LNV voor het 'groene' onderwijs is er voor gekozen om de ontwikkelingen van het landbouwonderwijs op een herkenbare wijze te integreren in dit Onderwijsverslag. In de hoofdstukken 4, 6 en 7 wordt aandacht besteed aan het 'groen' onderwijs.

DE STAAT VAN HET NEDERLANDSE ONDERWIJS



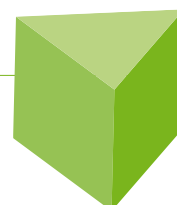
HOOFDSTUK 1	DE STAAT VAN HET NEDERLANDSE ONDERWIJS	6
1.1	Basisvaardigheden	8
1.2	Voortijdig schoolverlaten	12
1.3	Leraren maken het verschil	16
1.4	Scholen met risico's	18
1.5	Onderwijstijd	20
1.6	Besluit	20

VERANTWOORDING EN RISICO'S

HOOFDSTUK 2	VERANTWOORDING EN RISICO'S	22
2.1	Scholen in het basisonderwijs en de risico's voor de schoolloopbaan van leerlingen	27
2.2	Schoolbesturen in het basisonderwijs en de risico's voor leerlingen	32
2.3	Scholen in het voortgezet onderwijs en de risico's voor de schoolloopbaan van leerlingen	34
2.4	Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs en de risico's voor leerlingen	41

HET ONDERWIJS IN SECTOREN

HOOFDSTUK 3	PRIMAIR ONDERWIJS	44
3.1	Ontwikkelingen in de kwaliteit van het basisonderwijs	47
3.2	Vergelijking van bestandsopnames basisonderwijs	49
3.3	Techniek in het basisonderwijs	56
3.4	Zeer zwakke basisscholen	56
3.5	Het speciaal basisonderwijs	59
3.6	Voor- en vroegschoolse educatie in de vier grote steden	63
HOOFDSTUK 4	VOORTGEZET ONDERWIJS	68
4.1	Ontwikkelingen in de kwaliteit van het voortgezet onderwijs	71
4.2	Het voortgezet onderwijs in de vier grote steden	72
4.3	De financiële positie van besturen in het voortgezet onderwijs	86
HOOFDSTUK 5	SPECIAAL ONDERWIJS	88
5.1	De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs	90
5.2	De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 3 en het regulier onderwijs	96
5.3	De kwaliteit van het onderwijs in de justitiële jeugdinrichtingen in relatie met de veiligheid	97
HOOFDSTUK 6	BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE	100
6.1	De kwaliteit van instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	104
6.2	Voortijdig schoolverlaten	108
6.3	De kwaliteit van het primair proces	109
6.4	De kwaliteit van examens	113
6.5	De kenniscentra als brug tussen onderwijs en arbeidsmarkt	115



6.6	De ontwikkeling van bestuurlijk vermogen	116
6.7	Groen mbo	120
HOOFDSTUK 7	HOGER ONDERWIJS	124
7.1	Prestaties van het stelsel	127
7.2	Feiten en cijfers	128
7.3	De kwaliteit van opleidingen	129
7.4	Lerarenopleidingen	132
7.5	Groen hoger onderwijs	136
7.6	Kwaliteit van aspecten van het stelsel	137
7.7	Toegankelijkheid voor allochtone studenten	142
HOOFDSTUK 8	ONDERWIJS IN HET BUITENLAND	144
HOOFDSTUK 9	NIET-BEKOSTIGD ONDERWIJS	150
9.1	B3-scholen	152
9.2	Particuliere exameninstellingen	154

HET ONDERWIJS IN THEMA'S

HOOFDSTUK 10	DE PRESTATIES VAN LEERLINGEN IN DE BASISVAARDIGHEDEN	160
10.1	Prestaties in lezen en taal	166
10.2	Prestaties in rekenen/wiskunde	173
10.3	Basisscholen waar veel leerlingen zwakke basisvaardigheden hebben	175
10.4	Referentieniveaus, minimumdoelen en leerstandaarden	176
HOOFDSTUK 11	DOORSTROOM EN UITVAL	178
11.1	Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs	181
11.2	Maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten en spijbelen in het voortgezet onderwijs	185
11.3	Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs	189
11.4	Voortijdig schoolverlaten en de beroepskolom	193
11.5	Uitval en rendement in het hoger onderwijs	198
HOOFDSTUK 12	SOCIALE VEILIGHEID EN SOCIALE COHESIE	202
12.1	Sociale veiligheid	205
12.2	Sociale cohesie	219
HOOFDSTUK 13	HET PERSONEELSBELEID IN HET BASISONDERWIJS EN VOORTGEZET ONDERWIJS	232
HOOFDSTUK 14	NALEVING VAN DE ONDERWIJSTIJD	240
14.1	Primair onderwijs	242
14.2	Voortgezet onderwijs	244
14.3	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	246
HOOFDSTUK 15	NALEVING WET- EN REGELGEVING IN HET HOGER ONDERWIJS	248
	Literatuur	252
	Afkortingen	260
	Trefwoorden	263





HOOFDSTUK 1

DE STAAT VAN HET NEDERLANDSE ONDERWIJS

1.1	Basisvaardigheden	8
1.2	Voortijdig schoolverlaten	12
1.3	Leraren maken het verschil	16
1.4	Scholen met risico's	18
1.5	Onderwijstijd	20
1.6	Besluit	20

1 De staat van het onderwijs

Meer zicht op oorzaken In het Onderwijsverslag 2005/2006 vroeg de inspectie aandacht voor specifieke problemen over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. In de periode 2006/2007, waarover dit Onderwijsverslag rapporteert, heeft verder onderzoek op dit terrein plaatsgevonden. Daardoor is meer zicht gekomen op de oorzaken van deze problemen, die de afgelopen tijd op een toenemende publieke belangstelling mochten rekenen.

Kwaliteit voldoende De inspectie constateert dat de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs op de meeste onderwijsinstellingen beslist voldoende te noemen is. Toch spreekt de inspectie, net als vorig jaar, haar zorg uit over:

- het groeiend aantal leerlingen van wie de basisvaardigheden (taal en rekenen) ontoereikend is om goed in onze samenleving te kunnen functioneren;
- de uitval van leerlingen en studenten uit het onderwijs (voortijdig schoolverlaten);
- zwakke en zeer zwakke scholen, waar de prestaties zwak zijn en leerlingen een verhoogd risico lopen op problemen in hun schoolloopbaan;
- de handhaving van de wettelijke onderwijstijd.

Elk van deze punten komt in dit hoofdstuk aan de orde. De inspectie stelt vast dat op niet alle scholen evenveel aandacht wordt besteed aan leerlingen met specifieke achterstanden en aan leerlingen die dreigen uit te vallen. Als leraren zich daarop richten, blijken meer leerlingen voor het onderwijs behouden te blijven en een hoger niveau in rekenen en taal te bereiken. Voor zwakke en zeer zwakke scholen vormt dit de komende tijd de belangrijkste uitdaging.

1.1 Basisvaardigheden

Niet alle mogelijkheden worden benut De ontoereikende prestaties op het gebied van rekenen en taal, waarover de inspectie de afgelopen jaren steeds rapporteerde, zijn bevestigd door recente internationale studies onder Nederlandse negen- en vijftienjarigen. Hoewel de achtergrond van leerlingen grote invloed heeft op het niveau dat ze voor basisvaardigheden kunnen bereiken, benutten scholen en hun besturen niet alle mogelijkheden om deze problemen aan te pakken.

Risico's in de schoolloopbaan Problemen met basisvaardigheden doen zich allereerst voor op scholen waar de schoolloopbaan van leerlingen risico's kent. Op 5 procent van de basisscholen zijn de opbrengsten aan het eind zeer zwak en op bijna 10 procent blijven de prestaties van grote groepen leerlingen ver achter bij hun leeftijdgenoten. In het voortgezet onderwijs liggen de gemiddelde cijfers op het centraal examen op 6 procent van de scholen onder de zes.

1.1.1 Structurele manco's

Dat het aantal leerlingen met ontoereikende basisvaardigheden toeneemt, heeft echter niet alleen met risicoscholen te maken, maar ook met structurele manco's in zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs.

Onderwijs afstemmen op verschillen tussen leerlingen Een belangrijke oorzaak voor het aantal zwakke lezers ligt in het feit dat veel onderwijsgeven in het basisonderwijs problemen hebben om hun onderwijs af te stemmen op de verschillen tussen leerlingen en om voldoende zorg te bieden aan zwakke en achterblijvende leerlingen. Terwijl de inspectie dit al meer dan tien jaar geleden als de achilleshiel van het basisonderwijs beschouwde, is op dit vlak de afgelopen jaren onvoldoende vooruitgang geboekt.

Scholen met en zonder zwakke leerlingen Recentelijk heeft de inspectie nog weer eens specifiek onderzocht waar scholen met en zonder zwakke leerlingen in verschillen. Basisscholen zonder zwak presterende leerlingen blijken zich op verschillende punten te onderscheiden. Ze zijn beter in het toetsen en analyseren van de leervorderingen en in het vaststellen van de behoeften van zwakke leerlingen. Ze dragen er zorg voor dat bepaalde minimumdoelen ook daadwerkelijk door zwakke leerlingen bereikt worden. Ze geven extra feedback en hulp aan zwakke leerlingen en activeren hun betrokkenheid door een variatie aan werkvormen aan te bieden.

Daling in de kwaliteit van de instructie Zwak presteren op basisvaardigheden kan evenwel niet geheel op het conto van het basisonderwijs geschreven worden. De kwaliteit van het voortgezet onderwijs is op een aantal cruciale punten aan het afnemen en stagneert in andere opzichten. Over een reeks van jaren valt een geleidelijke daling te signaleren in het efficiënt gebruik van de onderwijstijd. Ten opzichte van 2001 is er meer uitval van geplande onderwijsactiviteiten en wordt er door leerlingen meer ongeoorloofd verzuimd. Ook in de kwaliteit van de instructie zien we sindsdien een geleidelijke daling. De taakgerichtheid is afgenomen, er wordt minder duidelijk uitgelegd en leerlingen krijgen minder werkvormen aangeboden die hen activeren. Daarbij vertoont de kwaliteit van de zorg en begeleiding van zwakke leerlingen stagnatie.

Uit onderzoek van de inspectie bij 72 scholen met vmbo bleek het volgende:

- Op de helft van de scholen met een kader- of basisberoepsgerichte leerweg hebben de leraren Nederlands bij de start van het schooljaar geen zicht op de taalprestaties die hun leerlingen in het basisonderwijs bereikten, terwijl zo'n overzicht op school wel beschikbaar is.
- 70 procent van de onderzochte vmbo-scholen legt niet vast welk niveau de leerlingen aan het eind van het tweede leerjaar moeten bereiken en toetst dat ook niet.
- Op driekwart van de onderzochte vmbo-scholen is geen structurele en herkenbare aanpak van taalachterstanden vastgelegd.

1.1.2 Data-driven teaching

Geen systematische evaluatie van opbrengsten Een belangrijk punt bij de problematiek van de basisvaardigheden is dat opbrengsten en onderwijsleerprocessen door scholen te weinig systematisch geëvalueerd worden: op ruim 60 procent van de basisscholen en de scholen voor voortgezet onderwijs is die praktijk allerminst gemeengoed. Dat maakt het voor scholen moeilijk om sturing te geven aan de kwaliteit van hun onderwijs. Voor schoolbesturen geldt dat in nog sterkere mate: minder dan 5 procent van de besturen die meer scholen onder hun gezag hebben, beschikt over evaluatiegegevens over de opbrengsten en onderwijsleerprocessen van al hun scholen. Voor de besturen die slechts één school onder hun gezag hebben, geldt dit voor één op de

zes besturen. Daardoor zijn deze besturen niet in staat om na te gaan of alle leerlingen op hun scholen voldoende leren en of hun scholen voor de leerlingen voldoende toegevoegde waarde hebben.

Analyse van de leerprestaties Inmiddels zijn nogal wat onderzoeksresultaten beschikbaar waaruit blijkt dat zogenoemd 'data-driven-teaching' hier uitkomst kan bieden. Soms wordt in dit verband over 'de leraar als onderzoeker' gesproken of over 'evaluatie voor het onderwijs', in tegenstelling tot 'evaluatie van het onderwijs'. In alle gevallen gaat het er om te starten met een analyse van de leerprestaties van de leerlingen en met het analyseren van de behoeften van 'opvallende' leerlingen. Daarvoor dient met landelijk genormeerde toetsen te worden gewerkt, omdat anders niet te bepalen is welke leerlingen voor of achter liggen bij leeftijdgenoten elders in het land. De volgende stap is systematisch hulp te bieden aan leerlingen die dat nodig hebben: dat gebeurt door het aanbod in didactisch opzicht zodanig aan te passen dat ook zij de minimumdoelen van het schooljaar kunnen bereiken. Daarbij is het verlagen van de minimumdoelen niet aan de orde: het gaat er juist om dat deze leerlingen extra didactische hulp krijgen, bij voorkeur in de eigen klas, van de eigen leraar.

Instructie Vaak wordt 'preteaching' en 'reteaching' bepleit: zwakke leerlingen worden dan vlak voor de les even apart genomen en krijgen een 'preview' op wat er in de les aan de orde komt. Na de instructie, bijvoorbeeld tijdens de verwerking van de leerstof, gebeurt hetzelfde om na te gaan of de leerstof inderdaad is begrepen. Zo niet, dan volgt extra uitleg voor deze groep. Verder zijn uitbreiding van de leertijd en systematische feedback aan zwakke leerlingen belangrijk. Het vasthouden van de betrokkenheid bij de les door een goede variatie in de verwerking van de leerstof is zeer belangrijk. Dit geldt ook voor het evalueren van de hulp aan de zwakke leerlingen en het zonodig bijstellen van de aanpak van deze leerlingen.

Schoolverbeteringsprojecten Over data-driven-teaching zijn verschillende populair-wetenschappelijke publicaties verschenen. Deze vorm van onderwijs vormt de basis voor enkele Nederlandse schoolverbeteringsprojecten, waarin de prestaties van zwakke leerlingen opvallend verbeterd zijn. Zo leidden interventies in het BOV-project voor technisch lezen tot een daling van het percentage zwakke leerlingen in groep 3 van bijna 22 procent naar nog geen 5 procent. Bij de start van het LISBO-project, in het speciaal basisonderwijs uitgevoerd, bereikte slechts 6 procent van de leerlingen het leesniveau AVI 9. Twee jaar later, aan het eind van het project, lag dat op 65 procent. In het HARD-project nam het aantal leerlingen met leesproblemen af tot 6 procent. In het KRW-project kwam het aantal zwakke rekenaars in de experimentele groep op minder dan 1 procent, terwijl het aantal zwakke rekenaars in de controlegroep meer dan verdubbelde. De scholen die deelnamen aan het SOP-project waren eerder door de inspectie als zeer zwak betiteld. De meeste slaagden er met behulp van dit project in om van deze kwalificatie af te komen.

1.1.3 Leerstandaarden en verplichte toetsing

Minimaal niveau van leerlingen Het niveau van de lees- en rekenprestaties van de zwakste leerlingen geeft stof tot nadenken over minimumdoelen, leerstandaarden en referentieniveaus. Wie het toetsmateriaal overziet waarmee scholen de leesprestaties van hun leerlingen vaststellen, komt al snel tot de conclusie dat er veel goede toetsen zijn,

maar dat de normen nogal wisselen. Ook bij veel gebruikte toetsen stammen ze veelal nog uit de vorige eeuw. Verder kan de groep leerlingen die aan een toets deelneemt, sterk verschillen. Daardoor is het voor leraren en scholen moeilijk om een duidelijk punt te vinden waarop ze met hun leerlingen moeten mikken. In het Onderwijsverslag 2005/2006 stelde de inspectie dat leraren in zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs geholpen zouden zijn wanneer ze meer duidelijkheid hadden over het minimale niveau dat van leerlingen op het gebied van lees- en rekenvaardigheden te verwachten valt. Zowel voor lezen als rekenen zijn dan immers minimumdoelen te formuleren voor diverse leeftijdsgroepen.

Vastleggen wat leerlingen moeten kennen en kunnen Het kabinet is dat inmiddels ook van plan en heeft daartoe in de kwaliteitsagenda's opgenomen dat in 2009 helder moet zijn vastgelegd wat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs op het terrein van taal en rekenen moeten kennen en kunnen. Ook voor het voortgezet onderwijs wil het kabinet duidelijk expliciteren welk niveau de leerlingen moeten bereiken. Deze minimumdoelen zouden zo geformuleerd moeten worden dat in principe elke leerling met een normale intelligentie op elke school alle minimumdoelen zou moeten kunnen bereiken. Daarbij is van belang dat alle scholen expliciet gevraagd wordt te toetsen of alle leerlingen met een normale intelligentie deze minimumdoelen ook bereiken. Dat is voor schoolbesturen en de inspectie een belangrijk middel om erop toe te kunnen zien dat de basiskwaliteit van het onderwijs gegarandeerd is en blijft.

Toetsresultaten Uiteraard is het niet voldoende om uitsluitend de minimumdoelen aan de onderkant te borgen. Het gaat immers ook om de prestaties van goede leerlingen. Alle leerlingen moeten voldoende geleerd hebben en scholen moeten voor elke leerling toegevoegde waarde hebben. Daarom is de inspectie er voorstander van om (zoals in Engeland) voor alle leerlingen op negen-, twaalf- en vijftienjarige leeftijd te beschikken over gestandaardiseerde toetsresultaten. Daarmee kunnen scholen vaststellen of zij voldoende toegevoegde waarde voor hun leerlingen hebben. Bovendien kan daarmee ook grip gehouden worden op de ontwikkeling van de basisvaardigheden.

1.1.4 Het bepalen van opbrengsten

De kwaliteit van het onderwijs wordt in toenemende mate beoordeeld aan de hand van informatie die scholen zelf verstrekken over hun opbrengsten. Dit brengt risico's met zich mee.

Deelname aan toetsen Basisscholen zijn momenteel niet verplicht om landelijk genormeerde toetsen af te nemen. Bijna honderd scholen doen dat dan ook niet. Daardoor zijn ze niet in staat hun opbrengsten te verantwoorden. Verder houdt ongeveer 6 procent van de basisscholen zich bij de toetsafnames niet goed aan de handleiding. Hoewel het vaak om kleinigheden gaat, beïnvloedt dit soms toch de uitkomsten. Het bepalen van opbrengsten wordt nog bemoeilijkt doordat sommige basisscholen niet alle leerlingen aan de toetsen laten deelnemen. Scholen kunnen daar overigens goede redenen voor hebben: allochtone leerlingen kunnen bijvoorbeeld nog te kort in Nederland zijn om een toets te kunnen lezen en begrijpen. Dat kan ook gelden voor leerlingen die na het praktijkonderwijs gaan. Maar het ligt anders voor leerlingen die na het basisonderwijs in het voortgezet onderwijs leerwegondersteuning zullen ontvangen. Zij worden geacht wél aan de toets deel te nemen en kunnen zonodig speciaal aangepast toetsmateriaal

krijgen. Bijna een kwart van de basisscholen laat deze leerlingen echter helemaal niet aan een (aangepaste) eindtoets deelnemen. En dan is er nog het verschijnsel ziekte. Op bijna 16 procent van de basisscholen blijkt een of meer leerlingen tijdens de toetsafname ziek te zijn. Hoewel er voor zieke leerlingen herafnames bestaan, wordt deze mogelijkheid lang niet altijd door basisscholen gebruikt. Ten slotte zijn op nog eens 5 procent van de basisscholen een of meer leerlingen tijdens de toetsafname om een andere reden afwezig.

Maatregelen Een relatief nieuw verschijnsel is dat scholen leerlingen weliswaar toetsen, maar bij hun verantwoording niet de resultaten van alle getoetste leerlingen meerekenen. In 2003/2004 was dat op ruim 30 procent van de basisscholen het geval. In het schooljaar 2005/2006 was dit percentage al opgelopen tot bijna 40 procent. De inspectie heeft inmiddels maatregelen getroffen om in haar eigen oordeel over de opbrengsten van deze scholen deze leerlingen wel mee te tellen.

Examencijfers Ook in het voortgezet onderwijs doen zich problemen voor bij het bepalen van de opbrengsten. Het examen in het voortgezet onderwijs bestaat uit twee componenten:

- een schoolexamen, waarvoor de school zelf volledig verantwoordelijk is;
- een centraal examen, waarvoor Cito en Cevo verantwoordelijk zijn en dat elk jaar voor alle scholen gelijk is.

De examenprestatie van leerlingen is het gemiddelde van beide componenten. Door de wettelijke vrijheid van scholen om het schoolexamen naar eigen inzicht in te richten, kan rechtsongelijkheid tussen leerlingen van verschillende scholen ontstaan. Daarom beoordeelt de inspectie de verschillen in beoordeling tussen het schoolexamen en het centraal examen en spreekt scholen in voorkomende gevallen hierop aan.

Sinds 2007 vormt de discrepantie tussen het schoolexamencijfer en centraal examencijfer een van de elementen waarmee de opbrengsten van scholen worden vergeleken en beoordeeld. Over de verschillen in beoordeling verschenen diverse publicaties: De Lange en Dronkers (2007) en twee publicaties van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2007f; 2007g). Het blijkt dat op respectievelijk 13, 10 en 28 procent van de reguliere scholen voor vmbo-gt, havo en vwo het verschil tussen het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal examen gemiddeld tussen een half en een heel punt ligt. Op nog eens 1 procent van de scholen voor vmbo-gt en havo en op 2 procent van de vwo-scholen is deze discrepantie gemiddeld over drie jaar meer dan een heel punt.

Kwaliteitsborging In het licht van een betere kwaliteitsborging, een rechtsgelijke behandeling van leerlingen en vertrouwen in het systeem van examinering staat dit onderwerp op de kwaliteitsagenda voor het voortgezet onderwijs. Uitgangspunt is dat het verschil tussen de cijfers van het schoolexamen en van het centraal examen gemiddeld niet meer bedraagt dan een half punt.

1.2 Voortijdig schoolverlaten

Uitval van leerlingen en deelnemers Een tweede punt van zorg is de hoge uitval van leerlingen en studenten uit het onderwijs. Er zijn internationaal diverse definities

van 'uitvallende' leerlingen en studenten in omloop. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs spreekt de inspectie van voortijdig schoolverlaten als leerlingen het onderwijs verlaten hebben zonder een mbo-2-, havo- of vwo-diploma. In deze (Europese) definitie worden dus ook leerlingen die hun vmbo-diploma gehaald hebben, maar niet zijn doorgegaan naar het middelbaar beroepsonderwijs, tot voortijdig schoolverlaters gerekend. In het hoger onderwijs is sprake van uitval wanneer studenten zijn gestopt met de opleiding waaraan ze waren begonnen of met een andere opleiding waarnaar ze zijn overgestapt.

Diploma Van de 1,3 miljoen jongeren die in het schooljaar 2004/2005 nog in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs of het voortgezet algemeen volwassenen onderwijs (vavo) zaten, bleken er op 1 oktober 2005 zo'n 60.500 het onderwijs verlaten te hebben zonder een mbo-2-, havo- of vwo-diploma. Het cijfer voor het schooljaar 2005/2006 ligt op 54.100 en het voorlopige cijfer voor het schooljaar 2006/2007 ligt op 53.100. De ervaring leert dat een deel van de voortijdig schoolverlaters in de volgende jaren toch weer naar school gaat. De meeste voortijdig schoolverlaters worden aangetroffen in de agglomeraties Amsterdam, Haaglanden en Rijnmond en in Midden-Brabant en Zuid-Limburg. Van de niet-westerse allochtonen verlaat meer dan 7 procent het onderwijs voortijdig. Dat is twee keer zo hoog dan bij autochtone jongeren. Bijna twee derde van de voortijdig schoolverlaters heeft een of twee keer een schooljaar gedoubleerd of is afgestroomd naar een andere onderwijssoort.

Startkwalificatie Bijna een vijfde van de voortijdig schoolverlaters verliet het voortgezet onderwijs zelfs zonder een vmbo-diploma. Een op de acht voortijdig schoolverlaters verlaat het voortgezet onderwijs na het bereiken van het vmbo-diploma. De overige 69 procent heeft het middelbaar beroepsonderwijs of het vavo verlaten zonder een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt te behalen.

1.2.1 Voortgezet onderwijs

Te veel schoolverlaters Op 1 oktober 2006 hebben weer ongeveer tienduizend jongeren zonder diploma (dus ook geen vmbo-diploma) het voortgezet onderwijs verlaten. Bijna 40 procent van hen vertrok al in de eerste jaren, nog eens bijna 30 procent verliet voortijdig de basis- of de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo. De overige 30 procent heeft de theoretische (of gemengde) leerweg van het vmbo, het havo of het vwo verlaten. Dit aantal is veel te groot.

Verbetering Onder voortijdig schoolverlaters treft men veel leerlingen uit culturele minderheden; velen hebben al eens een jaar gedoubleerd. De inspectie stelt vast dat er op scholen waar voortijdig schoolverlaten plaatsvindt, ontegenzeggelijk meer aan tijdmanagement en veiligheidsbeleid is gedaan dan op overige scholen. Nog duidelijk verbetering is te boeken in de kwaliteit van het leerstofaanbod en de zorg voor zwakke leerlingen. Scholen kunnen de leerstof beter afstemmen op de exameneisen en vooral ook op de onderwijsbehoeften van deze leerlingen. Ze kunnen verder meer zorg besteden aan het borgen van de kwaliteit van het onderwijsleerproces en aan een schoolklimaat dat zich kenmerkt door wederzijds respect. Ook de kwaliteit van de toetsing kan op deze scholen beslist beter geborgd worden en dat geldt ook voor het betrekken van de ouders bij de school.

1.2.2 Middelbaar beroepsonderwijs

Minder voortijdig schoolverlaters? In het schooljaar 2005/2006 verlieten 36.300 jongeren het bekostigd middelbaar beroepsonderwijs zonder startkwalificatie. Dat is 9 procent van het aantal ingeschreven deelnemers. In 2004 ging het om een kleine 41.000 deelnemers. Deze getallen zijn helaas niet goed vergelijkbaar, omdat de telling voor 2004/2005 nog niet volledig was en daarom geschat is. Toch zijn er aanwijzingen dat het voortijdig schoolverlaten aan het verminderen is.

Grote verschillen tussen deelnemers Het hoogste percentage voortijdig schoolverlaters wordt in de sectoren techniek en economie aangetroffen, het laagste in de sectoren landbouw en zorg en welzijn. Er blijken grote verschillen te zijn tussen instellingen. Hierbij moet wel aangetekend worden dat instellingen met een grotere toegankelijkheid voor allochtone deelnemers, deelnemers uit sociaal zwakke groepen en deelnemers met een lagere vooropleiding ook meer uitvallers kennen. Daarnaast is het voor zorgleerlingen lastig om tijdig een geschikte plaats voor de beroepspraktijkvorming te vinden. Daardoor komt de opleiding van deze leerlingen in gevaar. Intensivering van de waarborgen rondom de beroepspraktijkvorming kan mogelijke uitval voorkomen. Desalniettemin scoren instellingen met veel voortijdig schoolverlaten vaak lager op het kwaliteitsaspect trajectbegeleiding. Hieronder vallen intake/assessment, keuzebegeleiding, begeleiding bij leerproblemen, persoonlijke problemen en sociale problemen. Intensiteit van begeleiding vergroot de waarschijnlijkheid dat problemen tijdig wordenesignaleerd, zodat uitvallen nog te voorkomen is.

1.2.3 Melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten

Onduidelijke en complexe wet- en regelgeving Ook alert en snel optreden zijn van grote invloed op het voorkomen van definitief schoolverlaten. Meldingen vanuit het middelbaar beroepsonderwijs aan de leerplichtambtenaar, de regionale meld- en coördinatiecentra (RMC's) en aan de Informatie Beheer Groep blijken echter in veel gevallen niet consequent en niet tijdig plaats te vinden. Vaak hebben ze een puur administratief karakter, waarbij het ontbreekt aan inhoudelijke informatie bij de melding. Dit maakt het voor de leerplichtambtenaar en de RMC's moeilijker om adequaat hulp te verlenen. In de instellingen weet men vaak niet dat leerplichtigen bij de leerplichtambtenaar gemeld moeten worden. Waar leerplichtambtenaren en RMC's samenwerken, verlopen de meldingen doorgaans beter. Een belangrijk obstakel in de structuur rondom de meldingen verzuim en voortijdig schoolverlaten blijkt de onduidelijke en complexe wet- en regelgeving te zijn. Er bestaan zeven wetten waarin artikelen zijn opgenomen rondom het melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten:

- RMC-wet;
- Leerplichtwet;
- Wet op het Voortgezet Onderwijs;
- Wet Educatie en Beroepsonderwijs;
- Wet op de Expertisecentra;
- Wet Studiefinanciering 2000;
- Wet Tegemoetkoming onderwijsbijdragen en schoolkosten.

In elke wet zijn verschillende meldingsplichten met diverse termijnen opgenomen. Soms maken scholen keuzes, soms zijn de verschillende regels niet bekend.

1.2.4 Ontbrekende schakels in de keten

Melden van voortijdig schoolverlaten Er blijken in het proces rondom meldingen van voortijdig schoolverlaten schakels te ontbreken in de keten van betrokken instellingen. In de eerste plaats hebben onderwijsinstellingen hun administratieve processen (en soms ook de bijbehorende automatisering) niet altijd op orde. Dat kan ook gelden voor de leerplichtambtenaren en RMC's, die nogal eens met verschillende soorten (automatiserings)systemen werken, waardoor de manier van bevragen bij scholen en instellingen uiteenloopt. Verder blijkt ook de afhandeling van meldingen verschillend te worden aangepakt.

Keten verbeteren In de gehele keten krijgt melden en terugrapporteren onvoldoende prioriteit. Scholen en instellingen houden absenties niet overal nauwlettend bij. Er wordt meer energie gestoken in zorg aan leerlingen/deelnemers dan aan melding en doorverwijzing. Bij leerplichtambtenaren, regionale meldcentra en de Informatie Beheer Groep ontbreekt het niet alleen aan consequent bevragen, maar vooral ook aan terugrapporteren over vervolgacties. Daardoor vragen scholen en instellingen zich af welk nut de melding heeft gehad. Ontbrekende, onvolledige of niet tijdige melding van verzuim of schoolverlaten betekent dat deze jongeren minder snel op te sporen zijn en teruggeleid kunnen worden naar het onderwijs. Het kabinet heeft in de kwaliteitsagenda voor het voortgezet onderwijs een aantal maatregelen opgenomen om de ketenstructuur te verbeteren.

1.2.5 De toegankelijkheid van het hoger onderwijs

Aantal hoger opgeleiden groeit Het aantal hoger opgeleiden in de Nederlandse bevolking groeit. Had in 1991 18 procent van de 25- tot 75-jarigen een afgeronde opleiding in het hoger beroepsonderwijs of het wetenschappelijk onderwijs, in 2005 was dat 27 procent. In 2007 is dit volgens onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) nog weer uitgelopen tot 28 procent. Ook het afgelopen jaar is het hoger onderwijs weer voor meer jongeren toegankelijk geworden. Dat komt onder andere doordat meer leerlingen voor het havo- en vwo-diploma slagen. De deelname van allochtone studenten aan het hoger onderwijs blijft nog altijd achter. Ruim de helft van de autochtone jongeren volgt hoger onderwijs, tegen slechts een derde van de Turkse en Marokkaanse jongeren. Ook de deelname aan bèta- en techniekopleidingen stijgt te weinig om aan de ambities van de Nederlandse kenniseconomie te kunnen voldoen.

Uitval De hogere deelname aan het hoger onderwijs wordt echter overschaduwd door de uitval van studenten. Van de studenten in het hoger onderwijs die in 2004 zijn gestart met hun opleiding, volgde na twee jaar nog slechts ruim de helft dezelfde opleiding aan dezelfde instelling. Ongeveer een op de vijf studenten switcht (van opleiding/instelling) of begint na afwezigheid van meer dan een jaar opnieuw. Bijna een kwart van de eerstejaars studenten in het hoger beroepsonderwijs en 22 procent van de eerstejaars in het wetenschappelijk onderwijs is na twee jaar met de oorspronkelijke opleiding of met een andere opleiding in het hoger onderwijs gestopt.

Landelijke kwaliteitsrisico's Door de sterke gerichtheid van het accreditatiestelsel op het beoordelen van basiskwaliteit is het nauwelijks mogelijk om op landelijk niveau kwaliteitsrisico's op te sporen. Er bestonden duidelijk aanwijzingen over te geringe contacttijd en hoewel er nauwelijks spookvakken zijn (die wel op het rooster staan, maar niet gegeven worden), is hier en daar wel sprake van cadeaupunten: studenten krijgen dan een voldoende voor een te geringe inspanning. Dit zijn aanwijzingen voor de lichtheid van programma's. Er is reden het hoger onderwijs te intensiveren. Dat betekent, behalve meer contacttijd, een intensievere en betere begeleiding alsmede een verbetering in het toetsen. Inmiddels zijn instellingen hiermee aan de slag gegaan. Dat zal studenten meer motiveren en enthousiasmeren, waardoor ze niet vertrekken.

1.2.6 Kentering

Minder schoolverlaters in 2012 Hoewel het aantal jongeren dat in de schooljaren 2005/2006 en 2006/2007 het onderwijs zonder startkwalificatie voor de arbeidsmarkt verliet, is teruggelopen ten opzichte van 2002, is dit aantal nog altijd te groot: 53.100 in 2006/2007. De rijksoverheid wil het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2012 dan ook gehalveerd zien. Dat houdt in dat er dan niet meer dan 35.000 jongeren zonder startkwalificatie de arbeidsmarkt betreden. In 2002 waren dat er nog 71.000.

Voorkomen van schooluitval Niet alleen de gemeenten, de Centra voor Werk en Inkomen, zorginstellingen en het regionale bedrijfsleven, maar zeker ook de scholen zelf kunnen bijdragen aan het voorkomen van schooluitval. Belangrijk zijn vooral maatregelen als soepele overgangen tussen onderwijssoorten, het bij de les houden van leerlingen en een goede beroepspraktijkbegeleiding. Verder: doorgaan met het maken van afspraken met de RMC's over de reductie van het aantal voortijdig schoolverlaters en over maatregelen die scholen en RMC's hiervoor kunnen nemen. Het kabinet heeft eind maart 2008 de nota 'Werken aan Vakmanschap' gepresenteerd. Hierin staan activiteiten om het maatschappelijk rendement van het beroepsonderwijs voor studenten en arbeidsmarkt te verhogen.

1.3 Leraren maken het verschil

Leraren De inspectie heeft onderzocht waarin het verschil zit tussen scholen met en zonder zwakke leerlingen en tussen scholen met veel en weinig voortijdig schoolverlaters.

Het blijkt dat leraren in scholen met weinig zwakke leerlingen zich onderscheiden door:

- aan alle leerlingen de volledige leerstof voor taal en rekenen aan te bieden;
- de onderwijstijd efficiënt te gebruiken;
- didactisch op te treden in een goede, taakgerichte werksfeer, de leerstof goed uit te leggen en leerlingen betrokken te houden bij de les;
- bij instructie en de verwerking van de leerstof in te spelen op de verschillen in onderwijsbehoeften van leerlingen;
- zorg te hebben voor achterblijvende leerlingen (door met landelijk genormeerde toetsen te bepalen wat ze nodig hebben, en die zorg planmatig uit te voeren en te evalueren);

- op schoolniveau de prestaties van de leerlingen goed te evalueren en daar consequenties uit te trekken voor het onderwijsleerproces.

Ook in het voorkomen van voortijdig schoolverlaten blijken leraren een belangrijke rol te spelen. Op scholen met weinig voortijdig schoolverlaters blijken leraren:

- het leerstofaanbod beter af te stemmen op de onderwijsbehoeften van hun leerlingen;
- meer zorg te besteden aan het borgen van de kwaliteit van het onderwijsleerproces;
- een schoolklimaat te creëren dat gekenmerkt wordt door wederzijds respect.

Uiteraard zijn leraren niet alleen belangrijk op pedagogisch-didactisch vlak, hun vak-kennis is van cruciaal belang, te beginnen in het basisonderwijs.

Rekenvaardigheid pabostudenten Het is dan ook zorgwekkend dat in een publicatie van Straetmans en Eggen uit 2005 aan het licht kwam dat de rekenvaardigheid van pabostudenten tekort schoot. De HBO-raad stelde toen een uitvoerig onderzoek in, waaruit bleek dat een kwart van de studenten die in 2006 waren gestart met het eerste jaar van de PABO, voor de rekentoets zakte. De helft haalde de taaltoets niet. Aan het eind van het eerste studiejaar had een op de acht eerstejaars studenten een bindend negatief studieadvies gekregen, omdat deze studenten na twee herkansingen nog steeds niet geslaagd waren voor de taal- of rekentoets. Vooral de studenten die vanuit het mbo naar de pabo gaan, scoren onvoldoende. Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat een aantal mbo-opleidingen voor onderwijsassistent deze zaak inmiddels zeer serieus en met succes aanpakt.

1.3.1 Lerarentekort

Lerarentekort Als maatregelen uitblijven, dreigt vanaf 2010 door vergrijzing een fors tekort aan leraren te ontstaan. In het voortgezet onderwijs is omstreeks 2011 een tekort van 3.300 leraren te verwachten. In het basisonderwijs wordt in dat jaar een tekort van vijfhonderd schoolleiders verwacht. In het mbo stijgt de 'vervangingsvraag' in 2010 naar 1.860 leraren.

Actieplan Om het kwantitatieve (en ook kwalitatieve) tekort van leraren tegen te gaan, heeft de 'Commissie Leraren' onder leiding van Rinnooy Kan in 2007 een advies uitgebracht. Dit is inmiddels uitgewerkt in het actieplan *Leerkracht van Nederland*, waarvoor tot 2020 1,1 miljard euro wordt uitgetrokken. Dit actieplan moet zorgen dat leraren beter onderwijs kunnen geven en dat de waardering voor het leraarschap omhoog gaat. Niet alleen zullen leraren op een betere beloning kunnen rekenen (met een sterk accent op opleiding en prestaties) en op een beter loopbaanperspectief, ook hun positie in de school zal sterker worden. De komende maanden komen er prestatieafspraken met de sociale partners. Ook wordt er samen met de lerarenopleidingen gewerkt aan een kwaliteitsagenda.

Evenals vorige jaren onderstreept de inspectie ook in dit Onderwijsverslag nadrukkelijk het belang van goede leraren voor het onderwijs in Nederland.

1.4 Scholen met risico's

Het aantal leerlingen met onvoldoende basisvaardigheden groeit en de uitval van leerlingen en studenten uit het onderwijs is nog steeds te hoog. Voor een belangrijk deel ligt de oorzaak daarvan bij zeer zwakke scholen en bij scholen waar leerlingen een verhoogd risico lopen op problemen in hun schoolloopbaan. In de kwaliteitsagenda's voor het primair en voortgezet onderwijs worden diverse maatregelen voorgesteld om zowel het aantal zeer zwakke scholen als het aantal risicoscholen sterk te reduceren.

1.4.1 Zeer zwakke scholen

Zeer zwakke scholen Een zeer zwakke school is een school die onvoldoende onderwijsresultaten realiseert en die daarnaast op cruciale onderdelen van het onderwijsleerproces onvoldoende kwaliteit laat zien. Op de peildatum van 1 januari 2008 bleken in totaal 166 scholen zeer zwak te zijn. Het betreft 96 basisscholen, 21 scholen voor speciaal basisonderwijs, 17 expertisecentra, 1 regionaal expertisecentrum met twee locaties en 31 scholen voor voortgezet onderwijs waaronder een orthopedagogisch en -didactisch centrum.

Speciaal toezichtarrangement Voor deze scholen geldt een speciaal toezichtarrangement. Een zeer zwakke school krijgt maximaal twee jaar de tijd om de kwaliteit weer op een aanvaardbaar niveau te brengen. Tijdens deze verbeterfase voert de inspectie geïntensiveerd toezicht uit. Na dit traject beoordeelt de inspectie de resultaten van de kwaliteitsverbetering in een afsluitend onderzoek. Indien de kwaliteit van het onderwijs niet is verbeterd, beslist de minister wat er met de betrokken school dient te gebeuren.

1.4.2 Risicoscholen

Naast deze zeer zwakke scholen is er een omvangrijkere groep scholen waar leerlingen een verhoogde kans lopen op problemen in hun schoolloopbaan.

Basisonderwijs Op bijna een kwart van de basisscholen lopen leerlingen een verhoogde kans op een of meer risico's in hun schoolloopbaan. Het kan gaan om een verhoogd risico op prestaties, die al tijdens de basisschoolperiode onder het niveau liggen van wat (met inachtneming van achtergrondkenmerken) van leerlingen verwacht mag worden. Wanneer men de prestatiemetingen beziet op verschillende momenten in het basisonderwijs, dan speelt dit risico op 9 procent van de basisscholen. Uiteindelijk geldt voor 5 procent van de basisscholen dat de gemiddelde leerling aan het eind van het basisonderwijs onder zijn of haar verwachte niveau presteert. Het risico voor de leerlingen kan ook gaan om een verhoogde kans op doubleren (6 procent), afstromen naar speciaal basisonderwijs of expertisecentra (9 procent) of om een verhoogde kans op confrontatie met geweldsincidenten (5 procent).

Basisscholen waar de schoolloopbaan van leerlingen meer risico's loopt, hebben vaak meer (allochtone) achterstandsleerlingen en zijn vaak te vinden in de grote steden en in de wijken die door minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie als achterstandswijk zijn aangewezen.

Op deze scholen is meer mobiliteit onder leraren, zijn meer openstaande vacatures, is meer ziekteverzuim onder leraren en staan vaker onbevoegde leraren voor de klas. Ook als deze omgevingskenmerken worden verdisconteerd, kunnen leerlingen met het leerstofaanbod op deze scholen de kerndoelen niet halen en voldoet de instructie vaker niet aan basale eisen (heldere uitleg, goede klassenorganisatie en het betrokken houden van de leerlingen). Verder is het onderwijs minder goed afgestemd op verschillen tussen leerlingen en voldoet de zorg voor achterblijvende leerlingen niet aan de eisen die hieraan gesteld kunnen worden. Niet op de laatste plaats blijft ook de kwaliteit van het onderwijsleerklimaat op deze scholen achter.

Speciaal basisonderwijs Vorig jaar stelde de inspectie vast dat de helft van de scholen voor speciaal basisonderwijs in een vorm van intensief toezicht is geplaatst. De inspectie komt in de loop van 2008 met een uitvoerig rapport over deze scholen, maar kan nu reeds melden dat er op ongeveer 30 procent van deze scholen inmiddels voor alle leerlingen een ontwikkelingsperspectief voorligt, dat op grond van hun ontwikkelingen kan worden bijgesteld.

(Voortgezet) speciaal onderwijs Vorig jaar had de inspectie meer dan 60 procent van de instellingen voor (voortgezet) speciaal onderwijs onder een vorm van speciaal toezicht geplaatst. Uit de gegevens van dit jaar blijkt dat de kwaliteit op nog steeds meer dan de helft van de instellingen zorgelijk of zeer zwak is. De grootste zorg baren de cluster 4-instellingen voor de leerlingen met gedragsproblemen.

Voortgezet onderwijs In het voortgezet onderwijs hebben leerlingen op een kwart van de scholen een verhoogde kans op problemen in hun schoolloopbaan. Op 6 procent van de scholen betreft het een verhoogd risico op een onvoldoende op het centraal examen. Verder kan het gaan om een verhoogde kans op doubleren, afstromen naar een lagere onderwijssoort (14 procent), een verhoogde kans op voortijdig schoolverlaten (9 procent) of een confrontatie met geweldsincidenten (10 procent). Op dergelijke scholen blijkt de kwaliteit van het onderwijsaanbod, de instructie, het afstemmen van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen en het pedagogisch klimaat zwakker dan elders. Men treft er vaker meer leerlingen uit culturele minderheden aan en dergelijke scholen staan vaker in grote steden en achterstandswijken. Er is voorts meer mobiliteit onder leraren, het ziekteverzuim is er groter en er staan vaker onbevoegde (en jongere) leraren voor de klas.

Ook als voor de kenmerken van schoolcontext en personeel gecorrigeerd wordt, blijft de kwaliteit van het onderwijsaanbod en de instructie op de scholen met meer risico's achter bij het landelijke beeld.

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie In het middelbaar beroepsonderwijs is inmiddels de overgang gemaakt naar risicogestuurd toezicht. In het cursusjaar 2006/2007 zijn bij alle bekostigde instellingen risicoanalyses uitgevoerd. Bij 55 procent daarvan (40 instellingen; 219 organieke eenheden) waren de kwaliteitsonderzoeken zover afgerond dat ze gebruikt konden worden voor dit Onderwijsverslag. De risicoanalyses resulteerden bij een kwart van de eenheden (57) in een kwaliteitsonderzoek. Bij 46 van de 57 eenheden (21 procent) bleek werkelijk van onvoldoende kwaliteit sprake te zijn. Als gevolg van de andere systematiek en de strengere normering in het nieuwe waarderingskader wijkt dit beeld af van voorgaande jaren.

1.5 Onderwijstijd

Naleving van onderwijswetten Het toezicht dat is opgedragen aan de Inspectie van het Onderwijs, omvat niet alleen het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs, maar ook het onderzoek naar de naleving van onderwijswetten. Het afgelopen jaar heeft de handhaving van de wettelijk verplichte onderwijstijd sterk in de aandacht gestaan, met name in het voortgezet onderwijs.

Urennorm De discussies van de afgelopen tijd gingen voortdurend over de haalbaarheid van de wettelijk verplichte onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. Aan dat onderwerp heeft de inspectie in het Onderwijsverslag regelmatig aandacht besteed: En zij heeft gewezen op problemen met de handhaafbaarheid en de naleving van de norm in het voortgezet onderwijs. In 2007 constateerde de inspectie dat 43 procent van de scholen niet in staat is de gerealiseerde onderwijstijd te verantwoorden en dat slechts 5 van de 76 onderzochte scholen geheel voldeden aan de wettelijke vereisten.

Invulling van de onderwijstijd Bij het bepalen van normen voor onderwijstijd is het van belang de doelstelling centraal te blijven stellen: het gaat er uiteindelijk om dat leerlingen zo veel mogelijk tijd besteden aan de te bestuderen onderwerpen. Niet alleen de hoeveelheid onderwijstijd speelt een rol, maar vooral de wijze waarop deze tijd wordt ingevuld. Als de leerling- en studentprotesten over onderwijstijd uit 2007 vanuit het mbo, hbo en voortgezet onderwijs met elkaar vergeleken worden, dan zijn er evidente verschillen. Mbo- en hbo-studenten klaagden over zo weinig onderwijstijd dat de begeleiding onvoldoende was (en dus ook het gericht werken aan te onderwijzen thema's). In het voortgezet onderwijs klaagden leerlingen ook over lesuitval (zodat sommige vakken niet voldoende gedoceerd werden), maar evenzeer over uren zonder gestructureerde begeleiding ('ophokuren'). In tegenstelling tot het voortgezet onderwijs bestaat er over de huidige minimumnorm voor onderwijstijd in het mbo geen maatschappelijke discussie: deze is nu 850 uur.

Draagvlak De inspectie is, gelet op het belang van de factor tijd voor de kwaliteit van het onderwijs, voorstander van een wettelijk vastgelegde minimumnorm. Scholen moeten dan een bepaalde hoeveelheid onderwijstijd realiseren. Deze normen moeten draagvlak hebben en te handhaven zijn. De inspectie gaat er vanuit dat de discussie over de onderwijstijd spoedig na het advies van de door de staatssecretaris in te stellen commissie en de politieke besluitvorming hierover, afgerond zal worden. In het toezicht op de onderwijstijd kan dan weer het accent gelegd worden op het evalueren van het efficiënt gebruik van de onderwijstijd en op het nagaan of het uitvallen van geplande onderwijsactiviteiten en het ongeoorloofd verzuim van leerlingen beperkt blijven. Dat is in twee opzichten van belang: allereerst hangen deze indicatoren voor het efficiënt gebruik van de onderwijstijd samen met minder doubleren, minder afstroom naar lagere onderwijssoorten en hogere cijfers op het centraal examen. Ten tweede is het efficiënt gebruik van de onderwijstijd waarschijnlijk productief in het voorkomen van spijbelen en voortijdig schoolverlaten.

1.6 Besluit

Onderwijs in het nieuws Het afgelopen jaar werd in de Nederlandse media niet alleen heftig gediscussieerd over de onderwijstijd, ook de kwaliteit van het onderwijs

kwam veelvuldig in de publiciteit, op verschillende wijzen en vanuit diverse gezichtspunten. Eind 2007 verschenen de internationaal vergelijkende PISA- en PIRLS-rapporten, begin 2008 kwam het rapport van de Expertgroep Doorlopende leerlijn Reken- en Taalvaardigheid uit en kort daarna kreeg het rapport Tijd voor Onderwijs van de commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen de nodige aandacht in de media. Het beeld dat naar aanleiding van deze rapporten naar voren kwam, is weinig rooskleurig. Hoewel de inspectie de belangrijkste conclusies van respectievelijke rapporten niet bestrijdt, behoeven ze, zoals uit het vervolg van dit Onderwijsverslag zal blijken, zeker context en nuancerings.

Onderwijskwaliteit beslist voldoende De inspectie stelt vast dat de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs op de meeste onderwijsinstellingen beslist voldoende te noemen is. Leerlingen presteren er naar vermogen. Doubleren, afstroom naar lagere onderwijssoorten, voortijdig schoolverlaten en onveiligheid komen op de meeste instellingen slechts in beperkte mate voor.

Hoog niveau Wat het basisonderwijs betreft, is de kwaliteit van het leerstofaanbod en het efficiënt omgaan met de onderwijstijd de afgelopen tien jaar duidelijk vooruit gegaan en op een hoog niveau gekomen. De basiskwaliteit van de instructie (heldere uitleg, goed klassenmanagement en het betrokken houden van de leerlingen) ligt op een hoog niveau. Ook in het voortgezet onderwijs is de kwaliteit van het leerstofaanbod verbeterd. Momenteel voldoet op nagenoeg alle scholen het leerstofaanbod aan de wettelijke vereisten; het is dekkend voor de examenprogramma's. Bij driekwart van de organieke eenheden in het beroepsonderwijs is de toegankelijkheid voor laagopgeleide deelnemers hoog en is het rendement redelijk tot goed te noemen. Het hoger onderwijs is ook dit jaar weer voor meer jongeren toegankelijk geworden.

Internationaal De goede prestaties van het onderwijs blijken ook uit internationaal vergelijkende studies. Daarin komt naar voren dat de gemiddelde Nederlandse leerling op de basisvaardigheden nog altijd beter presteert dan zijn leeftijdgenoot in de ons omringende landen, al betekent dit niet dat er geen leerlingen met zwakke en zeer zwakke taal- en rekenvaardigheden zouden zijn.

Uiteenlopende resultaten Hoe is het probleem aan te pakken van leerlingen met specifieke achterstanden en leerlingen die dreigen uit te vallen? De belangrijkste conclusie van dit Onderwijsverslag 2006/2007 is dat de mate waarin scholen en leraren hier aandacht aan besteden, nogal verschilt. Als gevolg daarvan boeken scholen ook heel uiteenlopende resultaten. Het komende jaar zullen de inspecteurs in het bijzonder gaan toezien op maatregelen die scholen treffen om meer leerlingen voor het onderwijs te behouden en hen adequaat onderwijs te geven. Het gaat er vooral om dat meer leerlingen een hoger niveau in de basisvaardigheden taal en rekenen bereiken.



De inspecteur-generaal van het Onderwijs,
Mevrouw drs. A.S. Roeters