





HOOFDSTUK 6

BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE

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

6 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Samenvatting

Selectief toezicht Door de omslag naar selectief en risicogericht toezicht in de bve-sector onderzoekt de inspectie alleen nog instellingsonderdelen waar een risico voor de kwaliteit van het onderwijs vermoed wordt. Deze onderzoeken leveren alleen informatie op over instellingen met tekortkomingen. Generieke informatie is wel beschikbaar over algemene risicofactoren, zoals voortijdig schoolverlaten, governance en toegankelijkheid. Ook is algemene informatie beschikbaar op enkele terreinen waar zich een verhoogd risico voordoet en waar een themaonderzoek is uitgevoerd. Instellingsonderdelen waar de inspectie geen onderzoek uitvoert of waarvoor geen verbeterafspraken gelden, voldoen aan de basiskwaliteit.

Kwaliteit In 2006/2007 zijn bij alle bekostigde instellingen risicoanalyses uitgevoerd op het niveau van de organieke eenheden. Bij 55 procent, dat wil zeggen 40 instellingen met 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 vijftien instellingen (38 procent) werd in geen enkele eenheid een risico gedetecteerd. Bij 46 van de 57 eenheden (21 procent) bleek werkelijk van onvoldoende kwaliteit sprake te zijn. Als gevolg van de andere systematiek en een strengere normering in het nieuwe waarderingskader wijkt dit beeld af van voorgaande jaren.

Meer structuur bij invoering competentiegericht onderwijs Onderzoek laat zien dat 30 procent van de nieuwe opleidingen klaar is voor een brede invoering van competentiegericht onderwijs. Nog eens 30 procent is er grotendeels klaar voor, de overige 40 procent nog niet. De voorlopende opleidingen doen meer aan planvorming en bieden evenwichtiger onderwijs. Recent gestarte opleidingen zijn beter gepland dan de eerste generatie. Bovendien lijkt de slinger weer gedeeltelijk terug te gaan: van veel zelfstandig leren naar een mix van zelfstandig leren, gevarieerde werkvormen en meer structuur. Dit sluit aan bij de wens van de betrokken deelnemers. Zij willen meer diepgang in programma's, meer evenwicht tussen theorie en praktijk, meer afwisseling van werkvormen en meer structuur voor deelnemers. Deelnemers willen niet terug naar klassikaal onderwijs, maar ze willen wel meer structuur, betere roosters en voldoende afwisseling.

Basisvaardigheden taal en rekenen redelijk op peil Omdat de opleiding Onderwijsassistent veel studenten voor de pabo levert, is daar het prestatieniveau van Nederlands en rekenen/wiskunde onderzocht. Bij de start van de opleiding hebben deelnemers een hoger taalniveau dan de gemiddelde basisschoolleerling in groep 8. Ze zijn dus na de basisschool vooruitgegaan. In het laatste jaar van de opleiding zijn de taalprestaties verder verbeterd en voldoet een groot deel van de deelnemers aan het instroomniveau van de pabo. Bij rekenen is er ook vooruitgang tussen de basisschool en het eerste jaar in het mbo, maar minder dan bij Nederlands. Daarentegen is er juist meer verbetering tussen het eerste en laatste jaar in het mbo: ook bij rekenen presteert een groot deel op het instroomniveau van de pabo. Verschillen in leervinst tussen opleidingen hangen voor een deel samen

met verschillen in instroom. Tot nu toe is er geen eenduidig landelijk eindniveau vastgelegd.

Problemen invoering Wet inburgering De invoering van de Wet inburgering vanaf 1 januari 2007 ging met veel uitvoeringsproblemen gepaard, zoals vertraagde aanbesteding, ingewikkelde toelatingsvoorwaarden en een afwachtende houding bij deelnemers. Slechts 10 procent van het verwachte aantal deelnemers meldde zich aan voor een inburgeringscursus. Dit leidde bij de roc's tot het verdwijnen, al dan niet via gedwongen ontslag, van veel gekwalificeerde docenten. Dat heeft negatieve gevolgen voor de kwaliteit van ander educatieaanbod, zoals dat voor laaggeletterden.

Kwaliteit examens Naar aanleiding van klachten onderzocht de inspectie het functioneren van het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE), dat belast was met het onderzoek naar de kwaliteit van mbo-examens. De klachten en het kritische inspectierapport waren aanleiding om per november 2007 de aanwijzing van KCE in te trekken en het toezicht op examens onder te brengen bij de inspectie. Omdat KCE het examenverslag over 2006/2007 niet kon afronden, ontbreekt inzicht in de kwaliteit van de examens in dat jaar. De invoering van competentiegericht onderwijs heeft grote gevolgen voor de examinering. Slechts een klein deel van de opleidingen begint bij de start al met het formuleren van de eindopbrengsten, exameneisen en één of meer proeven van bekwaamheid. De meeste opleidingen ontwikkelen het programma van jaar tot jaar, waardoor deelnemers pas aan het eind weten wat de exameneisen zijn.

Kwaliteit werkzaamheden kenniscentra Er is grote variatie in de manier waarop Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB's) hun wettelijke taken uitvoeren, vooral bij de werkzaamheden voor de beroepspraktijkvorming. Alle centra besteden veel aandacht aan kwaliteitszorg. De uitvoering van wettelijke en publieke taken is soms nauw verweven met overige activiteiten, waardoor het onderscheid in de boekhouding niet altijd duidelijk zichtbaar is. Tenslotte bleken de normen nog te weinig scherp om de kwaliteit van werkzaamheden goed te kunnen beoordelen. Deze worden in 2008 verder ontwikkeld.

Ontwikkeling verantwoording en bestuurlijk vermogen De verantwoording van prestaties in het jaarverslag is van 2005 naar 2006 aanzienlijk verbeterd. De score ging van 29 in 2005, naar 49 in 2006. Nog niet alle instellingen maken het jaarverslag actief openbaar en verslagen zijn nog weinig gedifferentieerd naar herkenbare instellingsonderdelen. Ook ontbreekt een beoordeling en toetsing van eigen prestaties aan gestelde doelen. Verbeteringen staan nogal eens los van beoordelingen en tekortkomingen en zijn weinig op prestaties gericht. Het interne toezicht is nog volop in ontwikkeling; nog niet alle instellingen hebben een aparte Raad van Toezicht. Bestuurlijk vermogen wordt in dit Onderwijsverslag gebruikt als aanduiding van de effecten van sturing en handelen van het bestuur in relatie tot de doelstelling van de instelling: onderwijs van goede kwaliteit. De ontwikkeling ervan is in beeld gebracht door drie fasen te onderscheiden. Een op de vijf instellingen zit in een vergevorderde fase, een op de drie instellingen zit in de fase van basale governance en de overigen zitten daar tussenin.

Groen mbo Het groen mbo presteert ongeveer even goed als het overige mbo, maar er zijn iets meer onvoldoende eenheden. In het groen mbo halen deelnemers op de lagere niveaus vaker een diploma dan in het overig mbo, maar op de hogere niveaus is dat omgekeerd. Het groen mbo is bezig met de ontwikkeling van de competentiegerichte kwalificatiestructuur en de ontwikkeling van inhoudelijk innovatieve modules of opleidingen.

6.1 De kwaliteit van instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Selectief toezicht Schooljaar 2005/2006 was een overgangsjaar voor het toezicht in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (bve). In 2006/2007 is het toezicht in deze sector voor het eerst selectief en risicogericht ingericht. In deze nieuwe systematiek staan risico's voor de kwaliteit van het onderwijs meer centraal. Instellingen zonder risico's voor de kwaliteit van het onderwijs krijgen minder aandacht van de inspectie. Het toezicht richt zich meer op instellingen waar een risico te zien is en wordt geïntensiveerd als er echt sprake is van onvoldoende kwaliteit.

Deze paragraaf geeft weer hoe de risicotaxatie plaatsvindt, wat de uitkomsten daarvan zijn (de toezichtarrangementen) en wat de uitkomsten van de kwaliteitsonderzoeken zijn. Belangrijk is dat de focus bij risicogericht toezicht komt te liggen op de risico's. Dat levert een negatiever beeld op dan voorheen, dat overigens niet representatief is voor het hele veld. De gegevens leiden dan ook niet tot de conclusie dat er sprake is van een verslechtering van het onderwijs in de bve-sector. Generieke informatie is wel beschikbaar over enkele algemene risicofactoren, waaronder voortijdig schoolverlaten. Bovendien is algemene informatie beschikbaar op enkele terreinen waar zich een verhoogd risico voordoet en waar de inspectie een themaonderzoek uitvoerde.

Overall beeld Op een groot aantal fronten staat de bve-sector voor grote uitdagingen, zoals het verder terugdringen van de ongediplomeerde uitstroom in relatie tot de toenemende instroom van zorgleerlingen, de realisatie van door onderwijs en bedrijfsleven gezamenlijk gewenst competentiegericht beroepsonderwijs met een krachtige praktijkcomponent en het opvangen van de invoeringsproblemen van de Wet inburgering. Deze opgaven zijn niet van de ene op de andere dag te volbrengen. Het is tegen deze achtergrond dat de in dit hoofdstuk gepresenteerde bevindingen moeten worden gezien. De inspectie licht hier de punten uit die nog verder kunnen verbeteren. Zaken die goed gaan of de afgelopen jaren flink verbeterd zijn, worden niet expliciet genoemd, maar mogen niet worden vergeten. Een voorbeeld hiervan is de geleidelijke daling van het voortijdig schoolverlaten.

Inschatting mogelijke kwaliteitsrisico's In november 2006 maakte de inspectie een globale analyse van de mogelijke risico's op instellingsniveau. Hierbij is gekeken naar het instellingsrendement, eerder gerealiseerde kwaliteit, financiële gegevens als rechtmatigheid van de verwerving en besteding van de middelen en continuïteit, en het bestuurlijk vermogen, voor zover dat bleek uit jaarverslagen. Deze analyse leidde tot een volgorde waarin instellingen nader onderzocht werden: instellingen met mogelijke risico's kwamen het eerst aan de beurt.

Om ook dieper in de organisatie de risico's in te kunnen schatten, heeft de inspectie instellingen gevraagd om aanvullende verantwoording over geleverde prestaties per organieke eenheid (onderdelen van de instelling met een herkenbaar en samenhangend onderwijsaanbod). Per instelling schatte de inspectie mogelijke risico's bij organieke eenheden in op grond van drie kernfactoren: rendement, tevredenheid van deelnemers over het primair proces en mogelijk ernstige signalen. De uitkomst werd daarna zonodig nog bijgesteld of genuanceerd met gegevens over aanvullende factoren, zoals eerdere kwaliteit, toegankelijkheid, bevindingen van KCE, ziekteverzuim personeel en opvallende ontwikkelingen in deelnemersaantallen.

Het resultaat van de risicotaxatie zette de inspectie af tegen een inschatting van het bestuurlijk vermogen. Dat wil zeggen de mate waarin de eenheid zicht heeft op de geleverde kwaliteit, zich daarover verantwoordt en waar nodig maatregelen neemt. Deze inschatting leidde de inspectie af uit eerdere oordelen over de kwaliteitszorg en uit de kwaliteit van de nu geleverde verantwoording. De weging tussen risico's en bestuurlijk vermogen verliep globaal als volgt: bij een mogelijk risico op grond van de kernfactoren en een gering bestuurlijk vermogen, concludeerde de inspectie dat er sprake was van een risico voor de onderwijskwaliteit. Bij een mogelijk risico maar een vertrouwenwekkend bestuurlijk vermogen, hetgeen betekent dat de eenheid het probleem zelf ook tijdig gesignaleerd had en adequate maatregelen genomen had, volgde geen verdere actie.

Dit leidde per instelling tot een voorlopig toezichtarrangement: de bepaling bij welke organieke eenheid de inspectie wel of geen onderzoek naar de kwaliteit zou uitvoeren. Dit, eventueel aangevuld met financiële aangelegenheden, besprak de inspectie met het bestuur van de instelling. Daarbij kon aanvullende informatie gevraagd worden, onder meer voor het interpreteren van rendementgegevens en het inschatten van het bestuurlijk vermogen van de eenheden. In de gesprekken stelde de inspectie ook kleinere tekortkomingen aan de orde die in de analyses gebleken waren, maar die niet tot de conclusie geleid hadden dat er van een overwegend risico sprake was. Hier werden verbeterafspraken over gemaakt. Na het gesprek met het bestuur werd het toezichtarrangement definitief vastgesteld.

Toezichtarrangementen In 2006/2007 zijn bij alle bekostigde instellingen risicoanalyses uitgevoerd op het niveau van de organieke eenheden. Bij 55 procent, dat wil zeggen 40 instellingen met 219 organieke eenheden, waren de kwaliteitsonderzoeken zover afgerond dat ze gebruikt konden worden voor dit Onderwijsverslag. De risicoanalyses resulteerden, na een gesprek met de instelling, bij een kwart van de eenheden (57) in een kwaliteitsonderzoek. Bij vijftien instellingen (38 procent) werd in geen enkele eenheid een risico gedetecteerd. Bij vijf instellingen werd bij vier of meer organieke eenheden tot een onderzoek naar de kwaliteit besloten. Bij 46 van de 57 eenheden (21 procent) bleek werkelijk van onvoldoende kwaliteit sprake te zijn. Als gevolg van de andere systematiek en een strengere normering in het nieuwe waarderingskader wijkt dit beeld af van voorgaande jaren.

Tabel 6.1a zet de risico's bij organieke eenheden zonder kwaliteitsonderzoek af tegen de risico's bij eenheden met een kwaliteitsonderzoek. Daaruit blijken aanzienlijke verschillen. Het meest bepalend voor het toezichtarrangement waren rendement en tevredenheid van deelnemers. De tabel laat verder zien dat het bestuurlijk vermogen op zichzelf niet de doorslag geeft bij het besluit tot een kwaliteitsonderzoek. Bij 27 procent van de

organieke eenheden was het niveau van het bestuurlijk vermogen laag, maar voerde de inspectie geen onderzoek uit, omdat er verder geen overwegende risico's waren. Bij de aanvullende onderwerpen had het examenonderzoek van KCE het meeste effect op de beslissing tot een onderzoek. Bij de risicovolle eenheden scoorde 55 procent daar negatief op.

Tabel 6.1a Risico's bij eenheden zonder kwaliteitsonderzoek versus eenheden met kwaliteitsonderzoek

	Risicofactoren	Percentage eenheden zonder verder onderzoek (N=162)	Percentage eenheden met verder onderzoek (N=57)
Bestuurlijk vermogen	Bestuurlijk vermogen	27	63
Kernonderwerpen	Rendement	5	79
	Tevredenheid primair proces	25	82
	Ernstige signalen	4	25
Aanvullende onderwerpen	Uitkomsten KCE	21	55
	Eerdere kwaliteit	13	42
	Toegankelijkheid	17	32
	Ziekteverzuim personeel	26	37
	Verloop inschrijvingen	17	33

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Van alle 219 eenheden hadden er 25 (11 procent) zowel een laag niveau van bestuurlijk vermogen als een hoog risico op de risicofactoren (tabel 6.1b). Daarnaast waren er elf eenheden met een laag niveau van bestuurlijk vermogen en enig risico op de risicofactoren en 21 eenheden met een matig niveau van bestuurlijk vermogen en risicovolle uitkomsten op de risicofactoren. Ook bij deze eenheden voerde de inspectie een kwaliteitsonderzoek uit.

Zonder meewegen van het bestuurlijk vermogen zou de inspectie bij alle eenheden met enig of ernstig risico (116) een kwaliteitsonderzoek hebben uitgevoerd. Door het bestuurlijk vermogen mee te wegen, werd het inspectieonderzoek beperkt tot 57 eenheden.

Tabel 6.1b Afweging overwegend risico versus bestuurlijk vermogen bij 219 eenheden

overwegend risico	Niveau bestuurlijk vermogen		
	hoog	matig	laag
geen risico	15	44	44
enig risico	15	43	11
risicovol	1	21	25

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

De kwaliteit In het kwaliteitsonderzoek stelde de inspectie vervolgens de kwaliteit vast aan de hand van het geldende toezichtkader. Bij 46 van de 57 eenheden bleek werkelijk van onvoldoende kwaliteit sprake te zijn. Bij de overige zag de inspectie wel een mogelijk risico, maar in het onderzoek bleek dit niet ernstig te zijn. Om de juistheid van de risicotaxatie te kunnen bepalen, is echter ook onderzoek nodig bij eenheden waar geen mogelijk risico gezien werd. Vooruitlopend op breder, aselekt onderzoek in 2007/2008 deed de inspectie in het voorjaar van 2007 bij twee eenheden van twee instellingen, waar geen risico werd waargenomen, toch onderzoek naar de kwaliteit. In beide gevallen was de kwaliteit inderdaad voldoende.

De 46 eenheden van onvoldoende kwaliteit vormen 21 procent van alle onderzochte eenheden. Tabel 6.1c laat de verdeling van de onderzochte respectievelijk zwak bevonden eenheden over de soorten instellingen zien.

Tabel 6.1c Aantal eenheden van onvoldoende kwaliteit, per soort instelling 2006/2007

Type	Aantal uitgevoerde risicoanalyses	Aantal risicovolle eenheden	Aantal eenheden met onvoldoende kwaliteit	Percentage eenheden met onvoldoende kwaliteit
Roc	167	35	30	18
Aoc	42	18	12	29
Vakinstelling	10	4	4	40
Totaal	219	57	46	21

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Als de inspectie in een kwaliteitsonderzoek, aan de hand van het geldende toezichtkader, vaststelt dat de kwaliteit onvoldoende is, vindt na ongeveer een jaar een onderzoek plaats naar de kwaliteitsverbetering. In tabel 6.1d is te zien hoeveel opleidingen binnen de onderzochte organieke eenheden hierbij betrokken zijn.

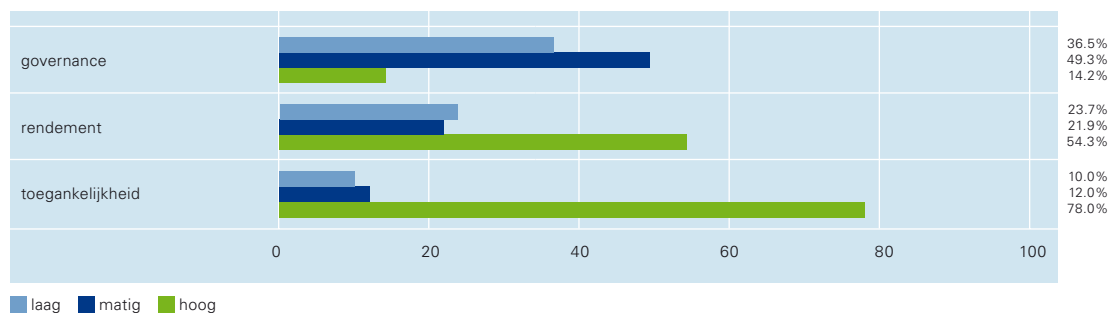
Tabel 6.1d Aantal onvoldoende opleidingen met onderzoek naar kwaliteitsverbetering

Schooljaar	Aantal opleidingen met een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering	Aantal opleidingen dat dan nog onvoldoende is
2003/2004	29	3
2004/2005	18	5
2005/2006	19	3
2006/2007	12	3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Op basis van de gegevens van 219 organieke eenheden concludeert de inspectie het volgende over governance, rendement en toegankelijkheid (zie ook figuur 6.1a). De governance is in het cursusjaar 2006/2007 laag bij 36,5 procent en hoog bij 14,2 procent van de eenheden. Het rendement betreft de gediplomeerde deelnemers. Dit was in het cursusjaar 2006/2007 laag bij 23,7 procent en hoog bij 54,3 procent van de eenheden. De toegankelijkheid was in het cursusjaar 2006/2007 laag bij 10 procent en hoog bij 78 procent van de eenheden.

Figuur 6.1a De kwaliteit van het beroepsonderwijs in 2006/2007 (n=219 organieke eenheden van 40 instellingen)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

6.2 Voortijdig schoolverlaten

Omvang voortijdig schoolverlaten In het schooljaar 2005/2006 verliet 28 procent van de ingeschreven deelnemers het beroepsonderwijs. Daarvan had 9 procent geen startkwalificatie en was dus voortijdig schoolverlater. Van alle deelnemers die het beroepsonderwijs verlieten, was 34 procent voortijdig schoolverlater.

In 2004 verlieten ongeveer 41.000 deelnemers het beroepsonderwijs voortijdig, bijna 38 procent van de totale uitstroom. Dit kan een aanwijzing zijn voor een vermindering

van het voortijdig schoolverlaten. Omdat de percentages van 2004 en later echter op verschillende gegevensbronnen gebaseerd zijn, is dit niet met zekerheid te zeggen.

Van alle sectoren hadden de sectoren techniek en economie in 2005 de meeste voortijdig schoolverlaters (38 procent van de uitstroom). De sectoren groen, landbouw en zorg en welzijn scoorden het beste (26 procent). De meeste uitstroom vindt plaats op niveau 1 en 2. Dat hangt deels samen met de definitie van startkwalificatie en deels met het gegeven dat opleidingen op lagere niveaus vaak deelnemers hebben met meervoudige problemen, die daardoor een veel grotere kans hebben om uit te vallen.

Instellingen verschillen sterk in hun percentages voortijdig schoolverlaters. Bij instellingen met veel voortijdig schoolverlaten scoren organieke eenheden vaak lager op het kwaliteitsaspect trajectbegeleiding. Zoals te verwachten is, vertoont voortijdig schoolverlaten bovendien een grote samenhang met toegankelijkheid. Instellingen die toegankelijk zijn voor zwakkere deelnemers, hebben meer voortijdig schoolverlaters dan instellingen waarbij dat minder het geval is. Het gaat hier om aantallen deelnemers op niveau 1 en 2, het aantal allochtone deelnemers en het aantal deelnemers uit postco-gebieden met een lage sociaaleconomische status.

Melden van voortijdig schoolverlaten Voortijdig schoolverlaten kan sterk worden beperkt door snel te reageren als deelnemers risico's vertonen. In 2007 deden de Auditdienst van het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs gezamenlijk onderzoek naar het meldingsproces rond verzuim en voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs en de bve-sector. Het daadwerkelijk meldgedrag laat een gemengd beeld zien. Zowel scholen voor voortgezet onderwijs als de bve-instellingen melden aan leerplichtambtenaren en Regionale Meld- en Coördinatiepunten (RMC's), maar niet consequent, niet tijdig en niet volledig. Oorzaken van het achterblijven van de meldingen zijn:

- onduidelijke en complexe wet- en regelgeving;
- gebrekkige technische voorzieningen voor registratie en melding;
- gebrek aan aandacht bij zowel scholen en instellingen, gemeenten en IB-Groep voor melden en niet melden.

Hoofdstuk 11 bevat een uitgebreider beeld van het voortijdig schoolverlaten.

6.3 De kwaliteit van het primair proces

6.3.1 Onderwijskundige vernieuwingen

Competentiegericht onderwijs In 2006/2007 heeft de inspectie een web survey uitgevoerd onder contactpersonen uit alle experimentele opleidingen competentiegericht onderwijs. Daarnaast bezocht de inspectie vijftien opleidingen. Daar zijn gesprekken gevoerd met deelnemers, bedrijfsleven, docenten en management. Dit onderzoek leidde tot een actueel beeld van de stand van zaken van de onderwijskundige vernieuwingen in het middelbaar beroepsonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2007e).

Ongeveer 30 procent van de opleidingen die experimenteel zijn gestart met de vormgeving van competentiegericht onderwijs, is klaar voor een brede invoering.

Nog eens ruim 30 procent is er grotendeels klaar voor, de rest nog niet. Opleidingen die klaar zijn voor een brede invoering onderscheiden zich, naast het feit dat ze enkele jaren ervaring hebben, op een aantal punten. Zij doen aan systematische en operationele planvorming en evaluatie. Daarnaast bieden ze evenwichtig onderwijs, zowel wat betreft de verhouding theorie en praktijk als de verhouding tussen het aanleren van kennis en vaardigheden. De positie en het niveau van de algemene vakken zijn gewaarborgd en er is een grote variatie in werkvormen. Verder vindt gerichte competentieontwikkeling van docenten plaats en is er concrete samenwerking met andere opleidingen (vmbo en hbo) en het (regionale) bedrijfsleven. Er zijn adequate leervoorzieningen en er wordt maatwerk geboden.

De overgrote meerderheid van de opleidingen waarborgt de praktijkgerichtheid ('arbeidsnabijheid') van het competentiegericht onderwijs door aansluiting bij de (eerste) kwalificatiedossiers, zowel de inhoud van het onderwijs als de exameneisen, en door samenwerking met het regionale bedrijfsleven. Deze samenwerking concentreert zich overigens nog vooral op (praktijk)onderwijs-thema's en -vormen en minder op de noodzakelijke wisselwerking tussen de beroepspraktijk en het onderwijs in de instelling.

Planmatige aanpak Recent gestarte, experimentele opleidingen werken iets vaker met een uitgewerkt en geconcretiseerd plan van invoering dan de eerste lichtingen. Dit wijst op een kentering naar een meer gestructureerde en planmatige aanpak van de implementatie. Ook de wijze waarop resultaten en voortgang worden geadmistreerd en gecommuniceerd met betrokkenen lijkt door de tijd enigszins verbeterd en biedt perspectieven voor een succesvolle invoering op grote schaal. De communicatie en een regelmatige verantwoording vanuit de opleidingen, vooral tegenover deelnemers en bedrijfsleven, kunnen echter verder verbeterd worden. Ook gebrek aan flexibiliteit en maatwerk, en daarmee het onvoldoende honoreren van de grote diversiteit tussen deelnemers en deelnemersgroepen, vraagt om extra inzet van instellingen. Daarnaast zijn de competentieontwikkelingen van de docenten en de bedrijfsvoering urgente verbeterpunten voor instellingen.

Kwaliteitsverbetering Op grond van gesprekken met betrokkenen bij experimentele opleidingen stelt de inspectie vast dat mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering van het competentiegericht onderwijs vooral in drie richtingen liggen:

- meer diepgang in de opleiding realiseren, vooral door theorie aan te bieden die beter is toegesneden op de toekomstige beroepspraktijk;
- meer evenwicht tussen elementen in de opleidingen (kennis, vaardigheden en houding) realiseren, evenals een grotere afwisseling in werkvormen;
- meer structuur voor deelnemers realiseren.

Vooraf deelnemers en bedrijven wensen in grote meerderheid meer structuur, een aaneengesloten rooster en voldoende afwisseling in werkvormen. Vrijwel geen van hen wil echter terug naar de situatie waarin voornamelijk klassikaal werd lesgegeven. Grotere zelfstandigheid en grotere arbeidsnabijheid zijn voor hen winstpunten die niet verloren moeten gaan.

In de aanpassingen die opleidingen inmiddels hebben doorgevoerd onder invloed van evaluaties, ziet de inspectie aanwijzingen dat competentiegericht opleiden zich ontwikkelt in de richting van een nieuw evenwicht. De slinger lijkt weer gedeeltelijk terug te gaan van veel zelfstandig leren naar een mix van zelfstandig leren, gevarieerde werk-

vormen en meer structuur. Voortzetting van die tendens lijkt een goede basis voor onderwijs van goede kwaliteit.

6.3.2 Basisvaardigheden rekenen/wiskunde en Nederlands bij de opleidingen Onderwijsassistent

In 2007 onderzocht de inspectie het niveau van de basisvaardigheden rekenen/wiskunde en Nederlands bij de opleidingen Onderwijsassistent in de bve-sector (Inspectie van het Onderwijs, 2008a). Dit onderzoek maakte deel uit van een serie maatregelen en onderzoeken naar basisvaardigheden rekenen en taal in diverse onderwijssectoren. De minister kondigde deze aan in de brief van 2 juni 2006 aan de Tweede Kamer. De keuze voor de opleidingen Onderwijsassistent heeft te maken met het feit dat deze opleiding voor grote groepen deelnemers de opstap vormt tot een vervolgopleiding bij een pabo, om daar opgeleid te worden tot onderwijsgevende. Ook bij de pabo is de afgelopen jaren de nodige discussie geweest over het niveau van de basisvaardigheden.

Onderzoeksvragen Het onderzoek moest twee kernvragen beantwoorden:

1. Wat presteren de opleidingen Onderwijsassistent op het gebied van de basisvaardigheden rekenen/wiskunde en Nederlands?
2. Wat is de kwaliteit van het onderwijs bij de opleidingen Onderwijsassistent in de vakken rekenen/wiskunde en Nederlands?

De eerste vraag is beantwoord door het meten van vaardigheden van deelnemers in de opleidingen aan het begin en het eind van de opleiding. De tweede vraag is beantwoord door aanvullende informatie bij de opleidingen over de inrichting ervan te verzamelen.

Eindtoets basisonderwijs Bij tien roc's maakten de eerste- en laatstejaarsleerlingen de onderdelen rekenen/wiskunde en Nederlands uit de eindtoets basisonderwijs van het Cito. Dat maakte het mogelijk de uitkomsten met elkaar te vergelijken, maar ook met die van basisschoolleerlingen. Zo zegt het onderzoek ook iets over de ontwikkeling van de leerlingen in de periode tussen het verlaten van de basisschool en hun start in het mbo. Uit de toetsgegevens bleek dat leerlingen op het gebied van Nederlands in de tussenliggende periode een behoorlijke leerwinst hadden geboekt. Uitgedrukt in een rapportcijfer zouden de eerstejaarsdeelnemers Onderwijsassistent gemiddeld een 8,2 halen, terwijl basisschoolleerlingen gemiddeld een 7,2 haalden. Deze verbetering vertonen ze op alle toetsonderdelen, van spelling tot begrijpend lezen. Bij rekenen/wiskunde is de score voor eerstejaarsleerlingen vrijwel hetzelfde als die van de basisschoolleerlingen. Hier is dus geen vooruitgang geboekt. Overigens zullen de onderzochte mbo-deelnemers in hun eigen basisschoolperiode waarschijnlijk onder het gemiddelde hebben gepresteerd: ze zijn immers daarna naar het vmbo gegaan. Dit vermoeden wordt gesteund door het rapport van de commissie Meijerink (2008), dat vaststelt dat mbo-leerlingen aan het eind van groep 8 al een significant lager niveau voor rekenen hadden dan havo- en vwo-leerlingen.

Vooruitgang bij rekenen/wiskunde is er wel bij de laatstejaarsdeelnemers van de opleidingen Onderwijsassistent. Als rapportcijfer zouden zij voor rekenen/wiskunde een 7,7 halen, een punt winst ten opzichte van het eerste jaar. Bij Nederlands stijgt het cijfer van 8,2 naar 8,8. Een belangrijk deel van de mbo'ers voldoet daarmee, bijna een

jaar voor de afsluiting van hun opleiding, al aan de (informele) eis voor doorstroming naar de pabo: een score van 80 procent op de eindtoets voor het basisonderwijs. Een zuiverder vergelijking was overigens mogelijk geweest door twee keer dezelfde mbo-leerlingen te toetsen: eenmaal aan het begin en eenmaal aan het einde van hun opleiding Onderwijsassistent. Dat was echter in dit onderzoek niet mogelijk.

Kenmerken opleidingen Autochtone leerlingen presteren beduidend beter dan allochtone, zowel bij Nederlands als bij rekenen/wiskunde. Mogelijk speelt de taligheid van de toets hierbij een rol. Jongens presteren bij rekenen/wiskunde beter dan meisjes. De opleidingen verschillen duidelijk qua resultaten, maar die verschillen zijn niet goed te koppelen aan kenmerken van opleidingen. Dit omdat ze voor een belangrijk deel samenvallen met etnische en culturele kenmerken van leerlingen. Alle opleidingen streven naar het genoemde eindniveau, maar verschillen sterk in gebruikte methoden en aantallen uren voor de vakken.

Duidelijk is dat de opleidingen de laatste tijd meer aandacht voor rekenen/wiskunde en Nederlands hebben gekregen. Daarmee lopen ze vooruit op de aanbevelingen van de commissie Meijerink (2008). De invoering van toetsen op de pabo's heeft duidelijk bijgedragen aan meer aandacht voor Nederlands en rekenen/wiskunde. De toetsen fungeren nu als een soort ijkpunt, mede omdat in de kwalificatie-eisen voor de opleiding Onderwijsassistent zelf geen norm voor de vaardigheid is vastgelegd. Docenten pleiten daar in het onderzoek wel voor en het sluit ook aan bij de aanbevelingen van de commissie Meijerink (2008) om een duidelijk omschreven eindniveau voor het mbo vast te leggen.

In welke mate de recent toegenomen aandacht al zijn uitwerking heeft gehad op het programma, en dus op het niveau van de laatstejaars van de opleiding, is nog niet bekend. Op het programma van de eerstejaars zal die invloed er zeker zijn. De verwachting is dan ook dat zij over twee jaar zullen scoren dan de huidige laatstejaars. De inspectie is van plan bij die leerlingen het onderzoek over twee jaar te herhalen.

6.3.3 Toegankelijkheid inburgeringstrajecten in 2007

Met ingang van 1 januari 2007 is de Wet inburgering in werking getreden. Daarmee werd de marktwerking voor deze vorm van onderwijs een feit. Bij de roc's heeft dit geleid tot een aanzienlijke vermindering van het aantal deelnemers. Verschillende knelpunten, die verderop worden besproken, leidden ertoe dat slechts 10 procent van de deelnemers die door de opstellers van de wet werden verwacht, daadwerkelijk aan de inburgeringstrajecten deelnam. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft in een brief aan de Tweede Kamer op 8 oktober 2007 meegedeeld dat zij, in het kader van actieplannen om tot kwaliteitsverbetering van de inburgering te komen, besloten heeft tot wijziging van een aantal uitvoeringsregels. Daarmee moet de uitvoeringsprocedure worden vereenvoudigd en moet het aantal deelnemers in de trajecten weer snel stijgen.

Problemen bij gemeenten De oorzaken van de vermindering van het aantal inburgeraars, die in de brief worden genoemd, zijn deels overgangsproblemen en deels mogelijk meer structureel van karakter. Zo hebben veel gemeenten pas in de loop van het jaar bekendgemaakt aan welke offerende partijen de inburgeringstrajecten in handen zouden worden gegeven.

Daarmee is dus een deel van het jaar verloren gegaan voor de uitvoering van trajecten. Verder zijn er aanwijzingen dat gemeenten niet alle middelen, bedoeld voor de inkoop van inburgeringscursussen, daadwerkelijk daaraan hebben besteed. Ook moeten gemeenten bepalen welke burgers onder welke voorwaarden aan inburgeringstrajecten kunnen deelnemen. Door de ingewikkelde regels leidt dit, volgens de brief van de minister, tot veel vertraging en wachtlijsten. Inburgeraars moeten namelijk wachten tot een gemeente de complexe uitvoeringsprocedure doorlopen heeft en een beschikking afgeeft waarmee een inburgeraar toegang heeft tot een inburgeringstraject.

Problemen bij inburgeraars De overgang naar marktwerking, de ingewikkelde regels in de nieuwe wet en in mindere mate ook de afwachtende houding bij inburgeraars en de eigen bijdrage die zij moeten betalen, zijn oorzaken van het huidige, geringe aantal deelnemers aan inburgeringstrajecten. Inburgeraars hebben, nadat de gemeente een beschikking afgeeft, drieënhalf jaar de tijd om het examen met succes af te leggen. Vermoed wordt dat deze tijdsspanne er mede oorzaak van is dat deelnemers de start van een inburgeringstraject uitstellen. De kosten die een inburgeraar zelf moet betalen voor een inburgeringstraject variëren, maar omvatten in ieder geval een eigen bijdrage van 270 euro. Roc's vermoeden dat deze eigen bijdrage ook zorgt voor uitstel van de start van het traject.

Ingrijpende gevolgen De gevolgen van dit alles zijn ingrijpend. Doordat veel minder inburgeraars in 2007 aan een traject begonnen dan verwacht, zijn roc's geconfronteerd met capaciteitsoverschotten. Een aantal roc's besloot daarom tot ontslag van grote aantallen docenten educatie. In het vooruitzicht van een verminderend marktaandeel van de roc's waren de afgelopen jaren al vertrekbevorderende maatregelen genomen voor deze docenten, maar dit bleek niet altijd genoeg om de terugloop op te vangen. De grote teruggang in de deelname aan inburgeringstrajecten heeft ook gevolgen voor andere (potentiële) deelnemers in educatieopleidingen en dientengevolge voor de infrastructuur van educatie in Nederland. Bij een aantal roc's leidde uitvoering van een sociaal plan er namelijk toe dat behalve docenten met specialisatie NT2 ook docenten met specialisatie NT1 elders in het roc of daarbuiten werk moesten vinden. Derhalve komt ook het lesaanbod aan laaggeletterden onder druk te staan. Dat heeft mogelijk negatieve consequenties voor die burgers die in de nabije toekomst hun kansen op deelname aan werk, deelname aan de samenleving en instroom in een beroepsopleiding willen vergroten. Bovendien is, in het licht van de te verwachten tekorten aan onderwijspersoneel, het verdwijnen van gekwalificeerd personeel uit het onderwijs een verlies. De inspectie zal in 2008 de gevolgen van de invoering van marktwerking in relatie tot de onderwijskwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs onderzoeken.

6.4 De kwaliteit van examens

In 2006/2007 was het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) belast met het onderzoek naar de kwaliteit van mbo-examens. De inspectie hield toezicht op de werkzaamheden van KCE. Dit is veranderd per 15 november 2007. Op 6 september kondigde de staatssecretaris aan dat per die datum de aanwijzing van KCE werd ingetrokken en het toezicht op de examens werd ondergebracht bij de inspectie. Verschil van inzicht tussen de staatssecretaris en het bestuur van KCE over de kwaliteit van de taakuitvoering leidde tot de gezamenlijke conclusie dat voortzetting van het toezicht door KCE niet gewenst was en tot overeenstemming over het besluit de taakaanwijzing aan KCE in te trekken.

Kwaliteit werkzaamheden KCE In mei 2007 kondigde de staatsecretaris het voor-nemen aan om bij een aantal instellingen examenlicenties in te trekken op grond van negatieve beoordelingen door KCE. Daarop ontving de staatssecretaris veel reacties van instellingen met kritiek op de betrouwbaarheid van KCE-beoordelingen. Dit was aanleiding voor een verzoek aan de inspectie om een incidenteel onderzoek te doen naar de betrouwbaarheid van de beoordelingen van KCE. Het onderzoek vond plaats in juni 2007. De conclusie uit het onderzoek was dat de onderzochte KCE-onderzoeken enkele tekortkomingen van inhoudelijke en procedurele aard vertoonden. In de onderzochte dossiers zijn inhoudelijke tekortkomingen aangetroffen in de consistentie van de beoordelingen van KCE. Dit betrof de validiteit bij de beoordelingen van de exameninstrumenten doordat oneigenlijke aspecten meewogen in het oordeel. Ook waren er tekortkomingen in de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid bij zowel product-als procesbeoordelingen. Daarnaast zijn procedurele tekortkomingen aangetroffen. Zo vertoonde de procedure voor hoor en wederhoor tekortkomingen, zoals het niet gegrond verklaren van veel meldingen over feitelijke onjuistheden en het niet verwerken van wel gegrond verklaarde meldingen. Verder bleek dat rapporten voor het jaar 2005/2006 met vertraging gepubliceerd zijn. Ook ontbrak het aan externe, onafhankelijke behandeling van klachten die met de wijze van toezichtuitoefening door KCE te maken hadden.

Ontwikkeling van de examenkwaliteit in het mbo Het vorige Onderwijsverslag wees op de toenemende kwaliteit van examens in het mbo. Zeker in vergelijking met andere sectoren geldt dat mbo-instellingen sinds de komst van examenstandaarden en het onderzoek van KCE meer aandacht hebben gekregen voor zorgvuldige examinering. Aangezien KCE het examenverslag over 2006/2007 niet meer kon afronden, ontbreekt het precieze inzicht in de kwaliteit van de examens in dat jaar. Eind 2008 zal de inspectie rapporteren over de examenkwaliteit in het jaar 2007/2008.

Positie van examens bij de invoering van competentiegericht onderwijs Het onderzoek naar de invoering van competentiegericht onderwijs (cgo) schonk ook aandacht aan de fase van ontwikkeling van de examinering. Hieruit komt het volgende beeld naar voren. In de meeste opleidingen is men begonnen met de ontwikkeling van de opleiding vanaf de start, dus bij het eerste leerjaar. Men werkt dan maximaal een half jaar vooruit voor het cohort deelnemers dat de eerste lichting is in de experimentele opleiding. Met formatieve en summatieve toetsen houdt men de vorderingen van de deelnemers op de beheersingsniveaus van de competenties bij. Deze leerjaargewijze ontwikkeling heeft als nadeel dat niet vooraf duidelijk is wat de exameneisen zullen zijn. Dit spoort met de onderzoeksbevinding dat het voor deelnemers niet altijd helder is waar zij aan moeten voldoen om een diploma te halen.

De minderheid van opleidingen die al wel bij de start van de vernieuwing is begonnen bij de concrete formulering van de eindopbrengsten, heeft het kwalificatiedossier daarbij tot vertrekpunt gemaakt. Van hieruit heeft men vervolgens één of meerdere proeven van bekwaamheid ontwikkeld voor het hele opleidingstraject, waarop de programmering van de opleiding gebaseerd kon worden. Ook is in een minderheid van de opleidingen de te realiseren leeropbrengst per studiejaar vastgelegd in proeven, toetsen en examens. In de meeste opleidingen was een dergelijk overzicht over de hele opleiding en de tussentijds te realiseren leeropbrengsten echter niet beschikbaar.

Soms wordt de theorie apart getoetst. Meestal worden competenties met voldoende of onvoldoende beoordeeld. (Digitale) systemen hiervoor zijn nog volop in ontwikkeling. Bij 73 procent van de ondervraagde opleidingen wordt aangegeven dat er een schematisch overzicht is van vereiste competenties waarop per deelnemer wordt bijgehouden wat

de resultaten zijn. Opvallend is dat men bij het ontwikkelen en gebruiken hiervan niet veel samenwerkt buiten de eigen opleiding. Slechts een beperkt aantal instellingen ontwikkelt een instellingsbreed systeem.

6.5 De kenniscentra als brug tussen onderwijs en arbeidsmarkt

In 2005 is door de Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB's) gevraagd om uitoefening van toezicht door de inspectie in het kader van de publieke verantwoording van hun wettelijke taken. Toezicht op de kenniscentra is niet geregeld in de sectorwet of in de Wet op het onderwijstoezicht. Na twee pilots eind 2005 is daarom begin 2006 een convenant afgesloten tussen het ministerie, de kenniscentra en de inspectie dat, in afwachting van definitieve regeling in de wet, de uitoefening van het toezicht vastlegt.

In het kader van dit convenant is ervaring opgedaan met het toezicht op de kenniscentra in de vorm van een bestandsopname, met als doel een totaalbeeld te verkrijgen van de uitvoering van de wettelijke taken door de kenniscentra. Tijdens de bestandsopname, gestart in 2006, zijn de overige zestien kenniscentra bezocht. De laatste bezoeken zijn in het najaar van 2007 afgelegd.

Kwaliteitsaspecten De kenniscentra zijn op vijf kwaliteitsaspecten beoordeeld. Die aspecten zijn afgeleid van de wettelijke taken: kwaliteitsborging- en verbetering, werkzaamheden voor de kwalificatiestructuur, kwantiteits- en kwaliteitsbevorderende werkzaamheden bij de praktijkplaatsen en de medeondertekening van praktijkovereenkomsten. Daarnaast is een aanvullend onderzoek uitgevoerd naar vraagstukken rondom verantwoording van de publieke en private geldstromen bij twee kenniscentra.

Positief beeld De bestandsopname levert een overwegend positief beeld op van de werkzaamheden van de kenniscentra. Daarbij moet worden aangetekend dat het uitgangspunt van het waarderingskader, in aansluiting bij de eisen uit het convenant, is dat de kenniscentra in hoge mate zelf verantwoordelijk zijn voor hun kwaliteit en kwaliteitszorg. Op basis van de normen die zij zelf formuleren, beoordeelt de inspectie of voldaan wordt aan de wettelijke eisen. Daardoor laten de achttien kenniscentra een grote variatie zien in keuzes in de uitvoering van wettelijke taken. Deze variatie verschilt per taak. Waar het gaat om de totstandkoming van kwalificatiedossiers hebben de kenniscentra, samen met COLO en het Coördinatiepunt, regels geformuleerd. Zo zijn bindende afspraken gemaakt over de wijze waarop dossiers tot stand moeten komen en langs welke meetlat ze gelegd moeten worden voordat ze worden goedgekeurd. Op het vlak van kwaliteitsbevorderende maatregelen of bijvoorbeeld erkenningen van leerbedrijven zijn geen gezamenlijke afspraken gesignaleerd. In die uitvoering zijn dan ook grote verschillen geconstateerd.

Kwaliteitszorg Alle kenniscentra besteden veel aandacht aan systematische kwaliteitszorg. Zo werken ze alle procesmatig en volgens een kwaliteitszorgcyclus. Alle centra zijn intussen gecertificeerd. In de ontwikkeling van kwalificatiedossiers worden werkprocessen doorgaans goed gevolgd. Wel is het in de praktijk moeilijk om vertegenwoordigers te vinden vanuit het beroepenveld en het onderwijs, die daadwerkelijk namens hun achterban kunnen spreken en ook daadwerkelijk naar deze achterban terugkoppelen.

Dit geeft het risico op 'bureauproducten' waarover later draagvlakproblemen kunnen ontstaan. Het onderwerp 'beroepskolom' speelt nog een marginale rol in de ontwikkeling van de nieuwe dossiers, maar ook in de erkenning en kwaliteitsbevordering van leerwerkplaatsen voor het vmbo. De toepasbaarheid van de nieuw opgeleverde dossiers in het onderwijs wordt nog weinig in kaart gebracht.

De kenniscentra hanteren verschillende erkenningscriteria voor beroepspraktijkvormingsplaatsen. Ook de werkwijze bij de erkenning of de heraccreditatie verschilt. Daarnaast is de wijze waarop kwaliteitsbevorderende activiteiten bij beroepspraktijkvormingsplaatsen ontplooid worden, zeer divers en hebben kenniscentra verschillende ideeën over wat hieronder moet worden verstaan.

Private en publieke middelen In een aanvullend onderzoek bij twee kenniscentra is nagegaan of de kenniscentra in hun verantwoording scheiding aanbrengen tussen de besteding van private en publieke middelen. De wijze waarop de twee onderzochte kenniscentra de uitvoering van wettelijke taken en private taken georganiseerd hebben, is zo vervlochten dat dat onderscheid in de boekhouding niet duidelijk zichtbaar is.

Nu de bestandsopname is afgerond, wordt het toezicht op de kenniscentra onderdeel van het reguliere toezicht. In het kader daarvan zal, mede op grond van de ervaringen die zijn opgedaan, een aantal aanscherpingen plaatsvinden in het toezichtkader. Die aanscherpingen zijn erop gericht de algemene zorgplichtbepalingen waar de kenniscentra aan moeten voldoen, verder te expliciteren. Daardoor moet uiteindelijk beoordeeld kunnen worden of de keuzes die kenniscentra maken bij de invulling van de wettelijke taken, leiden tot resultaten die door betrokken partijen werden beoogd.

6.6 De ontwikkeling van bestuurlijk vermogen

De hedendaagse benadering van instellingen is sterk gericht op de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Van instellingen wordt verwacht dat zij zelf systematisch zorg dragen voor goede onderwijskwaliteit en dat doen in samenspraak met hun omgeving. De verzamelnaam ervoor is 'goed bestuur'. In het toezicht op de instellingen komt deze benadering tot uitdrukking door een toenemende nadruk op de verantwoordelijkheid van het bestuur. De vraag of de inspectie onderzoek moet doen of interventies moet plegen wordt mede bepaald door het vermogen van het bestuur om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit.

In de bve-sector is sinds de totstandkoming van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996 een gestage ontwikkeling gaande naar een grotere eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de kwaliteitszorg. In de WEB zijn vanaf het begin voorschriften opgenomen rond kwaliteitszorg en de rapportage daarover. De inspectie heeft de afgelopen jaren steeds gerapporteerd over de nogal trage vooruitgang die op dit gebied is geboekt. Deels komt dit doordat kwaliteitszorgstructuren vaak betrekkelijk los stonden van de reguliere sturingslijnen in instellingen en nog te weinig effect sorteerden op de uitvoering, het onderwijs zelf. Ook leverden regelmatige reorganisaties breuken en soms terugval op in de ontwikkeling van kwaliteitszorg.

Bestuurlijk vermogen In 2005 stelde de MBO Raad (toen nog Bve Raad) een governancecode vast. Doel was een impuls te geven aan de eigen verantwoordelijkheid van besturen en daarmee ook aan de kwaliteit van het onderwijs.

Een belangrijk element was, naast de scheiding van bestuur en toezicht, de horizontale verantwoording aan belanghebbenden in de omgeving van de instelling op het punt van de kwaliteit. Daarmee werd de kwaliteitszorg nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van de lijn in de organisatie. Het toezicht van de inspectie sloot bij die ontwikkeling aan. In het nieuwe toezichtkader, dat risicogericht toezicht als uitgangspunt heeft, is 'bestuurlijk vermogen' een belangrijk element in de risicoanalyse. Daarbij richt de inspectie zich vooral op het bestuurlijk handelen in de organisatie en in mindere mate op de structuurelementen van goed bestuur. In plaats van goed bestuur gebruikt de inspectie het begrip 'bestuurlijk vermogen' om uit te drukken dat zij minder kijkt naar formele structuren maar juist naar de uitkomsten en effecten van het handelen van het bestuur in relatie tot de doelstelling van de instelling: onderwijs van goede kwaliteit.

De inspectie interpreteert het begrip bestuurlijk vermogen ruim. Het richt zich niet enkel op het bestuur in engere zin (het College van Bestuur), maar ook op onderdelen lager in de organisatie. Organieke onderdelen in bve-instellingen zijn vaak van een zeer substantiële omvang in vergelijking met scholen in primair of voortgezet onderwijs. Eisen aan het bestuurlijk vermogen zijn voor die onderdelen, met enkele beperkingen, vergelijkbaar met die aan de centrale leiding van vo-scholen.

Risicoanalyse Het bestuurlijk vermogen is in het toezicht op bve-instellingen onderdeel van de risicoanalyse. Er vloeit geen oordeel uit voort in termen van zwak tot sterk, zoals bij andere kwaliteitsaspecten. Het begrip vormt de context voor het bepalen van interventies die de inspectie uitvoert bij gebleken tekortschietende kwaliteit en is een gespreksonderwerp met het bestuur tijdens het jaarlijkse gesprek. Daarbij wordt het begrip beschreven in termen van ontwikkeling aan de hand van de criteria uit het toezichtkader: beoordeling, (horizontale) verantwoording, verbetering en intern toezicht. Beoordeling houdt in dat de instelling de eigen onderwijsprestaties regelmatig beoordeelt, verantwoording dat de instelling zich regelmatig tegenover belanghebbenden over die prestaties verantwoordt. Verbetering houdt in dat de instelling op basis van de beoordeling verbetermaatregelen neemt en intern toezicht houdt in de instelling van een organisatieonderdeel om het beleid te beoordelen.

Jaarverslagen Een belangrijke basis voor de bepaling van het bestuurlijk vermogen is een analyse van de openbare jaarverslagen van instellingen. Daarnaast kunnen ook andere vormen van verantwoording aan de omgeving een rol spelen. Het jaarverslag wordt op drie hoofdlijnen geanalyseerd. Allereerst wordt bekeken of de instelling voldoet aan basisvoorwaarden voor de verantwoording, waarin het jaarverslag geacht wordt een grote rol te spelen. Belangrijk is uiteraard of er een inhoudelijk jaarverslag is naast het verplichte, financiële jaarverslag, of het voldoende actief wordt verspreid en of het voldoende toegankelijk is voor verschillende groepen belanghebbenden.

Vervolgens is de inhoud van belang. Centraal staan de wettelijke taken kwalificering, toegankelijkheid, doelmatige leerwegen en kwaliteitszorg. Ook is het belangrijk dat de resultaten die bij die taken worden geboekt, zijn beschreven en voldoende zijn uitgesplitst naar de organieke onderdelen van de instelling voor een herkenbare verantwoording aan belanghebbenden. Verder is gekeken naar de communicatie met die belanghebbenden en de wijze waarop met hun wensen en klachten wordt omgegaan. Tenslotte is gekeken naar de rol die het interne toezicht (meestal de raad van toezicht) vanuit zijn eigen positie bij de vaststelling van het verslag heeft gespeeld.

Kwaliteit van jaarverslagen In 2005 en 2006 heeft de inspectie voor het eerst de jaarverslagen van mbo-instellingen geanalyseerd, hetgeen resulteerde in een score

tussen 0 en 100. De kwaliteit van de verslagen is tussen de twee verslagjaren aanzienlijk verbeterd. Bedroeg de score over 2005 nog 29, in 2006 was deze opgelopen naar 49. In 2006 kon de uitwerking van de governancecode voor het eerst in het verslag tot uitdrukking komen. De analyses van jaarverslagen zijn in 2006/2007 onderwerp van gesprek geweest tussen de inspectie en de Colleges van Bestuur van de mbo-instellingen. In deze gesprekken werd ook de uitkomst van de risicoanalyse voor de instelling besproken. Naar aanleiding van een gesprek werd een definitieve inschatting van het bestuurlijk vermogen gemaakt en een toezichtarrangement vastgesteld. De verslagen van de gesprekken zijn geanalyseerd, om een beeld te kunnen schetsen van de stand van zaken in het mbo-veld op het punt van bestuurlijk vermogen en externe verantwoording, kortom van goed bestuur.

Ontwikkeling bestuurlijk vermogen Het jaarverslag is maar een beperkt deel van het bestuurlijk vermogen. Belangrijker is hoe het is gesteld met het feitelijk bestuurlijk handelen. Een analyse op uitkomsten van jaarlijkse gesprekken met besturen in 2006/2007 maakt duidelijk dat het bestuurlijk handelen lijkt na te ijlen bij de kwaliteit van de verslaggeving, dat als verantwoordingsonderdeel een element is van de beoordeling van het bestuurlijk vermogen. Dat is overigens geen verrassing. Ook eerder, bijvoorbeeld bij de kwaliteitszorgverslagen, bleek enig licht te zitten tussen de inhoud van zulke documenten en de achterliggende werkelijkheid.

Bij de analyse zijn instellingen ingedeeld in een fase van ontwikkeling van het bestuurlijk vermogen, lopend van fase 1 (nog nauwelijks ontwikkeld) tot fase 3 (ver ontwikkeld). Dit is gebeurd op basis van de vier criteria voor bestuurlijk vermogen in het toezichtkader (beoordeling, verantwoording, verbetering en intern toezicht). De criteria weerspiegelen de ontwikkelingsfasen van het veld, aangezien de nadruk in gesprekken vooral lag op de beoordeling van prestaties en dat criterium er ook het best uitkwam.

Over het geheel bekeken bevindt 8 procent van de instellingen zich op alle criteria in fase 3. Voor nog eens 13 procent geldt dat op een substantieel aantal criteria. Voor de overige instellingen is het beeld heel wisselend. Als instellingen worden ingedeeld in groepen op grond van hun ontwikkelingsfase, behoort 20 procent tot de groep 'hoog', 45 procent tot de groep 'gemiddeld' en 35 procent tot de groep 'laag'. Nader inzoomen op de vier criteria levert het volgende beeld op.

Beoordeling van de kwaliteit Het meest gebruikte middel voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs zijn tevredenheidsonderzoeken. Veel instellingen doen mee aan de enquête van Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) of hebben een eigen systematiek. Daarnaast spelen, in wat mindere mate, vormen van zelfevaluatie een rol. Beide vormen hebben echter vaak vooral een inventariserend karakter en worden niet duidelijk gekoppeld aan doelstellingen aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of instellingen voldoen aan vooraf zelf geformuleerde eisen. Daarmee staan ze relatief los van interne sturingsprocessen en hebben ze dus nog te weinig invloed op de kwaliteitsontwikkeling in de instelling. Slechts een kwart van de instellingen schakelt andere belanghebbenden of onafhankelijke deskundigen in bij de beoordeling.

Verantwoording Instellingen hebben meestal een jaarverslag. Hoewel de jaarverslagen over 2006, zoals gezegd, aanzienlijk verbeterd zijn ten opzichte van die van 2005, voldoen zij nog lang niet altijd aan redelijkerwijs te stellen eisen. Bovendien maken nog niet alle instellingen hun jaarverslag actief openbaar. Wil het verslag een functie vervullen in de verantwoording ten opzichte van de omgeving, dan zal deze omgeving er in elk geval gemakkelijk toegang toe moeten hebben.

Instellingen voor bve zijn vaak groot en complex en kennen een pakket van opleidingen in zeer verschillende richtingen. Belanghebbenden bij de prestaties van de instellingen zijn zelden geïnteresseerd in de instelling als geheel, maar vooral in de onderdelen die aansluiten bij hun belangstelling, bijvoorbeeld omdat ze op een locatie studeren of omdat ze een bepaalde branche vertegenwoordigen. Het is voor de communicatieve waarde ten opzichte van de doelgroepen, die overigens vaak niet zijn geïdentificeerd, dan ook zeer belangrijk dat die onderdelen in de verantwoording herkenbaar zijn. De nieuwe richtlijnen voor het jaardocument schrijven dat ook voor.

Tenslotte heeft het jaarverslag vaak nog niet het karakter van een verantwoordingsdocument. Het zijn in veel gevallen fraai vormgegeven documenten, die echter nogal globaal van inhoud zijn en zich beperken tot feitelijke weergave van de situatie en algemene beleidsvoornemens. Toetsing van prestaties aan eerder voorgenomen doelen, waarop beleidsvoornemens voortbouwen, ontbreekt in de regel.

Verbetering Het niet toetsen aan voorgenomen doelen leidt er vervolgens toe dat verbeteringen nogal eens losstaan van tekortkomingen of daar in elk geval niet duidelijk mee verbonden zijn. Instellingen voeren op allerlei manieren verbeteractiviteiten uit, maar hun basis is zo niet helder en meestal zijn de doelstellingen niet zodanig geformuleerd dat achteraf eenduidig kan worden vastgesteld of verbeteringen wel of niet zijn gerealiseerd. Dat zorgt ervoor dat ook in een volgend jaarverslag geen duidelijke verantwoording kan worden afgelegd.

Intern toezicht In het eerste jaar na de governancecode hadden nog niet alle instellingen een raad van toezicht. Verantwoording tegenover die raad staat dan ook nog aan het begin van zijn ontwikkeling. Dat geldt meer nog voor de verantwoording vanuit de lagere delen in de organisatie. De vormen waarin deze plaatsvindt, lopen zeer uiteen en hebben ook nog niet de duidelijke verantwoordingsfunctie die mag worden verwacht.

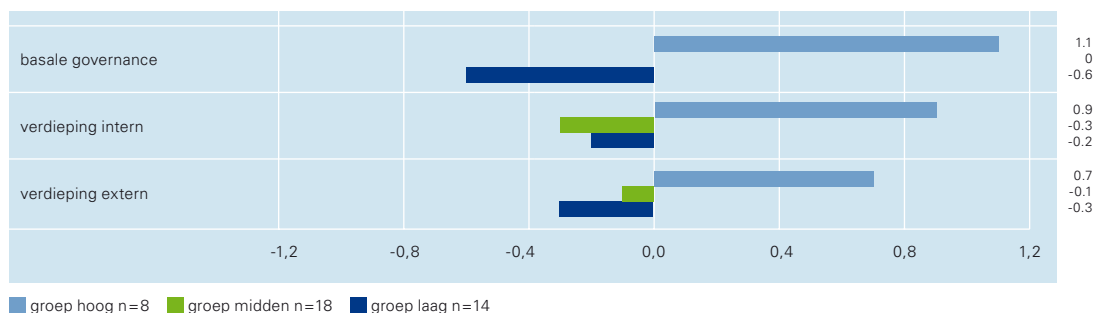
Samenhang in de ontwikkeling Het bestuurlijk vermogen is bij instellingen wisselend ontwikkeld. Uit analyse blijkt dat bestuurlijk vermogen gekenmerkt wordt door drie samenhangende clusters van activiteiten:

1. basale governance: alle activiteiten met betrekking tot beoordelen van eigen prestaties, verantwoorden aan belanghebbenden, verbeteren van de kwaliteit en intern toezicht. Hierin zitten veel elementen van de al langer verplichte kwaliteitszorg;
2. (vooral) interne verdieping: extra activiteiten met betrekking tot het betrekken van onafhankelijke deskundigen bij de beoordeling, nieuw beleid kenbaar maken aan belanghebbenden en een raad van toezicht die ook toeziet op onderwijskwaliteit in de organieke eenheden;
3. (vooral) externe verdieping: er is een openbaar jaarverslag, de raad van toezicht ziet ook toe op de dialoog met de omgeving en de uitkomsten van de beoordeling door belanghebbenden worden betrokken bij de verbetering van de onderwijsprestaties.

Figuur 6.6a laat zien hoe de ontwikkeling is van de drie groepen instellingen op deze clusters van activiteiten. De groep die het verst is met het bestuurlijk vermogen heeft de basale activiteiten behoorlijk ontwikkeld, evenals de interne verdieping. De externe verdieping moet nog het meest worden uitgewerkt. De middenmoters scoren op de basale activiteiten in het midden, beduidend lager dan de topgroep, maar ook duidelijk beter dan de lage groep. Wat de interne en externe verdieping betreft, wijken de

midden- en lage groep negatief van het gemiddelde af, maar vertoont vooral de lage groep een opmerkelijk patroon waarbij de verdiepende elementen beter ontwikkeld zijn dan de basale. Dit wekt de indruk dat de ontwikkeling van het bestuurlijk vermogen alleen voor de hoge groep een logische opbouw kent. De basale elementen dienen beter te worden opgepakt, zeker door de groep die achterblijft met bestuurlijk vermogen.

Figuur 6.6a Ontwikkelingen van activiteiten bestuurlijk vermogen



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

6.7 Groen mbo

6.7.1 Resultaten van het groen mbo

Het groen mbo doet het, in vergelijking met het overige mbo, ongeveer even goed, ondanks het feit dat het relatief iets vaker onvoldoende eenheden kent. Als gekeken wordt naar het aantal diploma's als percentage van het aantal ingeschreven deelnemers, is dat in 2006 ongeveer vergelijkbaar met het overig mbo. Daarbij heeft het groen onderwijs op de lagere niveaus een voorsprong, terwijl dat op het hoogste niveau omgekeerd is (tabel 6.7.1a). Het percentage diploma's is lager bij langere opleidingen, omdat daar jaarlijks een kleiner deel van de deelnemers gediplomeerd kan uitstromen.

Tabel 6.7.1a Groen mbo vergeleken met overig mbo, per niveau

	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal
Aantal deelnemers groen	2.189	6.118	6.303	10.718	25.828
Aantal deelnemers overig	20.281	118.549	120.891	206.940	465.661
Aantal diploma's groen	1.291	2.240	1.955	2.109	7.595
Aantal diploma's overig	10.907	40.449	33.947	49.419	134.721
Percentage diploma's groen	59	37	29	20	29
Percentage diploma's overig	54	34	28	24	29

Bron: Cfi, 2007

Het verschil tussen het groen mbo en het overig mbo ligt voor een belangrijk gedeelte aan het succes van meisjes in het groen mbo (tabel 6.7.1b). Naarmate het opleidingsniveau hoger is, stijgt de deelnamegraad van meisjes. Dat is voor het groen onderwijs nauwelijks anders dan voor het overige mbo, maar bij niveau 4 is het verschil opvallend. Meisjes sluiten hun opleiding vaker met een diploma af: gemiddeld vormen de meisjes 47 procent van de deelnemers en halen zij 50 procent van de diploma's. Op niveau 4 doen de meisjes het op dit punt juist slechter dan de jongens in het overige onderwijs. Dat kan liggen aan opleidingen op niveau 4 die aantrekkingskracht op meisjes hebben (zoals dierverzorging), maar waar tijdens de opleiding blijkt dat de arbeidsomstandigheden of arbeidsmarktperspectieven tegenvallen. Dat kan er vervolgens toe leiden dat meisjes overstappen naar een andere opleiding of het mbo verlaten.

Tabel 6.7.1b Deelnemers en gediplomeerden groen mbo vergeleken met overig mbo, per niveau en sekse

	Niveau 1		Niveau 2		Niveau 3		Niveau 4		Totaal	
	Deelname	Diploma	Deelname	Diploma	Deelname	Diploma	Deelname	Diploma	Deelname	Diploma
Jongens groen	73	69	66	68	57	56	44	50	55	59
Meisjes groen	27	31	34	32	43	44	56	50	45	41
Jongens overig	66	62	63	59	45	46	50	45	53	50
Meisjes overig	34	38	37	41	55	54	50	55	47	50

Bron: Cfi, 2007

6.7.2 Innovatie in het groen onderwijs

Sinds 2002 stelt het ministerie van LNV middelen beschikbaar voor innovatie van het groene onderwijs, de laatste jaren onder de naam RIGO (Regeling Innovaties Groen Onderwijs). Als onderdeel van het toezicht op het groen onderwijs monitort de inspectie de regeling met betrekking tot de projecten die uitgegeven zijn in 2004 tot en met 2006. Omdat monitoring pas zinvol is als een project is afgerond, heeft de inspectie in 2006/2007 25 projecten onderzocht die in 2004 zijn uitgegeven.

Onderzoek De RIGO beoogt enerzijds inhoudelijke vernieuwingen tot stand te brengen in het onderwijs voor de LNV-sectoren voedselketen, visserij, groene ruimte en water. Anderzijds is een oogmerk vernieuwingen of verbeteringen aan te brengen in het groene kennissysteem zelf. Projecten kunnen worden aangevraagd door groene opleidingen op alle niveaus, van vmbo tot en met hoger onderwijs. De inspectie onderzocht welke onderwijskundige vernieuwingen door het vakdepartementale beleid tot stand zijn gekomen en hoe die zich verhouden tot de innovatie van groene instellingen als gevolg van het algemene onderwijsbeleid. Verder was van belang hoe de innovaties verankerd waren in het leerproces en in hoeverre ze in samenwerking met andere groene instellingen tot stand waren gekomen.

Competentiegericht onderwijs Een belangrijk deel van de innovaties ligt in de algemene ontwikkelingslijn van onderwijskundige innovaties. De ontwikkeling van de competentiegerichte kwalificatiestructuur en de uitwerking in opleidingen vormt de hoofdstroom van innovaties in het bve-veld en dat geldt ook voor de groene instellingen. De ontwikkeling beperkt zich niet tot het mbo, maar strekt zich uit tot het vmbo dat een vast onderdeel is van aoc's. Zonder de stimulering had de ontwikkeling ook plaats moeten en kunnen vinden, maar wellicht later of ten koste van andere activiteiten.

Modules en opleidingen Andere innovaties staan los van de algemene ontwikkelingen in het mbo. Ontwikkeling van vooral inhoudelijk innovatieve modules of opleidingen is een verrijking van het groen onderwijs die beoogd wordt door het vakdepartementale beleid. Daarbij is het minder relevant of modules of opleidingen volgens een meer traditionele onderwijsbenadering worden ingericht of al passen in de competentiegerichte benadering. Overigens is de grens niet altijd scherp te trekken.

De verankering van innovaties is sterk afhankelijk van hun positie in het onderwijsproces. Complete opleidingen of modules die een vast onderdeel zijn van een opleidingstraject, hebben uiteraard een hoge graad van verankering. Zonder deze onderdelen is een opleiding immers niet uit te voeren. Er zijn echter ook modules die min of meer los van een opleiding staan en soms ook voor contractonderwijs worden gebruikt. De verankering is bij dat laatste vooral een kwestie van een goede positie in de markt.

Samenwerking De samenwerking tussen instellingen bij innovaties verloopt niet altijd gemakkelijk. Bij aanvragen van projecten is vaak sprake van een groot aantal partners, terwijl in de praktijk meestal een of hooguit enkele deelnemers het werk doen. Dit hangt af van de fase in een project. Als een project ook in zijn uitvoering afhankelijk is van samenwerkingspartners, bijvoorbeeld omdat de beroepspraktijkvorming een onderdeel is van het project, is het belang van die partners uiteraard groter maar is het project ook kwetsbaarder.

