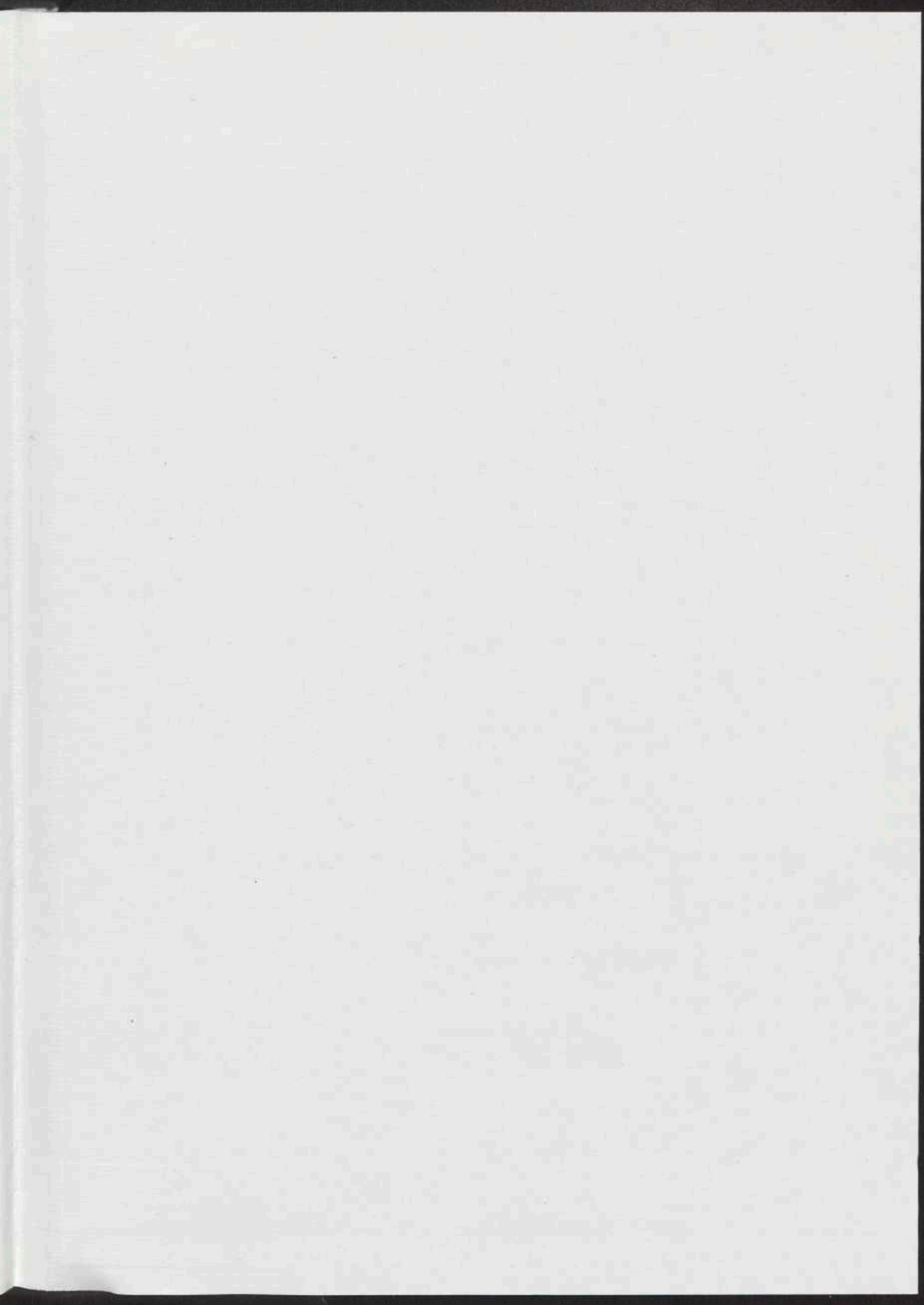
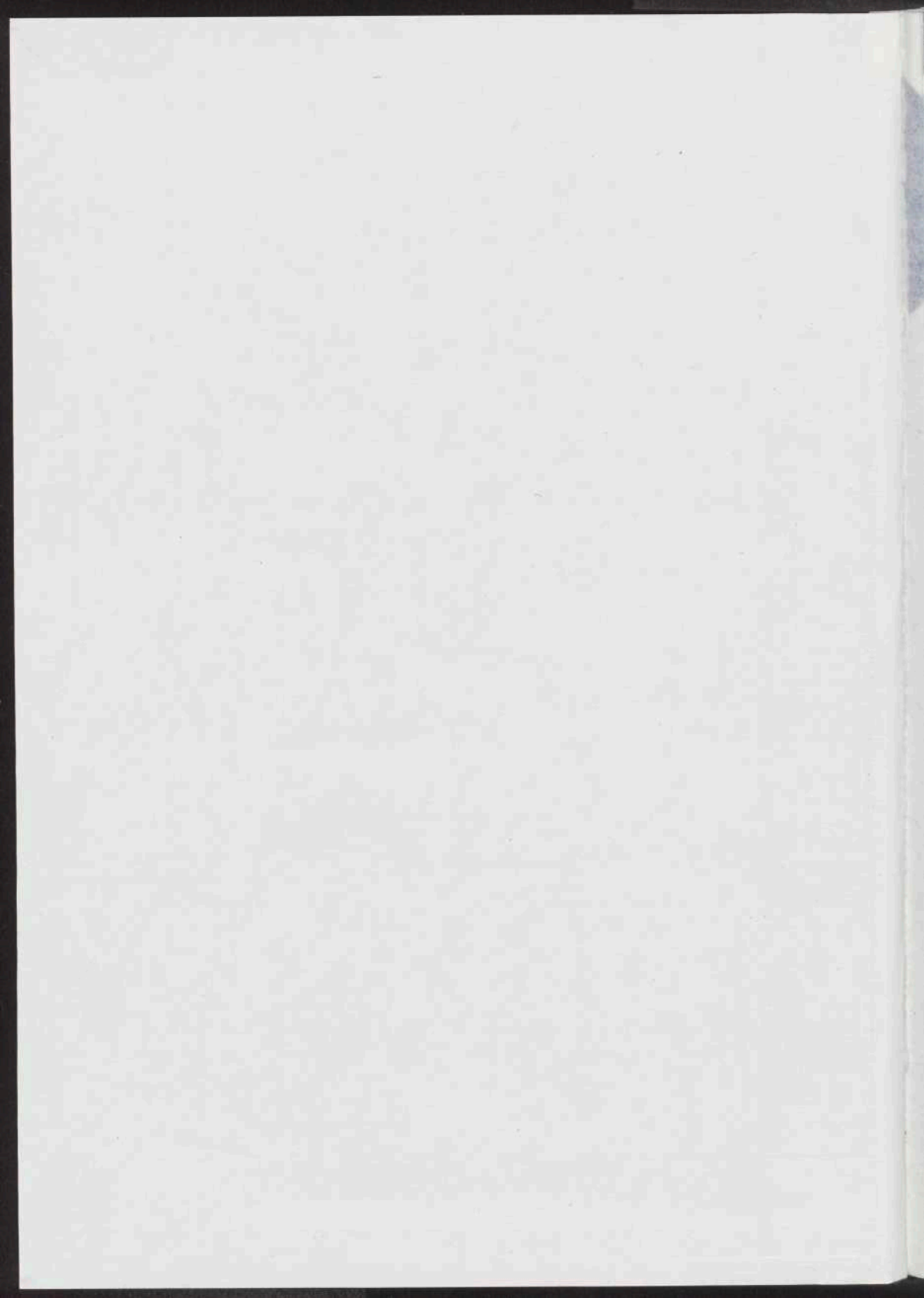








Onderwijsverslag over het jaar 1997

INSPECTIE ^o van
het ONDERWIJS [▽]

T 7395

Z. PEDAG. 12 VER

KB

2. The second part of the document focuses on the role of communication in achieving organizational goals. It highlights the importance of clear and concise communication, both internally and externally. The text provides guidelines for effective communication, such as using appropriate language, listening actively, and providing feedback. It also discusses the benefits of open communication, including improved collaboration and decision-making.

VERSLAG VAN DE STAAT VAN HET ONDERWIJS IN NEDERLAND OVER HET JAAR 1997

In 1997 is de staat van het onderwijs in Nederland onderzocht. Het doel van dit verslag is om de staat van het onderwijs te beschrijven en de belangrijkste problemen te benoemen. Het verslag is opgesteld op basis van gegevens die zijn verzameld door de Inspectie van het Onderwijs en andere overheidsinstellingen. Het verslag is bedoeld voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Het verslag is ook beschikbaar voor het publiek.

De belangrijkste problemen die zijn benoemd zijn:

- 1. De toename van het aantal leerlingen met een achtergrond van allochtonie.
- 2. De toename van het aantal leerlingen met een leerprobleem.
- 3. De toename van het aantal leerlingen met een gedragsprobleem.
- 4. De toename van het aantal leerlingen met een gezondheidsprobleem.
- 5. De toename van het aantal leerlingen met een sociaal probleem.

1997

VERSLAG VAN DE STAAT VAN HET ONDERWIJS
IN NEDERLAND OVER HET JAAR 1907

1907



VOORWOORD

In dit Onderwijsverslag geeft de inspectie een beschrijving, en op onderdelen tevens een beoordeling, van de staat van het onderwijs in Nederland. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het bepaalde in artikel 23 van de grondwet. In het nu voorliggende verslag over 1997 is op onderdelen geprobeerd de ontwikkeling van de laatste jaren uitdrukkelijk te betrekken bij de beoordeling van de actuele toestand. Onderwijs is immers voortdurend in ontwikkeling, en de staat van het onderwijs in een bepaald jaar kan niet los worden gezien van wat eraan is voorafgegaan. Bovendien wordt - daar waar dat verantwoord is - een vergelijking gemaakt met wat ons bekend is uit andere landen. Dergelijke vergelijkingen kennen hun beperkingen, maar voor een beoordeling van wat met onderwijs mogelijk is, is een dergelijke vergelijking essentieel. De inspectie hoopt in de komende jaren deze benadering, ook bij de concrete beoordeling van de uitvoering van het onderwijs, nog meer aandacht te geven.

In het eerste deel van dit Onderwijsverslag wordt samengevat hoe de vigerende regelgeving op voor de onderwijskwaliteit belangrijke onderdelen door de scholen wordt nageleefd en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Daarna wordt in de volgende vier delen verslag gedaan over de toestand in de onderscheiden sectoren: het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en het hoger onderwijs.



Onderwijsverslag
over het jaar 1997

algemeen

INSPECTIE van
het ONDERWIJS



INSPECTOR
OF ORDER



INHOUDS ONDERWIJSVERSLAG 1997

algemeen

deel 1

1. Inleiding 1
2. Doelstellingen 2
3. Algemeen 3
4. Doelstellingen 4
5. Doelstellingen 5
6. Doelstellingen 6
7. Doelstellingen 7
8. Doelstellingen 8
9. Doelstellingen 9
10. Doelstellingen 10
11. Doelstellingen 11
12. Doelstellingen 12
13. Doelstellingen 13
14. Doelstellingen 14
15. Doelstellingen 15
16. Doelstellingen 16
17. Doelstellingen 17
18. Doelstellingen 18
19. Doelstellingen 19
20. Doelstellingen 20
21. Doelstellingen 21
22. Doelstellingen 22
23. Doelstellingen 23
24. Doelstellingen 24
25. Doelstellingen 25
26. Doelstellingen 26
27. Doelstellingen 27
28. Doelstellingen 28
29. Doelstellingen 29
30. Doelstellingen 30
31. Doelstellingen 31
32. Doelstellingen 32
33. Doelstellingen 33
34. Doelstellingen 34
35. Doelstellingen 35
36. Doelstellingen 36
37. Doelstellingen 37
38. Doelstellingen 38
39. Doelstellingen 39
40. Doelstellingen 40
41. Doelstellingen 41
42. Doelstellingen 42
43. Doelstellingen 43
44. Doelstellingen 44
45. Doelstellingen 45
46. Doelstellingen 46
47. Doelstellingen 47
48. Doelstellingen 48
49. Doelstellingen 49
50. Doelstellingen 50
51. Doelstellingen 51
52. Doelstellingen 52
53. Doelstellingen 53
54. Doelstellingen 54
55. Doelstellingen 55
56. Doelstellingen 56
57. Doelstellingen 57
58. Doelstellingen 58
59. Doelstellingen 59
60. Doelstellingen 60
61. Doelstellingen 61
62. Doelstellingen 62
63. Doelstellingen 63
64. Doelstellingen 64
65. Doelstellingen 65
66. Doelstellingen 66
67. Doelstellingen 67
68. Doelstellingen 68
69. Doelstellingen 69
70. Doelstellingen 70
71. Doelstellingen 71
72. Doelstellingen 72
73. Doelstellingen 73
74. Doelstellingen 74
75. Doelstellingen 75
76. Doelstellingen 76
77. Doelstellingen 77
78. Doelstellingen 78
79. Doelstellingen 79
80. Doelstellingen 80
81. Doelstellingen 81
82. Doelstellingen 82
83. Doelstellingen 83
84. Doelstellingen 84
85. Doelstellingen 85
86. Doelstellingen 86
87. Doelstellingen 87
88. Doelstellingen 88
89. Doelstellingen 89
90. Doelstellingen 90
91. Doelstellingen 91
92. Doelstellingen 92
93. Doelstellingen 93
94. Doelstellingen 94
95. Doelstellingen 95
96. Doelstellingen 96
97. Doelstellingen 97
98. Doelstellingen 98
99. Doelstellingen 99
100. Doelstellingen 100



INHOUDSOPGAVE DEEL 1

1	INLEIDING	5
1.1	Kwaliteit	5
1.2	Toegankelijkheid	5
1.3	Wisselwerking	6
2	NALEVING WET- EN REGELGEVING	7
2.1	Primair onderwijs	7
2.1.1	Plannen en directiestatuut	7
2.1.2	Leerlingenadministratie en telcontrole	7
2.1.3	Controle op zorgverbodingsvoorschriften	7
2.1.4	Inzet van middelen voor de onderwijsassistent	7
2.2	Voortgezet onderwijs	8
2.2.1	Schoolwerkplan, jaarverslag en leerlingenstatuut	8
2.2.2	Leerlingen	8
2.2.3	Lessen en vakken	8
2.2.4	Toetsen basisvorming en examenregels	9
2.2.5	Leraren	9
2.3	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	10
2.3.1	Kwaliteitszorgverslagen	10
2.3.2	Onderwijsintensiteit en studiebelasting	10
2.3.3	Onderwijs- en examenregelingen	10
2.3.4	Kwaliteit van de examinering	11
2.4	Hoger onderwijs	11
2.4.1	Studieadvies	11
2.4.2	Onderwijs- en examenregeling	11
2.4.3	Afstudeerregelingen	12
2.5	Conclusie en aanbevelingen	12
3	OPBRENGSTEN	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Opleidingsniveau	13
3.3	Geletterdheid	14
3.4	Leerprestaties	16
3.4.1	Primair onderwijs	16
3.4.2	Voortgezet onderwijs	17
3.4.3	Gecijferdheid	17
3.5	Conclusies	18
4	SPECIFIEKE GROEPEN	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Opleidingsniveau, onderwijsdeelname en prestaties naar sociaal-economische achtergrond van de leerlingen	19
4.2.1	Opleidingsniveau naar beroep van de vader	19
4.2.2	Leerprestaties en opleidingsniveau van de ouders	20
4.3	Allochtonen	22
4.3.1	Deelname van allochtonen	22
4.3.2	Leerprestaties van allochtonen	24
4.4	Vrouwen	24
4.5	Speciaal onderwijs	26
4.6	Conclusies	27

LITERATUUR 29



1 INLEIDING

1.1 Kwaliteit

In het Nederlandse onderwijssysteem is de verantwoordelijkheid voor het bepalen en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs de afgelopen jaren in sterkere mate dan voorheen bij de onderwijsinstellingen gelegd. Er zijn goede vorderingen gemaakt in de ontwikkeling van het instrumentarium voor het meten van kwaliteit. De ontwikkeling van instrumenten voor zelfevaluatie en kwaliteitszorg krijgt zowel op schoolniveau als op landelijk niveau steeds meer gestalte. Bovendien is de aandacht voor kwaliteit en de wijze van vaststellen daarvan onder de verschillende betrokkenen bij het onderwijs duidelijk toegenomen.

In 1997 is de tendens zichtbaar geworden kwaliteit en kwaliteitszorg geïntegreerd te benaderen, dat wil zeggen op een manier die recht doet aan verschillende invalshoeken en opvattingen over wat kwaliteit is. Zo is er oog voor de verschillende doelen en kwaliteitseisen die betrokkenen als de overheid, de ouders, de leerlingen, het bedrijfsleven en het vervolgonderwijs aan het onderwijs stellen, maar ook het inzicht dat deze eisen aan verandering onderhevig zijn en soms zelfs strijdig kunnen zijn. Er is ook erkenning voor het feit dat de (vak)wetenschappelijke vereisten en beroepsstandaarden van waaruit de professionals in het onderwijs werken van invloed zijn op de kwaliteit. Deze geven richting aan de organisatie, het curriculum, de instructie en de uitvoering van het onderwijsproces. Ten slotte is er erkenning voor de invalshoek van waaruit onderwijskwaliteit zeker ook wordt afgemeten aan het niveau van de opbrengsten en de mate waarin de opbrengstdoelen zijn gerealiseerd. Dit alles maakt dat de inspectie spreekt van kwaliteiten van het onderwijs.

De volgende definitie doet recht aan de verschillende benaderingen van onderwijskwaliteit en kan zowel op instellingsniveau als op sector- of stelselniveau worden gehanteerd: 'kwaliteit is de mate waarin de gekozen doelen, gericht op de opbrengsten, het onderwijsproces en de faciliterende processen, het voldoen aan behoeften van de organisatie en het tegemoetkomen aan de verwachtingen van de verschillende actoren, worden gerealiseerd' (Wognum en Hendriks, 1997). Kwaliteitszorg verwijst dan naar alle acties gericht op het formuleren van de kwaliteitsdoelen, de realisatie, het onderhoud en de systematische verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Vragen die in verband daarmee in dit Onderwijsverslag aan de orde komen zijn onder meer:

- Zijn de prestaties van leerlingen beter dan enkele jaren geleden en geldt dit voor alle leerlingen?
- Welke ontwikkelingen zijn waar te nemen in de kwaliteit van de instructiematerialen en het didactisch handelen?
- Is de professionaliteit van leraren en het management toegenomen?
- Zijn er knelpunten in de regelgeving die belemmeringen vormen voor het realiseren van goed onderwijs?

1.2 Toegankelijkheid

Aan het onderwijs wordt de eis gesteld dat het toegankelijk is; toegankelijkheid is dus een aspect van de kwaliteit van het stelsel. Volgens de Onderwijsraad (Van Dyck, 1997) is het onderwijssysteem toegankelijk als 'het in staat is binnen de grenzen die door de eisen van maatschappelijke effectiviteit en doelmatigheid worden gedicteerd, leerlingen het onderwijs te bieden dat bij hun capaciteiten past en dat tenminste de basisvoorziening biedt die voor een aanvaardbaar minimumperspectief onmisbaar is'. Er is sprake van toegankelijkheidsproblemen als de leerlingen niet in de leerroute terechtkomen waarvoor zij het best geschikt zijn, of als zij niet het aanbod krijgen dat het beste voor hen is. Dit kan blijken uit

ondervertegenwoordiging van specifieke maatschappelijke groepen op de prestatie- en onderwijsniveaus en in de diverse schoolsoorten. Er is ook sprake van toegankelijkheidsproblemen als leerlingen het onderwijs verlaten zonder dat zij zijn toegerust met de kwalificaties die onmisbaar zijn voor hun persoonlijk en maatschappelijk functioneren. Toegankelijkheid is dus verweven met de belangrijkste componenten die onderscheiden zijn voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs: de condities, de processen en de opbrengsten.

Elementen die in het bijzonder van invloed zijn op de toegankelijkheid van het onderwijs zijn: de horizontale en verticale verbindingen in het systeem; de spreiding van de voorzieningen; het moment en de wijze van selectie en determinatie; de inrichting van de leerwegen; de aanwezigheid van tweedeweg- of tweedekansvoorzieningen; de gemeentelijke prioritering ten aanzien van de volwasseneneducatie en de kosten voor deelname aan het onderwijs.

Het vraagstuk van de toegankelijkheid is nauw verbonden met de gelijke-kansen-problematiek. Het komt in alle onderwijssectoren pregnant naar voren bij het beschouwen van de onderwijspositie van leerlingen die vanwege sociale, economische of culturele omstandigheden in een achterstandssituatie verkeren. Het is ook aan de orde bij de onderwijspositie van vrouwen, van allochtonen en van leerlingen die vanwege een handicap extra zorg nodig hebben.

Belangrijke vragen voor de inspectie zijn onder meer:

- Biedt het onderwijs betere kansen aan leerlingen in een achterstandpositie dan enkele jaren geleden?
- Zijn er betere correcties op de schoolloopbaan ontstaan?

1.3 Wisselwerking

Waar de Onderwijsraad stelt dat toegankelijkheid gestalte moet krijgen binnen de grenzen van maatschappelijke effectiviteit en doelmatigheid, is het duidelijk dat er een wisselwerking tussen deze drie eisen bestaat. Van het onderwijssysteem wordt gevraagd op een efficiënte manier zo hoog mogelijke resultaten te behalen en tevens een passend aanbod te bieden voor verschillende leerlingen.

Een vergelijking met andere landen vormt een ijkpunt voor de wijze waarop deze opgave voor het onderwijs in Nederland wordt vormgegeven en gerealiseerd. In dit verslag wordt daarom ook een internationaal vergelijkende analyse gegeven van enkele ontwikkelingen in de opbrengsten en de positie van risicogroepen.¹

In aansluiting op de weergave van de toestand van het Nederlandse onderwijs in de vier sectoren vervult de internationale analyse aldus de functie van globaal referentiekader voor het beschouwen van onderdelen van de kwaliteit en toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs in breder perspectief. De vragen die hierbij in dit Onderwijsverslag worden belicht zijn onder meer:

- Hoe onderscheiden de opbrengsten van het Nederlandse onderwijs zich van de opbrengsten in andere landen en welke trend is daarin waar te nemen?
- Hoe is de positie van risicogroepen in het Nederlandse onderwijs in vergelijking met andere landen?
- Hoe is de verhouding tussen opbrengsten en de onderwijspositie van specifieke groepen in internationaal vergelijkbaar opzicht?

Dit eerste deel van het Onderwijsverslag bevat enkele hoofdstukken waarin de inspectie verslag doet van de naleving van wet- en regelgeving voor het onderwijs - de hoofdtaak van de inspectie - en de opbrengsten. Vervolgens worden de ontwikkelingen in het Nederlandse onderwijs in breder perspectief beschouwd.

¹ Vergelijking met een internationaal gemiddelde levert weinig inhoudelijke informatie op, maar kan wel een globale indicatie geven voor de positie die Nederland, internationaal gezien, inneemt op onderdelen. Het nadeel van internationale vergelijkingen op basis van indicatoren is het gebrek aan verklarende achtergrondinformatie over de onderwijssystemen. Soms is de internationaal vergelijkbare informatie erg fragmentarisch aanwezig, waardoor het gevaar bestaat dat ontwikkelingen over- of onderbelicht worden. Met name internationale vergelijkbare gegevens over proceskenmerken (die op schoolniveau moeten worden verzameld) zijn nauwelijks voorhanden.



2 NALEVING WET- EN REGELGEVING

De inspectie vraagt in dit verslag ten eerste aandacht voor aspecten van wet- en regelgeving. Wet- en regelgeving moeten voor scholen hanteerbaar en dus uitvoerbaar zijn. Voor de inspectie moet het mogelijk zijn de naleving te kunnen beoordelen.

2.1 Primair onderwijs

2.1.1 Plannen en directiestatuut

Vrijwel alle scholen beschikken over een directiestatuut. Slechts enkele (V)SO-scholen en enkele tientallen basisscholen voldoen nog niet aan de wettelijke verplichting. Met deze scholen is een termijn afgesproken waarbinnen zij hun verzuim herstellen. Naar verwachting zal in de eerste helft van 1998 voor alle scholen voor primair onderwijs een directiestatuut zijn vastgesteld.

2.1.2 Leerlingenadministratie en telcontrole

De inspectie controleert systematisch de opgegeven aantallen leerlingen op de jaarlijkse teldatum van 1 oktober en tegelijkertijd de leerlingenadministraties die verband houden met deze tellingen.

Voor bijna 70 procent van de basisscholen en 20 procent van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zijn jaarlijks correcties op de aantallen leerlingen nodig. De onjuistheden ontstaan vooral door onduidelijkheid over de weging van leerlingen in het basisonderwijs en door het ontbreken van verklaringen en/of contracten in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Dubbeltelling van leerlingen is sinds de teldatum 1 oktober 1996 niet meer aangetroffen. Dit komt ook omdat de scholen voor elke leerling die op of na 17 juli 1996 is ingeschreven, een verklaring moeten kunnen overleggen. De scholen ervaren deze verplichting overigens als belastend.

Op de gecontroleerde scholen neemt in de loop van de jaren de kwaliteit van de administraties geleidelijk aan weer af. Vooral de wegingsregels in het basisonderwijs worden dan (weer) verkeerd toegepast.

2.1.3 Controle op zorgverbredingsvoorschriften

De inspectie controleerde of alle basisscholen voldeden aan de wettelijke voorschriften voor 'zorgverbreding', de voorzieningen voor leerlingen die belemmeringen ondervinden. Zij ging na of in het schoolwerkplan (SWP) voor leerlingen die belemmeringen ondervinden doelstellingen zijn geformuleerd, voorzieningen zijn beschreven en is aangegeven op welke wijze de zorgverbreding wordt geëvalueerd. De inspectie constateert dat alle SWP's inmiddels voldoen aan de voorschriften. Bij de controle op de naleving van de zorgverbredingsvoorschriften constateert de inspectie dat op vrijwel alle basisscholen de praktijk overeenstemt met het SWP. Scholen die nog niet voldoen aan deze voorschriften hebben vooral moeite met het praktisch en concreet werken met handelingsplannen.

2.1.4 Inzet van middelen voor de onderwijsassistent

In augustus 1996 kregen scholen met meer dan 185 leerlingen een budget voor een onderwijsassistent. Driekwart van de scholen heeft het budget ingezet in de onderbouw, zoals de bedoeling was. Op ruim één derde van de scholen zijn onderwijsassistenten aangesteld. Op bijna 40 procent van de scholen zijn er extra leraren in de onderbouw ingezet; 15 procent van de scholen heeft het geld gebruikt om ontslag van zittend personeel te voorkomen en 4 procent heeft het budget benut voor andere functies of doeleinden. De overige 6 procent heeft het geld (nog) niet besteed.

2.2 Voortgezet onderwijs

2.2.1 Schoolwerkplan, jaarverslag en leerlingenstatuut

Sinds 1993 zijn scholen verplicht het onderwijs te geven volgens een schoolwerkplan en vervolgens in een jaarsverslag te rapporteren over de uitvoering en resultaten. De schoolwerkplannen en de jaarverslagen voldoen weliswaar grotendeels aan de eisen van de wet, maar ze hebben nog niet de functie die de wetgever eraan heeft toegedacht. In 1997 hadden de schoolwerkplannen op een groot deel van de scholen hun actualiteitswaarde verloren door de nieuwe wetgeving over het schoolplan en de schoolgids. Het schoolwerkplan leidt sindsdien een slapend bestaan.

Sinds 1992 moeten scholen elke twee jaar de rechten en plichten van de leerlingen vastleggen in een leerlingenstatuut. Vrijwel alle scholen hebben een leerlingenstatuut, waarvan de inhoud in het algemeen voldoet aan de eisen van de wet, zij het dat iets minder dan 30 procent van de scholen nog onvoldoende heeft aangegeven op welke wijze de kwaliteit van het onderwijs wordt bewaakt.

2.2.2 Leerlingen

De toelating tot het voortgezet onderwijs is voor het MAVO, HAVO en VWO afhankelijk van het advies van de basisschool en een tweede gegeven (zoals de CITO-toets). Vrijwel alle scholen houden zich aan de formele toelatingseisen.

Elk jaar ontvangt de inspectie klachten van ouders die van mening zijn dat hun kind in een verkeerde brugklas wordt geplaatst. Vrijwel altijd blijken deze klachten bij nader onderzoek ongegrond. Scholen van voortgezet onderwijs plaatsen leerlingen zorgvuldig.

Voor de toelating tot HAVO-4 gelden regels, waarvan met toestemming van de inspectie mag worden afgeweken. In 1997 kregen veertig leerlingen die toestemming. Maar uit een steekproef van 1994-1995 blijkt dat er dertig leerlingen in de bovenbouw van het HAVO zaten zonder te voldoen aan de toelatingseisen en zonder dispensatie van de inspectie.

Als scholen een leerling in het IVBO plaatsen, moeten zij deze plaatsing kunnen baseren op het onderwijskundig rapport van het basisonderwijs en op een psychologisch rapport. Op bijna de helft van de scholen waren beide rapporten van alle leerlingen aanwezig. Op ruim 20 procent van de scholen ontbreekt een van beide of beide rapporten bij een enkele leerling, en bij 30 procent van de scholen bij meer dan 5 procent van de leerlingen.

Niet alle scholen leven de nieuwe regels over de in- en uitschrijving na. De wet- en regelgeving bevat op dit punt een tegenstrijdigheid. Volgens het nieuwe Bekostigingsbesluit moet de directeur een leerling uitschrijven met ingang van de dag volgend op de dag waarop de leerling de school voor het laatst heeft bezocht. Daarentegen mag volgens de Leerplichtwet een leerplichtige leerling pas worden uitgeschreven bij inschrijving op een andere school. Dergelijke regelgeving is niet bevorderlijk voor een correcte naleving.

2.2.3 Lesuren en vakken

De scholen zijn verplicht om in de eerste drie leerjaren (de periode van de basisvorming) op jaarbasis 1.280 lesuren van vijftig minuten te verzorgen, veertig effectieve lesweken van 32 lesuren. Dit wordt lang niet gehaald. Alleen al door schoolorganisatorische oorzaken (starten en afsluiten van het schooljaar, vergaderingen, studiedagen en examens) wordt er bijna 6 procent te weinig les gegeven. Omgerekend naar het aantal lesuren per week komt dit neer op weken van gemiddeld 30,5 lessen in plaats van 32. Tijdens de basisvorming moeten de scholen per leerjaar tenminste duizend lesuren van vijftig minuten, ofwel 25 lesuren per week, verzorgen in de vakken van de basisvorming. Dit wordt ruim gehaald: gemiddeld wordt 28,4 lesuren per week aan de vakken van de basisvorming worden besteed. Alleen het IVBO voldoet niet aan de norm: daar geven de lesroosters een gemiddelde van 24 uren aan.

Sinds vijf jaar is de adviesurentabel in plaats gekomen van de verplichte minimumtabel. In het eerste jaar na invoering van de basisvorming hebben de scholen hun tabellen grotendeels in overeenstemming met de adviesurentabel ingericht. Voor enkele vakken gelden eisen: voor lichamelijke opvoeding, maatschappijleer, de kunstvakken en de op het beroep gerichte vakken moet tenminste een minimum aantal uren worden gegeven (artikel 23 en 24 Inrichtingsbesluit). Op een enkele uitzondering na voldeden alle scholen hieraan.

2.2.4 Toetsen basisvorming en examenregels

In het schooljaar 1994-1995 vond voor de eerste keer de afsluitende toetsing basisvorming plaats. Het uitgangspunt 'één toets voor allen' (van IVBO- tot gymnasium-leerling) bleek in de onderwijspraktijk niet goed hanteerbaar. In het IVBO en het VBO sloten de toetsen over het algemeen te weinig aan bij het feitelijk gegeven onderwijs. Bij het afnemen van de toetsen lieten de scholen tot nu toe een voorkeur blijken voor de 'traditioneel' schriftelijk te toetsen en te corrigeren onderdelen. In het schooljaar 1995-1996 bleken de meer 'vernieuwend' toetsen (met name praktijk- en practicumtoetsen en spreek- en schrifttoetsen) door minder dan 10 procent van de scholen te zijn afgenomen.

Voor leerlingen die de basisvorming hebben afgerond heeft de wet een getuigschrift in het leven geroepen. Maar de scholen ervaren dit als zinloos omdat zowel leerlingen een getuigschrift mogen krijgen die na afronding van de basisvorming de school zonder diploma verlaten en als leerlingen die, nadat ze voor het eindexamen zijn geslaagd de school gediplomeerd verlaten. De inspectie constateert dat ongeveer de helft van de scholen het getuigschrift basisvorming aan de leerlingen uitreikt als zij de school gediplomeerd verlaten.

De overgrote meerderheid van de scholen voldoet aan de eisen van zorgvuldigheid bij de voorbereiding en uitvoering van de examens. De afhandeling bij onregelmatigheden en bedrog is over het algemeen correct.

Scholen zijn ook verplicht de formele gang van zaken voor de examens vast te leggen in examenreglementen en de omvang, vorm en nummering van hun schoolonderzoeken te beschrijven in programma's van toetsing en afsluiting (PTA's). In bijna 40 procent van de examenreglementen ontbrak in 1997 een juiste en volledige beschrijving van essentiële elementen als strafmaatregelen, samenstelling en adres van de commissie van beroep en de organisatie van het examen. Foutloze PTA's zijn betrekkelijk zeldzaam: bij bijna 90 procent ervan zijn kleine en grote tekortkomingen geconstateerd.

Een probleem bij de MAVO-examens is de toepassing van de zogenaamde omrekentabel. Leraren berekenen hiermee een C- of D-niveau voor leerlingen die eenzelfde toets voor het schoolonderzoek hebben gemaakt. Hoewel in verschillende examenprogramma's uitdrukkelijk is voorgeschreven dat de vraagstellingen voor het C- en het D-niveau een eigen aard moeten hebben, lijkt de omrekentabel onweerstaanbaar. De inspectie ervaart deze situatie als ongewenst; hier is kennelijk sprake van regelgeving die onvoldoende wordt gedragen door de beroepsbeoefenaren die haar moeten uitvoeren.

2.2.5 Leraren

In 1996 waren er 58.939 leraren in het voortgezet onderwijs werkzaam. Voor leraren in het voortgezet onderwijs gelden benoembaarheidseisen, zoals het bewijs van bekwaamheid voor het onderwijs en het bewijs van voldoende pedagogische en didactische voorbereiding.

Als de school een leraar wil benoemen die niet aan alle benoembaarheidseisen voldoet, heeft het bevoegd gezag de goedkeuring van de inspectie nodig. Over elke individuele situatie wordt verantwoording afgelegd. Het aantal goedkeuringen dat de inspectie in 1996 heeft verleend, bedroeg drieduizend. In de jaren daarvoor waren deze aantallen hoger (in 1995: 3.225 en in 1994: 3.783).

Omdat deeltijdontslag onmogelijk is, ligt het voor de hand dat schoolleiders hun leraren die enkele uren in het eigen vakgebied 'tekortkomen', vragen om aanvullend onbevoegd les te geven. Hier ontstaat spanning tussen de wet en afspraken op een lager niveau. Deze spanning is overigens nog niet zichtbaar in het aantal goedkeuringen.

2.3 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

2.3.1 Kwaliteitszorgverslagen

Het kwaliteitszorgverslag is een document waarin de instelling tegenover haar omgeving verantwoording aflegt over de resultaten van de inspanningen die zij levert om onderwijs van goede kwaliteit aan te bieden. De inspectie heeft in 1997 de eerste kwaliteitszorgverslagen van 24 ROC's beoordeeld en daarover gerapporteerd. De inspectie gaat ervan uit dat de instellingen in de komende periode op een systematische, doelgerichte manier zullen werken aan het complexe proces van het operationeel maken van hun kwaliteitszorgstelsel in samenhang met het beleidsproces. Naar de mening van de inspectie dient prioriteit gegeven te worden aan de centrale en decentrale organisatie van de kwaliteitszorg; de afstemming van de kwaliteitszorg op de organisatie van het onderwijs; een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden; het vergroten van het draagvlak bij het management en op de 'werkvloer'; de keuze en operationalisering van kwaliteitsdoelen, de wijze van beoordeling van de examens en last but not least een adequaat managementinformatiesysteem.

2.3.2 Onderwijsintensiteit en studiebelasting

De inspectie constateert, dat de wettelijke bepalingen van veertig lesweken en zestienhonderd studiebelastingsuren per jaar bij het ingaan van de WEB niet of nauwelijks in praktijk zijn gebracht. Ook in eerdere inventarisaties van de inspectie is gebleken dat het aantal les- en stage-uren in het MBO aanzienlijk is teruggelopen. De inspectie is van oordeel dat het belang van de deelnemers geschaad wordt doordat beroepsopleidingen niet voldoen aan de vereiste duur.

In het kader van de Wet op de Studiefinanciering heeft de inspectie in het schooljaar 1996-1997 opnieuw geïnventariseerd in welke mate de opleidingen voldoen aan de contacturennorm. Bij die controle is gebleken dat veel opleidingen een soms aanzienlijk lager aantal studiebelastingsuren calculeren dan nominaal in het Centraal Register Beroepsopleidingen (CREBO) is aangegeven. Ten opzichte van de controle van een jaar eerder zijn geen verbeteringen opgetreden. Van de onderzochte opleidingen voldeed 65 procent niet aan de norm en zou daarom geen recht op studiefinanciering verschaffen aan de cursisten.

2.3.3 Onderwijs- en examenregelingen

De instelling moet per 15 april, voorafgaande aan de start van een opleiding, een onderwijs- en examenregeling (OER) vaststellen, zodat die tijdig beschikbaar is voor de cursisten die de opleiding willen gaan volgen.

Veel instellingen hadden de OER's niet op tijd klaar. Zij hebben het geboden uitstel met betrekking tot de opname van gegevens over de externe legitimering in de onderwijs- en examenregelingen, ten onrechte aangegrepen als een volledig uitstel van de OER zelf tot 1 december.

Op 1 oktober 1997 had de inspectie van 15 (van de 63) ROC's en vakinstellingen OER's ontvangen. Het inleveringspercentage bedroeg slechts 7 procent van het totale aantal toewijzingen volgens het CREBO. In de loop van het najaar zijn geleidelijk meer regelingen binnengekomen. Op 31 december was ongeveer de helft binnen.

Hoewel de inspectie rekening houdt met het ontwikkelingsproces van de instellingen, acht zij het uit het oogpunt van rechtsbescherming van de deelnemers onjuist wanneer er geen OER is voor een CREBO-opleiding. Een wezenlijk onderdeel van de relatie tussen de instelling en de deelnemer is daarmee namelijk niet ingevuld.

Met de onderwijs- en de praktijkovereenkomst ligt de situatie iets gunstiger. Zowel voor de onderwijs- als voor de praktijkovereenkomst geldt dat een instelling kan werken met een modelovereenkomst die voor elke deelnemer ingevuld kan worden. Het feitelijk gebruik van de praktijkovereenkomst blijft nog achter bij het gebruik van de onderwijsovereenkomst. Beroepspraktijkvorming vindt soms pas op een later tijdstip in de opleiding plaats en de overeenkomst wordt pas kort daarvoor afgesloten. Een complicerende factor bij de beroepsbegeleidende leerweg is dat ook het landelijke orgaan de praktijkovereenkomst moet ondertekenen.

2.3.4 Kwaliteit van de examinering

De afgelopen jaren is in verschillende inspectierapporten vastgesteld dat de dekkingsgraad en het niveau van de MBO-examens op een groot aantal punten te wensen over laat. Hoewel de instellingen de afgelopen jaren de programma's van toetsing en afsluiting hebben verbeterd, en ondanks alle publiciteit over de kwaliteit van de toetsen, kan de inspectie nog geen significante verbetering constateren.

De vertraagde besluitvorming over de opname van exameninstellingen in het CREBO in dit verslagjaar heeft voor aanzienlijke problemen en vertragingen gezorgd bij het opstellen van de OER's en het afsluiten van Onderwijsovereenkomsten door de instellingen. Het zal van alle betrokkenen, zowel de instellingen die het onderwijs verzorgen als de exameninstellingen een grote inspanning vragen om de examens op het niveau van de deelnemers zorgvuldig en adequaat te organiseren en af te nemen.

2.4 Hoger onderwijs

2.4.1 Studietoelagen

De inspectie heeft in 1997, in vervolg op het eerder uitgebrachte advies in 1996, een evaluatie uitgevoerd van het (bindend) studie-advies in het hoger onderwijs. Het verstrekken van een bindend afwijzend studie-advies (WHW 7.9) betekent, dat de afgewezen student niet meer voor dezelfde opleiding kan worden ingeschreven. Tot september 1997 kende alleen het hoger beroepsonderwijs een bindend studie-advies. Het wetenschappelijk onderwijs is in deze evaluatie buiten beschouwing gebleven.

De inspectie heeft voor de beoordeling 28 studiepunten als standaard voor een negatief advies opgenomen. Van de opleidingen voldoet 9,5 procent precies aan de standaard, 10,5 procent vraagt meer dan de standaard.

De inspectie constateert dat de regelingen van de opleidingen in het algemeen bekend zijn en dat in de meeste gevallen wordt voldaan aan de beschreven procedures. Tussentijdse gesprekken en waarschuwingen op een eerder moment in het studiejaar zijn inmiddels min of meer gewoonte. De onderzochte opleidingen hebben in het algemeen het studie-advies voldoende ingebed in het eerste jaar van de studie. Zowel het onderwijsprogramma, als de onderwijsorganisatie en de studiebegeleiding zijn zodanig ingericht, dat er structureel en regelmatig aandacht is voor advisering van de student.

Verder blijkt dat voorlichting, publicaties over studievoortgang en studiebegeleiding op diverse punten nog kunnen worden verbeterd en geïntensiveerd. De inspectie stelt vast dat veel opleidingen deze zaken inmiddels hebben aangescherpt. Het voorstel tot wijziging van de WHW lost een aantal bezwaren van de huidige regeling studieadvies op. De aandacht voor de zelfstudie door de student krijgt daardoor een goede impuls.

2.4.2 Onderwijs- en examenregeling

De inspectie heeft de kwaliteit van de onderwijs- en examenregelingen van 112 HBO-opleidingen verbonden aan 37 hogescholen en van 65 WO-opleidingen verbonden aan 13 universiteiten beoordeeld op de onderdelen 'vaststelling' en 'inwerkingtreding' en op de inhoud.

Het onderzoek heeft aangetoond dat verreweg de meeste onderzochte opleidingen beschikken over een onderwijs- en examenregeling. Vrijwel geen regeling voldoet geheel aan de eisen, maar een groot aantal regelingen voldoet wel op onderdelen.

Tussen de regelingen in het HBO en WO bestaan grote verschillen. In het WO hebben de meeste opleidingen het model voor een onderwijs- en examenregeling van de VSNU gehanteerd: 'Een handreiking voor de faculteiten' (december 1992). De vergelijkbaarheid van de regelingen in het WO is daardoor groot. Dat geldt niet voor het HBO; daar verschillen de regelingen binnen een hogeschool soms al sterk. Van een behoorlijke vergelijkbaarheid van regelingen van gelijksoortige opleidingen in verschillende hogescholen is nauwelijks sprake.

2.4.3 Afstudeerregelingen

Een afstudeerfonds is wettelijk verplicht voor elke instelling voor hoger onderwijs. Studenten kunnen bij ziekte, zwangerschap, bestuurswerkzaamheden en dergelijke een beroep doen op dit fonds. De instelling compenseert dan de basisbeurs en aanvullende beurs en in sommige gevallen een lening.

In het rapport 'Geregeld ongeregeld' van de commissie Doorlichting werden de afstudeerregelingen van de instellingen geanalyseerd. De commissie concludeerde dat geen enkele instelling voldeed aan alle eisen die zijn vastgelegd in de WHW. Aan alle instellingen zijn de gesignaleerde gebreken van de regelingen gemeld en hun is verzocht de aangepaste regelingen aan de inspectie te sturen.

2.5 Conclusie en aanbevelingen

Naar het oordeel van de inspectie zijn de volgende onderwerpen in de regelgeving (dringend) aan een heroverweging toe:

- In de regelgeving voor het primair onderwijs zou de onduidelijkheid over de 'weging van leerlingen' moeten worden weggenomen.
- In de bepalingen in de Wet op het Voortgezet Onderwijs over het aantal weken en het totaal aantal uren onderwijsprogramma dat door scholen verzorgd wordt, dient een feitelijk uitvoerbare norm te worden vastgelegd, die vervolgens bij de naleving wordt gehanteerd. Hulpbegrippen als 'geplande lesuitval' dienen zo snel mogelijk niet meer nodig te zijn. De bepaling van de ondergrens van de door scholen te verzorgen onderwijsprogramma's beschouwt de inspectie als een belangrijke onderwijswaarborg en een regulering die voor het maatschappelijk verkeer van grote betekenis is.
- De verplichting voor het uitreiken van het getuigschrift basisvorming onder de huidige voorwaarde kan worden afgeschaft. In de rechtspositionele sfeer zou het verbod tot deeltijdontslag moeten worden afgeschaft om onbevoegd lesgeven te voorkomen.
- In de Wet Educatie en Beroepsonderwijs dient een bepaling opgenomen te worden over de minimale omvang van onderwijsprogramma's die door de onderwijsinstellingen worden geleverd. Dat nu een dergelijke bepaling voor het middelbaar beroepsonderwijs is opgenomen in de Wet Studiefinanciering is in essentie onjuist en leidt in de praktijk tot een onduidelijke situatie. De ondergrens van het programma-aanbod is, met begrip voor de onderwijskundige variëteit die momenteel in ontwikkeling is ook voor het beroepsonderwijs essentieel net als in het algemeen voortgezet onderwijs. Het is een belangrijke indicatie van het programma dat de instelling voor de leerling levert. Er is derhalve geen reden hiervoor een andere norm dan die voor de Tweede Fase van het voortgezet onderwijs te hanteren.



3 OPBRENGSTEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden drie soorten opbrengsten van het Nederlandse onderwijs internationaal vergeleken: het opleidingsniveau van de bevolking; de mate van geletterdheid of alfabetisering en de leerresultaten van leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Bij het laatstgenoemde onderwerp ligt het accent op de prestaties voor rekenen/wiskunde en de natuurwetenschappelijke vakken.

In de conclusieparagraaf (3.5) zullen deze bevindingen gerelateerd worden aan de inspectieoordelen zoals weergegeven in het eerste deel van dit kader.

3.2 Opleidingsniveau

Verschuivingen in het hoogst bereikte opleidingsniveau van de bevolking vinden zeer geleidelijk plaats. In de periode tussen 1970 en 1990 is het opleidingsniveau in alle landen gestegen en hebben vrouwen een groot deel van hun achterstand in onderwijsniveau ingehaald (CPB, 1993).

Tabel 3.2a Hoogstbereikte onderwijsniveau (in percentages van populatie 25-64-jarigen).

	1991		1992		1994		1995	
	Ned.	OECD	Ned.	OECD	Ned.	OECD	Ned.	OECD
Primair onderwijs / onderbouw secundair onderwijs	44	45	42	45	40	41	39	40
Bovenbouw secundair onderwijs (HAVO, VWO, MBO)	37	36	37	36	38	39	39	40
Tertiair onderwijs	20	19	21	20	21	20	22	22

Bron: OECD, 1993, 1995, 1996, 1997

Tabel 3.2a toont de ontwikkeling in het hoogst bereikte onderwijsniveau van de 25 tot 64-jarigen in de bevolking over de jaren 1991 tot en met 1995. Het percentage mensen dat maximaal de onderbouw van het secundair onderwijs heeft afgerond is in Nederland in vier jaar gedaald met 5 procent terwijl het aandeel van de bevolking dat als hoogst bereikte onderwijsniveau een afgeronde secundaire of tertiaire opleiding heeft voor beide groepen met 2 procent is toegenomen.

Een afgeronde opleiding 'upper secondary education' (HAVO, VWO, MBO) wordt volgens de OECD internationaal gezien als een minimale toerusting voor toetreding tot de arbeidsmarkt. Van de leeftijdsgroep tussen 25 en 34 jaar (niet afgebeeld in de tabel) had in 1995 70 procent van de Nederlandse jongeren deze behaald. Nederland scoort daarmee net onder het internationale gemiddelde van 71 procent. In enkele van onze buurlanden, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, voltooiën veel meer jongeren tenminste 'upper secondary education' (respectievelijk 89 en 86 procent). België en Denemarken bevinden zich op hetzelfde niveau als Nederland. Prognoses voor de toekomst wijzen uit dat in Nederland het aandeel van 25- tot 64-jarigen met tenminste een opleiding 'upper secondary education' gestegen zal zijn van 61 procent in 1995 tot 70 procent in 2015. Ondanks deze stijging zal Nederland in de toekomst behoren tot het kwart van de OECD landen waar meer dan 25 procent van de bevolking niet beschikt over een voldoende toerusting voor de arbeidsmarkt (OECD, 1997a).

Ruim 20 procent van de Nederlandse bevolking had in 1995 een opleiding op tertiair niveau, hetgeen overeenkomt met het gemiddelde in de OECD-landen. Het aantal afgestudeerden in de technische richtingen blijft achter bij het aantal in de ons omringende landen en bij het internationaal gemiddelde. Ook de huidige instroom in de technische studierichtingen is laag. Hoewel vergelijkbare informatie over de kwaliteit van opleidingen in het hoger onderwijs schaars is, kan op grond van enkele studies (CPB, 1997) voorzichtig worden geconcludeerd dat de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs internationaal gezien gemiddeld of iets hoger is. Uit het Second European Report on S&T Indicators (1998) blijkt dat drie Nederlandse universiteiten met beta- en medische wetenschappen tot de beste tien van Europa behoren.

Tabel 3.2b *Uitval zonder diploma met bestemming geen voltijds dagonderwijs 1992-1996 (in procenten).*

	1992	1993	1994	1995	1996
VBO	12	11	10	9	10
MAVO	7	6	5	4	5
HAVO	10	10	9	9	8
VWO	13	14	13	13	12
MBO	16	19	20	18	18

Bron: Onderwijsmatrix, CBS, 1997.

Tabel 3.2b laat zien dat tussen 1992 en 1996 het ongediplomeerd schoolverlaten in het VBO, MAVO, HAVO en VWO is afgenomen. In het MBO is deze uitval na een aanvankelijke stijging tot 1994 de laatste jaren gedaald.

De conclusie kan zijn dat de inspanningen die in het huidige Nederlandse onderwijs worden geleverd om het aantal gediplomeerden te verhogen succesvol zijn: de uitval neemt af en het aantal gediplomeerden in de leeftijdsgroep is internationaal op peil. Om in de toekomst echter het percentage gediplomeerden in de hele bevolking op peil te houden, zal het terugdringen van de uitval nog effectiever ter hand moeten worden genomen.

3.3 Geletterdheid

Hoe zit het met het niveau van geletterdheid of alfabetisme van de Nederlandse volwassenen tussen 16 en 65 jaar? In welke mate beheersen de Nederlanders de noodzakelijke vaardigheden om succesvol als burger en arbeidskracht te kunnen functioneren in een hoog-technologische samenleving? Wat is de bijdrage van het onderwijs aan het verwerven van deze vaardigheden?

Functionele geletterdheid bestaat uit drie soorten vaardigheden:

- 1) tekstbegrip: het kunnen lezen en begrijpen van teksten in tijdschriften, kranten, boeken en poëzie;
- 2) documentatiebegrip: het adequaat kunnen reageren op formulieren, gebruiks-aanwijzingen, schema's, plattegronden, tabellen en grafieken;
- 3) het kunnen toepassen van allerlei dagelijkse rekenkundige bewerkingen zoals het berekenen van een fooi of rente, budgetteren en het kunnen interpreteren van cijfermatige overzichten.

In het internationaal vergelijkende Adult Literary onderzoek in dertien landen (OECD, 1995, 1997), zijn voor de drie vaardigheden vijf beheersingsniveaus onderscheiden. Door deskundigen wordt beheersniveau drie beschouwd als het minimum om adequaat te kunnen omgaan met de vereisten van de huidige moderne samenleving en beroepspraktijk. Nederland staat samen met Zweden aan de top als het gaat om de gemiddelde scores voor tekst- en documentatiebegrip en op de derde plaats als het gaat om de

tekstuele rekenvaardigheden. Overigens liggen de gemiddelde scores van de landen dicht bij elkaar met uitzondering van Zweden als positieve en Polen als negatieve uitschieter. Zowel in Nederland (zie tabel 3.3) als in de andere landen blijken vrouwen een hoger niveau van tekstbegrip bereikt te hebben dan mannen, terwijl mannen meer rekenkundig geletterd zijn. De mate van geletterdheid heeft invloed op de arbeidsmarktpositie. In alle landen blijkt het percentage werklozen van de mensen op een lager niveau van geletterdheid hoger dan van de meer geletterden. In Nederland is 7 procent van de volwassenen op het laagste niveau van geletterdheid werkloos tegen 2,3 procent van de volwassenen op het hoogste niveau. Tabel 3.3 laat het niveau van geletterdheid van de groep werkenden en werklozen in Nederland zien. Ruim 40 procent van de werklozen functioneert op maximaal beheersingsniveau twee, 40 procent op niveau 3 en ongeveer 10 procent op niveau vier/vijf. Nederland en Zweden nemen wat dit betreft een gunstige positie in; de werklozen in deze landen zijn behoorlijk geletterd. In de overige landen functioneert een groter deel van de werklozen (ongeveer 60 procent) op maximaal niveau twee. Geconstateerd kan worden dat werkenden over het algemeen een hoger niveau van geletterdheid hebben dan werklozen; hoe hoger het niveau van geletterdheid des te minder kans op werkloosheid.

De vergelijking van het niveau van geletterdheid van degenen die in Nederland geboren zijn met hen die niet in Nederland geboren zijn, toont grote verschillen op het laagste niveau van geletterdheid: veel meer mensen van de laatstgenoemde categorie functioneren op dit laagste niveau. Ook is er verschil in vaardigheden. Degenen die niet in Nederland geboren zijn, blijken een grotere achterstand in tekstbegrip te hebben dan in de tekst-gerichte rekenkundige vaardigheden.

Tabel 3.3 *Geletterdheid Nederlanders naar geslacht, herkomst en arbeidsmarktpositie (in procenten).*

	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4/5
TEKST	10,5	30,1	44,1	15,3
mannen	10,5	31,3	43,6	14,6
vrouwen	10,5	28,8	44,6	16,0
werkend	6,9	26,5	48,6	18,0
werkloos	19,6	29,2	43,1	8,0
geboren in Nederland	9,1	29,2	45,0	16,0
niet geboren in Nederland	30,6	32,9	30,9	5,6
DOCUMENTATIE	10,1	25,7	44,2	20,0
mannen	8,5	23,9	45,0	22,7
vrouwen	11,9	27,7	43,3	17,1
werkend	5,7	21,7	48,5	24,0
werkloos	16,5	26,0	46,8	10,7
geboren in Nederland	8,9	25,4	45,2	20,5
niet geboren in Nederland	27,4	30,8	30,0	11,8
REKENKUNDIG	10,3	25,5	44,3	19,9
mannen	8,2	20,8	46,4	24,6
vrouwen	12,4	30,4	42,1	15,1
werkend	6,0	21,2	48,0	24,8
werkloos	18,4	26,1	44,4	11,0
geboren in Nederland	8,9	25,3	45,5	20,4
niet geboren in Nederland	29,5	29,3	27,8	13,4

Bron: OECD, 1995

Zoals te verwachten zijn onderwijs en training de belangrijkste factoren die van invloed zijn op het niveau van geletterdheid dat personen bereiken. Daarnaast zijn leeftijd, kennis van de landstaal en oefening in relevante situaties van belang. Het bereikte onderwijs-

niveau kan echter niet gezien worden als een vervangende maat voor het niveau van geletterdheid. In alle landen blijken verschillende niveaus van geletterdheid voor te komen, op ieder bereikt onderwijsniveau. In Nederland heeft zo'n 20 procent van degenen die een secundaire of tertiaire opleiding hebben afgerond de hoogste niveaus van geletterdheid in documentatiebegrip niet bereikt.

Training en educatie van volwassenen blijkt in de meeste landen vooral ten goede te komen aan volwassenen op de hogere niveaus van geletterdheid. Nederland wijkt in dit opzicht niet erg af van de andere landen. In 1994 had een kleine 20 procent van de Nederlanders op niveau één van geletterdheid deelgenomen aan enige vorm van educatie of training, tegenover bijna 60 procent op niveau vier/vijf. In het algemeen blijkt de participatie van volwassen mannen en vrouwen in volwasseneneducatie en bedrijfsopleidingen te dalen naarmate hun leeftijd stijgt.

3.4 Leerprestaties

De doeltreffendheid van het Nederlandse onderwijsbestel wordt onder andere weerspiegeld in het gerealiseerde niveau van de leerprestaties. Voor begrip lezen zijn de jongste gegevens alweer van 1991. Het internationaal vergelijkend onderzoek naar 'Reading Literacy' (Elley, 1992) toonde dat Nederlandse negenjarigen laag scoorden op de internationale ranglijst, maar dat Nederland daarentegen behoorde tot de groep landen die de hoogste leerwinst tussen negen- en veertienjarigen boekte.

Nederlandse leerlingen hebben verder deelgenomen aan drie internationale onderzoeken naar de leerprestaties in wiskunde en natuurwetenschappelijke vakken: de Second International Mathematics Study (SIMS) in 1981, de Second International Science Study (SISS) in 1984 en de Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) in 1995. Het betreft voor TIMSS de groep negenjarigen (leerjaar 5 en 6 in het primair onderwijs) en de groep dertienjarigen (leerjaar 1 en 2 in het voortgezet onderwijs). Gezien de grote tijdsperiode tussen de metingen, het geringe aantal overlappende opgaven, de steekproefuitval en verschillen in getoetste leerjaren is het niet goed mogelijk de prestaties van de leerlingen op de toetsen te vergelijken over de jaren en tussen de toetsen. Afgemeten aan de plaats die Nederland inneemt in de rangorde van landscores kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de Nederlandse leerlingen uit het eerste en tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs zich in 1995 internationaal gezien op ongeveer hetzelfde hoge niveau bevinden als in 1981 en 1984. De resultaten op de toets in 1995 worden in de navolgende tekst meer in detail beschouwd.

3.4.1 Primair onderwijs

Ook de Nederlandse leerlingen in het primair onderwijs presteren goed op de internationale toetsen voor rekenen/wiskunde en natuurwetenschappelijke vakken. Hier tekent zich hetzelfde patroon af als in het voortgezet onderwijs. Voor groep 5 scoren alleen Singapore, Korea, Japan en Hongkong significant hoger voor rekenen/wiskunde; voor groep 6 zijn dat alleen de drie eerstgenoemde landen. Nederlandse leerlingen presteren dus het beste van de westerse landen. Opvallend binnen het Nederlandse primair onderwijs is dat er weinig leerlingen zijn die extreem hoog of laag scoren en dat de verschillen tussen de prestaties van Nederlandse leerlingen in groep 5 en 6 het grootst zijn van alle deelnemende landen. Dit betekent dat de leerwinst die in Nederland in één leerjaar geboekt wordt het hoogst is van alle landen.

Er is een technische poging ondernomen om de rekenen/wiskunde prestaties van de leerlingen in groep 6 te vergelijken met de prestaties van de leerlingen in het tweede jaar van het voortgezet onderwijs en aldus de leerwinst of groei over die periode te bepalen. Opmerkelijk is dat deze leerwinst voor Nederland klein is; alleen in de Verenigde Staten is de groei geringer. Dit betekent dat ondanks het feit dat Nederlandse tweedeklassers hoog scoren op de internationale toets, hun scores lager zijn dan zou mogen worden verwacht op grond van de prestaties in groep 6 van de basisschool; er wordt minder bijgeleerd dan verwacht in deze periode van vier jaren.

Voor de natuurwetenschappelijke vakken kent Nederland eveneens hoge scores van de Nederlandse leerlingen in groep 5 en 6; alleen Korea en Japan scoren significant hoger. De spreiding in leerlingsscores is gering, de leerwinst tussen groep 5 en 6 is gemiddeld. De vergelijking tussen groep 6 in het primair onderwijs en leerjaar 2 in het voortgezet onderwijs toont dat de leerwinst gemiddeld is, hetgeen betekent dat de tweedeklassers in het voortgezet onderwijs presteren conform de verwachting op basis van de scores van groep 6 van de basisschool (Knuver, Doolaard, & Matthijssen, 1997).

3.4.2 Voortgezet onderwijs

Voor wiskunde geldt in 1995 - aan het eind van het tweede invoeringsjaar van de basisvorming - dat voor beide leerjaren in het voortgezet onderwijs ongeveer twee derde van de Nederlandse leerlingen boven het internationale gemiddelde van de veertig deelnemende landen scoort. De gemiddelde score van de Nederlandse eersteklassers is zelfs nagenoeg gelijk aan het internationale gemiddelde voor de tweedeklassers (Beaton e.a., 1996). Het verschil tussen de prestaties van Nederlandse eersteklassers en tweedeklassers is klein en geringer dan zou mogen worden verwacht op basis van het verschil in één jaar wiskunde-onderwijs. Slechts in zes van de veertig landen is dit verschil nog kleiner. Hierbij kan aangetekend worden dat de tweedeklassers de zogenoemde proefklassen van de basisvorming zijn die als eersten met de nieuwe methoden hebben gewerkt. De verschillen in wiskundeprestaties tussen jongens en meisjes zijn gering en lijken kleiner dan bij het tweede wiskunde-onderzoek (SIMS).

Ook de scores van de Nederlandse leerlingen op de internationale sciencetoets zijn goed. Voor leerjaar 2 geldt dat alleen leerlingen uit Singapore significant hoger scoren. Evenals bij wiskunde geldt dat ongeveer twee derde van de Nederlandse leerlingen in beide leerjaren boven het internationale gemiddelde scoort en dat de gemiddelde score van de Nederlandse eersteklassers nagenoeg gelijk is aan het internationale gemiddelde van leerjaar 2. Het verschil tussen de prestaties in de natuurwetenschappelijke vakken van Nederlandse eerste- en tweedeklassers is groter dan bij wiskunde en ligt internationaal gezien op het gemiddelde. In het Nederlandse onderwijs komt een groot deel van de getoetste natuurkunde- en scheikundestof pas in het tweede leerjaar aan de orde (Kuiper, Bos, & Plomp, 1997).

Naast de schriftelijke wiskunde- en natuurwetenschappelijke vakkenoetsen hebben de Nederlandse leerlingen uit leerjaar 2 ook deelgenomen aan de internationale TIMSS praktische vaardigheidstoets. In de rangschikking van landen die deel hebben genomen aan deze toets staat Nederland lager genoteerd dan in de rangschikking die gebaseerd is op de schriftelijke toets. Internationaal gezien doen de Nederlandse leerlingen het dus minder goed als het gaat om praktische wiskunde- en natuurwetenschappelijke vaardigheden. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in het tweede invoeringsjaar van de basisvorming de leerlingen in leerjaar 2 nog weinig praktijk kregen en dus niet gewend zijn om bij exacte vakken proefjes te doen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld leerlingen in Engeland, waar de leerlingen dan ook ten opzichte van andere landen hoger scoren op de praktische vaardigheidentoets dan op de schriftelijke toets (Harmon e.a., 1997).

3.4.3 Gecijferdheid

De onlangs gepresenteerde resultaten op de Mathematics and Science Literacy-toets van 1995, afgenomen bij leerlingen 6 VWO, 5 HAVO, 2 KMBO en 2 MBO bevestigen het beeld van de goede leerprestaties van Nederlandse leerlingen. Nederland scoort als beste van de twintig deelnemende landen. Het gaat hier om de mate van 'gecijferdheid' voor leerlingen die op het punt staan het voortgezet onderwijs te verlaten en door te stromen naar een vorm van hoger onderwijs of de arbeidsmarkt. Het betreft zowel leerlingen met een zwaar 8-pakket als leerlingen die al een paar jaar geen wis- of natuurkunde meer hebben gehad. Meisjes scoren in alle landen lager dan jongens, maar Nederlandse meisjes scoren wel hoger dan het internationale gemiddelde.

3.5 Conclusies

Samenvattend kan met betrekking tot de opbrengsten van het onderwijsbestel gezegd worden dat de stijging van het algemene opleidingsniveau van de bevolking achterblijft bij de internationale stijging op dit gebied. Dit wordt met name veroorzaakt door de relatief trage toename van het aantal personen met een afgeronde opleiding secundair onderwijs. Het aantal afgestudeerden op hoger onderwijsniveau is op peil, maar de prognose voor de realisatie van het in de toekomst benodigde peil van het aantal technici is ongunstig.

In het voortgezet onderwijs is sprake van een lichte stijging in de slaagpercentages, een afgenomen verblijfsduur en een afnemende uitval. Internationaal gezien is het bereikte onderwijsniveau in Nederland op peil en is de participatiegraad hoog. Geconstateerd kan worden dat de hoge mate van uitval uit het Nederlandse onderwijssysteem een belangrijke bedreiging vormt voor handhaving van dit peil in de toekomst. De inspanningen van het onderwijs om deze uitval terug te dringen zijn nog onvoldoende succesvol.

Het kwalificatieniveau van de Nederlandse beroepsbevolking in termen van mate van geletterdheid is goed, dat wil zeggen dat een relatief hoog aantal volwassenen beschikt over het niveau dat noodzakelijk wordt geacht om beroepsmatig, dan wel maatschappelijk, te kunnen functioneren in de moderne samenleving. De lage prestaties van de Nederlandse leerlingen op de 'Reading Literacy'-toets van 1991 geven evenwel aanleiding tot enige twijfel over de mogelijkheid tot handhaving van het niveau van geletterdheid in de toekomst.

De kwaliteit van het Nederlandse onderwijs, afgemeten aan de wiskunde- en natuurwetenschappelijke prestatie van leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs, is in internationaal vergelijkend opzicht goed. Op de punten van praktische vaardigheden en leerwinst kan nog het nodige worden verbeterd.

Positief is ook de bevinding dat Nederlandse leerlingen in verschillende onderwijsvormen op het eind van het voortgezet onderwijs nog steeds over de hoogste mate van gecijferdheid beschikken.

De bevinding van de inspectie dat het niveau van de prestaties van de leerlingen in de onderwijssectoren constant is of licht gestegen, betekent na internationale ijking dat dit niveau 'goed' kan worden genoemd. Dit geldt in elk geval voor de prestaties in rekenen/wiskunde en natuurwetenschappen en voor de geletterdheid van hen die het onderwijs verlaten hebben. Waar de inspectie een constant niveau van de prestaties in taalvaardigheid in het primair onderwijs constateert, betekent dit afgemeten aan de score op de internationale begrijpend-lezen-toets een minder hoog niveau.

4 SPECIFIEKE GROEPEN

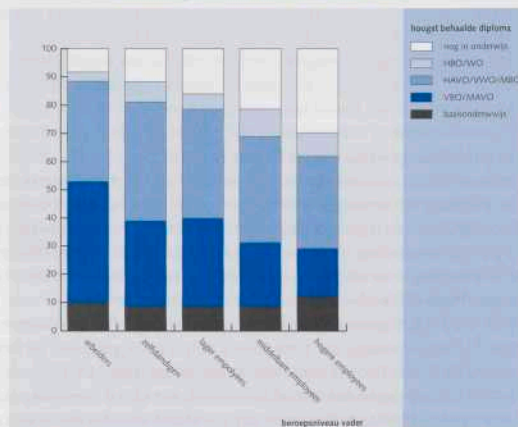
4.1 Inleiding

In het onderwijs moet iedereen de mogelijkheid hebben zijn of haar talenten te ontplooiën. In dit hoofdstuk wordt de aandacht gericht op de onderwijspositie van leerlingen voor wie het niet zonder meer vanzelfsprekend is dat zij optimaal de kans krijgen in het onderwijsstelsel. Het gaat met name om leerlingen met een verschillende sociaal-economische en cultureel-etnische achtergrond, om seksspecifieke verschillen en de positie van kinderen met leermoeilijkheden. Centraal staat de vraag of hun deelname en prestaties zijn verbeterd in de laatste jaren. Ook worden deelname en prestaties vergeleken met die van vergelijkbare leerlingen in andere landen.

4.2 Sociaal-economische achtergrond van de leerlingen

4.2.1 Opleidingsniveau naar beroep van de vader

Figuur 4.2.1 Hoogst behaald diploma twaalf jaar na de basisschool en beroepsniveau vader, cohort 1992.



Bron: CBS 1997.1

Het opleidingsniveau van de kinderen hangt sterk samen met het beroep van de vader (figuur 4.2.1). Twaalf jaar na de start in het voortgezet onderwijs hebben kinderen uit gezinnen waarvan de vader een hoger beroepsniveau heeft, vaker een hoger diploma behaald dan kinderen waarvan de vader een lager beroepsniveau heeft. Kinderen van hogere employees bijvoorbeeld hebben twee keer zo vaak een HBO- of WO-diploma als arbeiderskinderen. De kinderen van zelfstandigen doen het beter dan de kinderen van lagere employees: ze halen sneller een diploma en bereiken een hoger niveau (Harmsen en Dorenbos, 1997).

De vraag is of er een verschuiving optreedt in de mate waarin de sociaal-economische herkomst de opleidingskeuze bepaalt. Daarvoor is de eerste schoolkeuze van leerlingen in het voortgezet onderwijs van het cohort 1989 vergeleken met die van het cohort 1993 (tabel 4.2.1).

De eerste schoolkeuze hangt samen met het beroep van de vader. Zo kiezen bijvoorbeeld kinderen van hogere employees vijf keer zo vaak voor het VWO als kinderen van arbeiders, omgekeerd kiezen arbeiderskinderen vier keer zo vaak voor het VBO als kinderen van hogere employees.

Er veranderde wel wat in de schoolkeuze na twee jaar van het cohort van 1989 en 1993. De keuze voor het VBO steeg licht, de keuze voor de MAVO daalde met 6 procent en de keuze voor HAVO of VWO steeg met 6 procent. De stijging van deelname aan HAVO of VWO gaat niet voor iedere groep even snel: van de arbeiderskinderen ging 4 procent meer naar HAVO of VWO, van bijvoorbeeld de kinderen van middelbare employees 12 procent (Harmsen en Dorenbos, 1997).

Tabel 4.2.1 Eerste schoolkeuze van de leerling in het voortgezet onderwijs naar sociaal milieu van herkomst, in 1989 en 1993 (in procenten).

		Sociaal milieu van herkomst					totaal
		arbeiders	zelfstandigen	lagere employees	middelbare employees	hogere employees	
VBO	1989	45	27	26	19	11	32
	1993	47	27	26	19	12	34
MAVO	1989	37	43	44	40	34	37
	1993	32	37	37	33	28	31
HAVO	1989	7	12	11	13	14	10
	1993	9	14	15	19	20	13
VWO	1989	5	11	9	17	29	12
	1993	7	16	16	23	33	15
na 2 jaar nog geen keuze gemaakt	1989	6	7	10	11	12	9
	1993	5	7	7	6	7	7

Bron: CBS 1997:1

4.2.2 Leerprestaties en opleidingsniveau van de ouders

Verschillen in leerprestaties van kinderen uit verschillende sociale milieus zijn duidelijk (tabel 4.2.2a). Kinderen van hoogopgeleide ouders scoren beter op de CITO-toets dan kinderen van ouders met een lage opleiding. Ruim 60 procent van de kinderen van ouders met een hogere opleiding haalt een hoge of zeer hoge CITO-score. Daarentegen haalt slechts 15 procent van de leerlingen van wie de ouders geen VO-diploma hebben, een hoge tot zeer hoge CITO-score.

Tussen 1989 en 1993 is het percentage leerlingen dat zeer laag of laag scoorde met 4 procent gedaald, het percentage dat gemiddeld scoort is gelijk gebleven, en het percentage dat hoog of zeer hoog scoorde met 4 procent gestegen. De kinderen van ouders zonder VO-diploma gaan het relatief beter doen: het aantal (zeer) laag scorende kinderen is met 6 procent gedaald, het aantal dat gemiddeld scoort is met 4 procent gestegen en het aantal dat (zeer) hoog scoort is met 2 procent gestegen (Harmsen en Dorenbos, 1997).

Tabel 4.2.2a Opleidingsniveau ouders en score van hun kinderen op CITO-toets, cohorten 1989 en 1993.

		Opleidingsniveau ouders				totaal
		ten hoogste basisonderwijs	VBO/MAVO	HAVO/ VWO/MBO	HBO/WO	
1989		2.900	4.700	2.600	3.500	17.300
1993		2.400	2.400	7.200	4.000	16.000
score op CITO-toets (in procenten)						
zeer laag	1989	20	9	5	2	8
	1993	17	8	5	1	6
laag	1989	40	29	22	11	25
	1993	37	31	24	10	23
gemiddeld	1989	26	35	36	28	32
	1993	30	37	36	26	32
hoog	1989	13	24	30	45	28
	1993	15	22	31	49	32
zeer hoog	1989	1	4	6	15	6
	1993	1	2	5	14	6

Bron: CBS 1997,1

Geconstateerd kan worden dat over een periode van vier jaar de verschillen tussen leerlingen nauwelijks kleiner worden.

Ganzeboom (1996) heeft de samenhang tussen sociaal-economische status en de schoolkeuze op twaalfjarige leeftijd, latere beslispunten in de schoolloopbaan en opleidingsniveau geanalyseerd over een langere periode van verschillende generaties.

Hij komt tot de conclusie dat de milieuspecifieke ongelijkheid in onderwijskansen afneemt en verwacht dat deze zich op de middellange termijn (tussen 2020 en 2040) zal stabiliseren op een laag niveau. Het opleidingsniveau van de ouders zou de grootste verschillen in onderwijskansen van kinderen teweegbrengen. De oorzaak voor de afnemende milieuspecifieke verschillen kan volgens deze auteur dan ook gevonden worden in de opgetreden algemene stijging van het onderwijsniveau van de bevolking die gepaard is gegaan met een afnemende onderwijsdispersie (minder spreiding in bereikt onderwijsniveau).

Zijn, internationaal gezien, de verschillen in leerprestaties naar ouderlijk opleidingsniveau nu groot? In de IEA-studie naar de leerprestaties op het gebied van wiskunde en andere exacte vakken van leerlingen in de tweede klas van het voortgezet onderwijs, is de leerprestatie onderscheiden naar leerlingen van wie de ouders een verschillend opleidingsniveau genoten hebben. In tabel 4.2.2b is het verschil in leerprestaties weergegeven tussen kinderen van ouders met een hoge opleiding (universiteit) en een lage opleiding (basisonderwijs). Het verschil is uitgedrukt in procenten.

Uit tabel 4.2.2b blijkt dat in Nederland, net als in landen als Noorwegen, Spanje, Island en Frankrijk, de verschillen in prestaties klein zijn. In Hongarije, Verenigde Staten, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn de verschillen in leerprestaties tussen kinderen van hoog opgeleide ouders en laagopgeleide ouders het grootst.

Tabel 4.2.2b *Verschillen in leerprestaties naar opleidingsniveau van de ouders, klas 2 voortgezet onderwijs in enkele landen, 1995 (in procenten).*

	wiskunde		natuurwetenschappelijke vakken
Noorwegen	8	Frankrijk	6
Spanje	8	Nederland	7
Denemarken	8	Spanje	8
Frankrijk	9	Noorwegen	8
Nederland	9	België (Vlaanderen)	8
Duitsland	10	Duitsland	8
Zweden	10	Zweden	9
Ierland	11	Ierland	10
België (Vlaanderen)	12	Denemarken	11
Zwitserland	13	Zwitserland	13
België (Wallonië)	13	België (Wallonië)	15
UK (Schotland)	15	UK (Schotland)	16
Oostenrijk	16	Oostenrijk	16
Verenigde Staten	16	Verenigde Staten	16

Bron: Beaton, 1996

4.3 Alloctonen

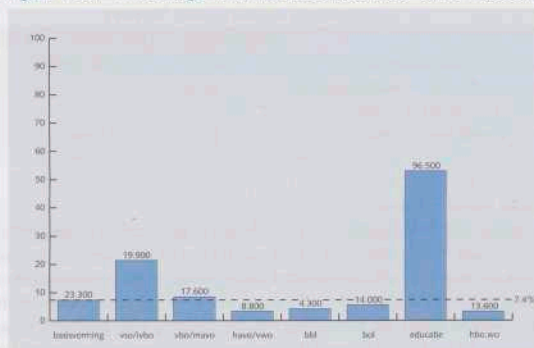
4.3.1 Deelname van alloctonen

Hoe staat het met de deelname van de alloctonen in de verschillende onderwijssoorten? In het voortgezet onderwijs vallen dergelijke leerlingen onder de regeling culturele minderheden (CUMI-regeling). In de basisvorming is het percentage CUMI-leerlingen 7,4. Als er geen verschil zou zijn in deelname tussen autoctonen en alloctonen die vallen onder de CUMI-regeling, zouden de deelnamepercentages in andere delen van het voortgezet onderwijs en in de BVE-sector 7,4 moeten zijn. Dit is geenszins het geval. In het voortgezet speciaal onderwijs valt 18 procent en in het IVBO 24 procent onder de CUMI-regeling. In het VBO en MAVO zijn de leerlingen die vallen onder de CUMI-regeling oververtegenwoordigd (8,5 procent), en in het HAVO en VWO ondervertegenwoordigd (3,4 procent).

In de BVE-sector is 22 procent allochtoon (de definitie van allochtoon is hier vrijwel gelijk aan die van de CUMI-leerlingen in het voortgezet onderwijs). Dit hoge percentage heeft te maken met het aanbod van cursussen Nederlands als Tweede Taal en met het minderhedenbeleid. Hierdoor is er een hoog percentage alloctonen in het VAVO (55 procent) en de basiseducatie (52 procent). In de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) en de beroepsopleidende leerweg (BOL) zijn de percentages alloctonen laag: 6 procent in de BBL en 4 procent in de BOL. Bij de universiteiten wordt het percentage alloctonen geschat op 3,2.

In figuur 4.3.1 is dit grafisch weergegeven. Duidelijk is te zien in welke sectoren het percentage boven of beneden de 'streep' van 7,4 procent valt. De figuur laat ook een verdeling zien van de absolute aantallen allochtone leerlingen over de schoolsoorten. Duidelijk is dat de gespecificeerde groep alloctonen oververtegenwoordigd is in de lagere opleidingssorten en ondervertegenwoordigd in de hogere.

Figuur 4.3.1 Percentage en aantal allochtonen per onderwijssoort, 1996.



Bron: CFI, ITS, 1998

De selectie van de allochtone leerlingen die in het primair onderwijs nog verborgen is, wordt manifest in de deelname aan de verschillende sectoren in het voortgezet onderwijs (tabel 4.3.1a). Allereerst wordt een keuze gemaakt tussen het voortgezet speciaal onderwijs en de basisvorming. In onderstaande tabel is zichtbaar dat de deelname van allochtonen in het voortgezet speciaal onderwijs sneller stijgt dan die van autochtone leerlingen. De oververtegenwoordiging van allochtonen in het voortgezet speciaal onderwijs kan niet verklaard worden uit de groei van het speciaal basisonderwijs. (Peschar en Meijer, 1997).

Tabel 4.3.1a Deelname en groei van leerlingen en allochtonen in voortgezet speciaal onderwijs 1992-1996 (1992 = 100).

	1992	1993	1994	1995	1996
aantal leerlingen VSO (x 1000)	33,9	35,6	36,9	38,4	39,7
percentage allochtonen in VSO	15,1	16,2	17,4	17,9	18,7
groei aantal leerlingen in VSO	100	105	109	115	117
groei aantal allochtonen in VSO	100	113	125	134	145

Bron: Peschar en Meijer, 1997

Leerlingen kiezen na de basisvorming voor één van de sectoren in het voortgezet onderwijs. Tabel 4.3.1b geeft de verdeling weer van de populatie allochtonen en autochtonen na de basisvorming. Hieruit blijkt dat er veel meer allochtonen dan autochtonen doorstromen naar het IVBO en het VBO, de doorstroom naar het MAVO ongeveer gelijk is, en dat de doorstroom naar HAVO en WWO veel lager is voor allochtonen.

Tabel 4.3.1b Verdeling populatie allochtonen en autochtonen na de basisvorming in het voortgezet onderwijs, 1997.

	autochtonen	2e generatie allochtonen	1e generatie allochtonen
IVBO/VBO	29	49	59
MAVO	29	33	23
HAVO	20	11	9
VWO	22	7	9

Bron: Cfi

In de volwasseneneducatie neemt het aantal leerlingen af in de basiseducatie en het VAVO (tabel 4.3.1c). In de volwasseneneducatie is de daling van het totaal aantal leerlingen vrijwel gelijk aan de vermindering van het aantal allochtonen. In het VAVO stijgt juist het aantal allochtonen (Van Esch, Vrieze en Laemers, 1997).

Tabel 4.3.1c *Leerlingen en allochtonen in basiseducatie en VAVO, 1993-1996.*

	1993-1994	1994-1995	1995-1996
aantal leerlingen basiseducatie (x 1000)	145,1	139,0	128,7
percentage allochtonen in basiseducatie	56,9	59,7	51,6
aantal leerlingen VAVO (x 1000)	77,2	60,9	67,3
percentage allochtonen in VAVO	31,6	38,4	57,7

Bron: ITS, 1997

4.3.2 Leerprestaties van allochtonen

In de IEA-studie naar de leerprestaties van leerlingen in groep 5 zijn de leerprestaties onderscheiden naar het geboorteland van de ouders van de leerlingen (in het eigen land; één van de twee ouders in het buitenland of beide ouders in het buitenland) en naar geboorteland van de leerlingen zelf (in het eigen land of in het buitenland). Hierbij is de sociaal-economische status van de leerlingen buiten beschouwing gebleven. In tabel 4.3.2 zijn voor enkele OECD-landen de verschillen in prestatie gepresenteerd tussen kinderen van wie beide ouders in het eigen land geboren zijn en kinderen van wie één of twee ouders in het buitenland zijn geboren. Daarnaast zijn de prestaties (absolute score) voor autochtonen weergegeven. Bij de interpretatie van deze cijfers dient enige reserve in acht te worden genomen, omdat de geboortelanden van de ouders zeer divers zijn, hetgeen van invloed mag worden geacht op de verschillende kenmerken van de leerlingen. Opvallend is dat er landen zijn waar de verschillen tussen allochtonen en autochtonen (gedefinieerd naar geboorteland van de ouders) klein zijn, of waar de allochtonen het zelfs beter doen dan de autochtonen, bijvoorbeeld Schotland. Nederland behoort tot de landen waar de verschillen het grootst zijn. Dit zou kunnen zijn omdat in Nederland de prestaties van de leerlingen in groep 6 erg hoog zijn. Maar ook in vergelijking met de landen waar leerlingen ongeveer even hoog scoren, zijn de verschillen in Nederland groot. Overigens halen de allochtonen in Nederland voor rekenen betere resultaten dan autochtonen in landen als Schotland, Portugal en Engeland (Beaton e.a. 1996).

Tabel 4.3.2 *Verskil in leerprestaties tussen allochtonen en autochtonen, groep 6 in enkele OECD-landen, 1995.*

rekenen	verschil allo-auto	autochtonen absolute score	natuuronderwijs	verschil allo-auto	autochtonen absolute score
Schotland	+9	520	Schotland	+14	533
Ierland	-9	552	Portugal	-9	481
Portugal	-13	478	Ierland	-9	541
Engeland	-14	518	Engeland	-25	560
Noorwegen	-25	505	Noorwegen	-25	534
Griekenland	-31	500	Griekenland	-33	506
Oostenrijk	-33	566	Oostenrijk	-43	565
Nederland	-35	585	Nederland	-48	574
Verenigde Staten	-35	553	Verenigde Staten	-49	577

Bron: Mullis e.a., 1997

4.4 Vrouwen

Van oudsher bestaat er een verschil in deelname aan onderwijs tussen meisjes en jongens, maar de laatste jaren hebben de meisjes hun achterstand ingelopen, tot aan het hoger onderwijs toe. Uit tabel 4.4 blijkt dat in de periode 1992-1996 steeds meer jongeren die niet meer volledig leerplichtig zijn, voltijdonderwijs zijn gaan volgen. Maar de stijging in deelname is voor bijna alle leeftijdscategorieën voor meisjes groter dan voor jongens. In de leeftijdscategorie van 16 tot 18 jaar zijn er zelfs meer meisjes dan jongens in het voltijdonderwijs (Harmsen, 1997).

Tabel 4.4 Deelname aan het voltijdonderwijs voor enkele leeftijdsgroepen naar geslacht 1992-1996 (in procenten).

Mannen	1992	1993	1994	1995	1996
16-jarigen	93	93	93	93	93
18-jarigen	66	67	68	67	66
20-jarigen	45	47	49	49	48
22-jarigen	29	30	32	33	34
24-jarigen	15	17	18	19	18
Vrouwen					
16-jarigen	93	93	94	95	94
18-jarigen	67	69	71	72	72
20-jarigen	40	42	45	46	47
22-jarigen	22	25	27	28	29
24-jarigen	11	12	13	14	13

Bron: CBS, 1997.4

Hoewel er in het algemeen dus weinig verschillen in deelname zijn tussen jongens en meisjes, zijn de vrouwen wel ondervetegenwoordigd in bepaalde studierichtingen. Jongens zijn oververtegenwoordigd in opleidingen met betere beroepsperspectieven. Daar waar meisjes opleidingen volgen met goede beroepsperspectieven (zoals verpleegkunde, lerarenopleiding en secretaresse-opleiding), hebben die opleidingen weinig uitwijkmogelijkheden. Dat betekent dat als de arbeidsmarkt op een gegeven moment slechter zou worden, zij moeilijk ergens anders werk kunnen vinden (Vlasblom e.a., 1997). Waar het gaat om 'life long learning' blijkt weliswaar dat de overheid geen onderscheid maakt in financiering van training en educatie van mannen en vrouwen, maar dat de Nederlandse werkgevers wel degelijk onderscheid maken en beduidend minder investeren in training voor vrouwen dan voor mannen.

In internationaal perspectief is de verdeling van mannen en vrouwen over de verschillende studierichtingen erg scheef. Op bijvoorbeeld universitair niveau blijkt dat in Nederland de vrouwen zwaar ondervetegenwoordigd zijn in de exacte studies (figuur 4.4a). Het percentage vrouwelijke academici in wiskunde en computerwetenschappen en in de natuurwetenschappen in Nederland behoort tot de laagste van de OECD. Bij de medicijnenstudies zit Nederland wat vrouwen betreft in de middenmoot (OECD, 1997a).

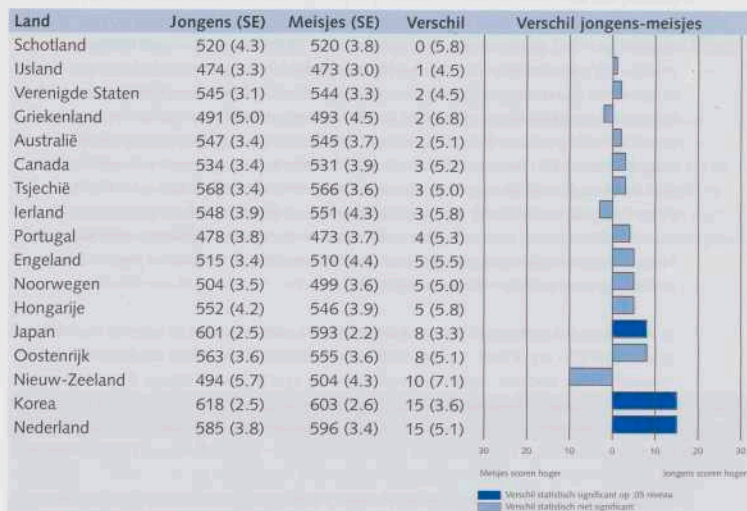
Figuur 4.4a Verdeling behaalde universitaire diploma's over mannen en vrouwen, per sector, 1995.



Bron: OECD, 1997

De verschillen in leerprestaties tussen jongens en meisjes treden al vroeg op. In groep 5 en 6 van het primair onderwijs doen de meisjes het in rekenen/wiskunde en natuuronderwijs minder goed dan de jongens. Deze situatie doet zich in de meeste landen voor, maar in de meeste landen zijn de verschillen klein en verwaarloosbaar, terwijl de verschillen in Nederland groot zijn en significant. In groep 6 verschillen de resultaten op de rekenen/wiskunde test significant in drie landen: Japan, Korea en Nederland (figuur 4.4b). In de laatste twee landen zijn de verschillen tussen jongens en meisjes het grootst. Voor natuuronderwijs scoren jongens in tien landen significant beter dan meisjes; maar ook hier is het verschil voor Nederland het grootst (Knuver e.a., 1997). Ook in het voortgezet onderwijs blijven de verschillen tussen jongens en meisjes, nadat ze voor wiskunde in het tweede jaar voor een deel zijn weggewerkt, vrijwel altijd significant (Kuiper e.a., 1997). Nederland behoort tot de landen waarin aan het eind van het voortgezet onderwijs de verschillen in prestaties tussen jongens en meisjes het grootst zijn (Mullis e.a., 1998).

Figuur 4.4b Verskil in prestaties rekenen/wiskunde tussen jongens en meisjes groep 6, 1995.



Bron: Knuver, 1997

4.5 Speciaal onderwijs

In Nederland wordt, in vergelijking met andere landen, redelijk vaak vastgesteld dat kinderen extra onderwijsbehoeften hebben (tabel 4.5a). Ten opzichte van vergelijkbare landen, Frankrijk en België, komen deze kinderen vaker terecht in het speciaal basis-onderwijs, maar minder vaak in het speciaal voortgezet onderwijs. In bijvoorbeeld Noorwegen worden voor een groot aantal leerlingen extra onderwijsbehoeften vastgesteld, maar de leerlingen gaan bijna allemaal naar het gewone onderwijs (OECD, 1995).

Tabel 4.5a Kinderen met extra onderwijsbehoeften en leerlingen in speciaal onderwijs, 1995 (in procenten).

	kinderen met extra onderwijsbehoeften	speciaal basisonderwijs	speciaal voortgezet onderwijs
Finland	17,08	6,21	3,70
Noorwegen	6,00	0,21	0,38
Nederland	3,63	5,64	2,48
Frankrijk	3,54	2,00	3,70
België	3,08	3,90	3,40
Spanje	2,03	0,90	0,20
Ierland	1,45	1,00	0,90
Japan	0,89	0,33	0,44
Griekenland	0,86	1,40	0,12

Bron: OECD, 1995

Het beleid in Nederland is er op gericht om het regulier onderwijs meer toegankelijk te maken voor kinderen die moeilijk leren, die opvoedingsproblemen hebben of die in hun ontwikkeling worden bedreigd. De vergelijking van de ontwikkeling van het LOM-, MLK- en IOBK-onderwijs over de afgelopen jaren met de groei van het totale primaire onderwijs laat zien dat het speciaal onderwijs minder toenam dan het totale primair onderwijs (OCenW, 1997b). Peschar en Meijer (1997) constateren over de afgelopen jaren een periode van groei (tot 1991), een periode van stabilisatie (tot 1995) en een eerste belangrijke daling (vanaf 1996). Het gaat dus de goede kant op met de integratie van leerlingen met leerproblemen in het reguliere basisonderwijs.

Tabel 4.5b Ontwikkeling van het leerlingenaantal in LOM/MLK/IOBK en basisonderwijs 1993-1997 (geïndexeerd, 1993=100).

	1993	1994	1995	1996	1997
LOM/MLK/IOBK	100	101	102	99	97
Totaal primair onderwijs	100	102	103	105	106

Bron: Cfi

4.6 Conclusies

Zowel in deelname als in prestaties zijn er nog steeds aanzienlijke verschillen tussen leerlingen met een hoge en lage sociaal-economische achtergrond. Verschuivingen in de richting van een hogere schoolkeuze en hogere prestaties treden wel op, maar dit geldt voor alle leerlingen. Kijkend over meer generaties blijken de verschillen tussen leerlingen met een lage en hoge sociaal-economische achtergrond langzaam kleiner te worden. Bovendien blijkt uit een internationale vergelijking van rekenen/wiskunde en exacte vakken dat de prestatieverschillen naar sociaal milieu in Nederland kleiner zijn dan in veel andere landen.

De onderwijspositie van allochtonen laat nog veel te wensen over. In het voortgezet onderwijs blijken zij vooral in de lagere onderwijssoorten terecht te komen. Een internationale vergelijking laat zien dat de verschillen in leerprestaties tussen allochtonen en autochtonen in Nederland groot zijn. Het onderwijs lijkt hier nog tekort te schieten in het bieden van gelijke kansen.

Het verschil in deelname aan onderwijs tussen jongens en meisjes is de laatste jaren verdwenen. Maar meisjes kiezen minder dan jongens voor studies met een goed carrière-perspectief. Als zij kiezen voor een studie met een grote kans op werk, dan zijn dit veelal beroepen met weinig uitwijkmogelijkheden. In Nederland lijkt deze tendens sterker dan in

andere landen. Als voorbeeld kan genoemd worden het aantal vrouwen in technische studies aan universiteiten, waarvoor Nederland één van de laagste deelnamepercentages kent. Ook beginnen de verschillen in leerprestaties wiskunde tussen meisjes en jongens al in het primair onderwijs op te treden. In vergelijking met andere landen is dat opvallend vroeg. In hoeverre de deelnameverschillen vooral cultureel bepaald zijn of moeten worden toegeschreven aan het onderwijs, is niet eenvoudig te bepalen. Duidelijk is dat de verschillen tussen jongens en meisjes in rekenen/wiskunde-prestaties die in het primair onderwijs aanwezig zijn, ook in de eindfase van het voortgezet onderwijs aanwezig zijn, ondanks een aanvankelijke opheffing in de onderbouw.

In vergelijking met andere landen is de deelname aan het speciaal onderwijs in Nederland groot, terwijl de vaststelling van extra onderwijsbehoeften weinig afwijkt van het gemiddelde. Het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs neemt echter af. Hieruit kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de onderwijspositie van leerlingen met extra onderwijsbehoeften iets verbetert.

De inspectie constateert dat haar bevindingen over de slechtere onderwijspositie van specifieke doelgroepen na internationale vergelijking enigszins genuanceerd kunnen worden. In Nederland worden relatief goede resultaten bereikt ten aanzien van het verbeteren van de onderwijspositie van leerlingen met een lage sociaal-economische status en leerlingen met extra onderwijsbehoeften. Het zijn met name de verschillen in onderwijspositie tussen autochtonen en allochtonen die groot zijn in Nederland. Verder lijken de keuzepatronen van meisjes in Nederland sterker door de traditionele rolpatronen bepaald dan in andere landen.



LITERATUUR

Amelsvoort, H.C.W.H. van, B. Witziers (1995). *Deregulering en de marktpositie van scholen*. Tijdschrift voor onderwijsresearch, nr. 2, Jaargang 20.

Beaton, A.E., e.a. (1996). *Mathematics achievement in the middle school years*. IEA's third international mathematics and science study (TIMSS-2). Chesnut Hill: TIMSS International study center.

Blom, S.V. (1997). *Eerste fase voortgezet onderwijs*. Toegankelijkheid en rendement. In: Dyck, M. van (red.) (1997). *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. (Studies Onderwijsraad).

Brummelhuis, A.C.A. ten, I.A.M. Janssen Reinen (1997). *Toekomst en kwaliteit van computergebruik in het basisonderwijs*. Vierde meting van het computergebruik in het basisonderwijs VIMCOBAS. Enschede: OCTO.

Buist, D., e.a. (1996). *Van afwezigheid naar declaratie*. Tilburg: IVA; Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1996). *Kennis en economie 1996*. Voorburg: CBS. (Datadiskette).

Centraal Planbureau (1993). *Het Nederlandse onderwijs en opleidingspeil in internationaal perspectief*. Den Haag: CPB. (Werkdocument nr. 63).

Centraal Planbureau (1997). *Education in the Netherlands* (interne notitie).

Choenni, C.E.S. (1997). *Allochtonen en universiteiten*. Een verkennend onderzoek naar de positie van allochtonen aan Nederlandse universiteiten. Den Haag: B&Agroep.

Dyck, M. van (red.) (1997). *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. (Studies Onderwijsraad).

Elley, W.B. (1992). *How in the world do students read?* IEA study of reading literacy. Hamburg: IEA.

Esch, W. van, G. Vrieze en M. Laemers (1997). *Vernieuwingsmonitor BVE 1995/1996*. Derde meting. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Esch, W. van, G. Vrieze en M. Laemers (1998). *Vernieuwingsmonitor BVE 1996/1997*. Vierde meting. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (in productie).

Ganzeboom, H.B.G., W.C. Ultee (1996). *De sociale segmentatie van Nederland in 2015*. Den Haag: SDU Uitgevers. (Voorstudies en achtergronden / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; V96)

Harmon, M. e.a. (1997). *Performance assessment in IEA's Third International Mathematics and Science Study*. Boston: Boston College.

Harmen, E. (1997). *Onderwijsindicatoren*. Kwartaalschrift onderwijsstatistiek, nr. 4, Jaargang 4.

Harmen, E., J.W.M. Dorenbos (1997). *Onderwijsindicatoren*. Kwartaalschrift onderwijsstatistiek, nr. 1, Jaargang 4.

Harzing, A., J. van Ruysseveldt (ed.) (1995). *International human resource management. An integrated approach*. London: Sage.

Hers, J.F.P. (1997). *Education in the Netherlands. An international perspective. An update of CPB working paper no. 63*. Den Haag: CPB. (Interne notitie).

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Zicht op resultaat. De kwaliteit van het onderwijs aan achterstandsleerlingen*. Den Haag: Sdu Servicecentrum. (Inspectierapport 1997-1).

Jungbluth, P., T. Peetsma, J. Roeleveld (1996). *Leerlingprestaties en leerlinggedrag in het primair onderwijs*. Ubbergen: Tandem Felix.

Kerkhoff, A., N. Raaymakers, H. Senders (1997). *Op weg naar vraaggestuurde nascholing. Evaluatieonderzoek naar de nieuwe financieringssysteem nascholing. Een tussen-rapportage*. Tilburg: IVA.

Knuver, J.W.M., S. Doolaard (1997). *Rekenen-wiskunde en natuurkunde op de basisschool. Nederlands aandeel in TIMSS populatie 1*. Enschede: OCTO.

Kuiper, W.A.J.M., K.T.J. Bos, Tj. Plomp (1997). *Wiskunde en de natuurwetenschappelijk vakken in het leerjaar 1 en 2 van het voortgezet onderwijs. Nederlands aandeel in TIMSS populatie 2*. Enschede: OCTO.

Meijer, C.J.W. (1997). *Weer samen naar school. Analyse van doelen, middelen en alternatieven*. In: Dyck, M. van (red.) (1997). *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. (Studies Onderwijsraad).

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1989). *Rijkdom van het onvoltooide. Uitdagingen voor het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: DOP.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1990). *Review van het onderwijsbeleid in Nederland. Verslag en vragen van de door de OESO aangewezen experts*. Den Haag: DOP.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997a). *Investeren in voorsprong: Informatie en Communicatie Technologie en onderwijsvernieuwing*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997b). *OCenW in kerncijfers 1998*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997c). *Ontwerp hoger onderwijs en onderzoek plan 1998*. HOOP 1998. Den Haag: SDU Servicecentrum Uitgeverijen.

Mullis, I.V.S., M.O. Martin, A.E. Beaton, E.J. Gonzalez, D.L. Kelly, T.A. Smith (1998). *Mathematics and Science Achievement in the Final Year of Secondary School*. Boston: CST, EEP, BC.

Nieuwenhuis, L. en E. Voncken (1997). *Arbeidsmarktontwikkelingen en de primaire startkwalificatie*. In: Dyck, M. van (red.) (1997). *Toegankelijkheid van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. (Studies Onderwijsraad).

Organisation for Economic Co-operation and Development (1989). *Review van het onderwijsbeleid in Nederland. Verslag en vragen*. Den Haag: SDU.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1993). *Education at a glance. OECD indicators*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1994). *School: a matter of choice*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1995). *Integrating students with special needs into mainstream schools*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1995). *Literacy, economy and society*. Results of the first international adult literacy survey. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1996a). *Education at a glance*. OECD indicators. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1996b). *Education at a glance*. Analysis. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1997a). *Education at a glance*. OECD indicators. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1997b). *Education policy analysis 1997*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1997). *Literacy Skills for the Knowledge Society*. Paris: OECD; Ottawa: Statistics Canada.

Pelgrum, W.J., I.A.M. Janssen Reinen, Tj. Plomp (ed.) (1993). *Schools, teachers, students and computers*. A cross-national perspective. IEA-comped study stage 2. Enschede: IEA.

Peschar, J.L., C.J.W. Meijer (1997). *Weer Samen Naar School op weg*. De evaluatie van het WSNS-beleid. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (1997). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2002*. Maastricht, Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Scheerens, J. en A.C.A. ten Brummelhuis (1995). *Process indicators on the functioning of schools*. Results from an international survey. New York: AERA.

Steedham, H. (1996). *Measuring the quality of educational output*. A note. London: Centre for Economic Performance. (DP.no. 302)

Stoel, W.G.R., J.N. Streumer, J.A.A.M. Geleyns, (1996). *Personeelsbeleid en taakprofielen van docenten*. Ontwikkelingen binnen instellingen voor secundair beroepsonderwijs. Enschede: OCTO. (SVO-nr. 92403).

Stuurgroep beroepskwaliteit leraarschap (1996). *Tekenen voor kwaliteit*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (1997). *Wetenschappelijk onderwijs personeelsinformatie (WOPI) 1997*. Utrecht: VSNU.

Vlasblom, J.D., A. de Grip, J. de Loo, (1997). *Arbeidsmarktperspectieven voor meisjes en allochtonen*. Maastricht: ROA

Voorthuis, M.E., U. de Jong (1997). *Allochtonen in het hoger onderwijs*. Een geval apart? Nederlands tijdschrift voor opvoeding, vorming en onderwijs, nr. 2, Jaargang 13.

Vree, F. van (1997). *Scholen vol museumstukken*. Schoolbestuur, nr. 8, Jaargang 17.

Werf, M.P.C. van der, H. Guldemon, E.H.M. Nitert (1996). *De derde meting van de OVB-evaluatie*. School- en klasmerken in schooljaar 1992/1993. Groningen: GION.

Wognum, A.A.M. en M.A. Hendriks (1996). *Kwaliteitszorg in het kader van beroeps- onderwijs en bedrijfsopleidingen*. In: Scheerens, J. (red.) (1996). *Kwaliteitszorg in het onderwijs*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink. (Onderwijskundig lexicon).



Onderwijsverslag
over het jaar 1997

primair onderwijs

INSPECTIE van
het ONDERWIJS



ORDER NO. 182567



ONDERWIJSVERSLAG 1997

primair onderwijs

1	Samenvatting	1
2	Deel 1	2
3	Deel 2	3
4	Deel 3	4
5	Deel 4	5
6	Deel 5	6
7	Deel 6	7
8	Deel 7	8
9	Deel 8	9
10	Deel 9	10
11	Deel 10	11
12	Deel 11	12
13	Deel 12	13
14	Deel 13	14
15	Deel 14	15
16	Deel 15	16
17	Deel 16	17
18	Deel 17	18
19	Deel 18	19
20	Deel 19	20
21	Deel 20	21
22	Deel 21	22
23	Deel 22	23
24	Deel 23	24
25	Deel 24	25
26	Deel 25	26
27	Deel 26	27
28	Deel 27	28
29	Deel 28	29
30	Deel 29	30
31	Deel 30	31
32	Deel 31	32
33	Deel 32	33
34	Deel 33	34
35	Deel 34	35
36	Deel 35	36
37	Deel 36	37
38	Deel 37	38
39	Deel 38	39
40	Deel 39	40
41	Deel 40	41
42	Deel 41	42
43	Deel 42	43
44	Deel 43	44
45	Deel 44	45
46	Deel 45	46
47	Deel 46	47
48	Deel 47	48
49	Deel 48	49
50	Deel 49	50
51	Deel 50	51
52	Deel 51	52
53	Deel 52	53
54	Deel 53	54
55	Deel 54	55
56	Deel 55	56
57	Deel 56	57
58	Deel 57	58
59	Deel 58	59
60	Deel 59	60
61	Deel 60	61
62	Deel 61	62
63	Deel 62	63
64	Deel 63	64
65	Deel 64	65
66	Deel 65	66
67	Deel 66	67
68	Deel 67	68
69	Deel 68	69
70	Deel 69	70
71	Deel 70	71
72	Deel 71	72
73	Deel 72	73
74	Deel 73	74
75	Deel 74	75
76	Deel 75	76
77	Deel 76	77
78	Deel 77	78
79	Deel 78	79
80	Deel 79	80
81	Deel 80	81
82	Deel 81	82
83	Deel 82	83
84	Deel 83	84
85	Deel 84	85
86	Deel 85	86
87	Deel 86	87
88	Deel 87	88
89	Deel 88	89
90	Deel 89	90
91	Deel 90	91
92	Deel 91	92
93	Deel 92	93
94	Deel 93	94
95	Deel 94	95
96	Deel 95	96
97	Deel 96	97
98	Deel 97	98
99	Deel 98	99
100	Deel 99	100

ORDER NUMBER 1001

ORDER NUMBER 1001

1001

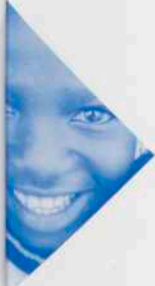


INHOUDSOPGAVE DEEL 2

1	INLEIDING	5
1.1	Hoofdthema's	5
1.1.1	De kwaliteit van het primair onderwijs	5
1.1.2	De toegankelijkheid van het primair onderwijs	6
1.2	Ontwikkelingen en vooruitzichten	6
1.2.1	Ontwikkelingen	6
1.2.2	Vooruitzichten	9
2	ONDERWIJSPROCESSEN	11
2.1	Leerstofaanbod	11
2.1.1	Kerdoelen	11
2.1.2	Doorgaande lijn	14
2.1.3	Onderwijs-op-maat	14
2.1.4	Intercultureel onderwijs	15
2.2	Leertijd	15
2.2.1	Tijd voor onderwijs	15
2.2.2	Het gebruik van de onderwijstijd	16
2.3	Didactisch handelen	17
2.3.1	Helder en gestructureerd	18
2.3.2	Activiteit leerlingen	19
2.3.3	Leerstrategieën	19
2.3.4	Afstemming	20
2.3.5	Klassenorganisatie	21
2.3.6	Vakdidactisch handelen van leraren	21
2.4	Pedagogisch klimaat	23
2.5	Leerlingenzorg	25
3	OPBRENGSTEN	27
3.1	Onderwijspositie	27
3.2	Leerresultaten	29
4	SCHOOLPROCESSEN	33
4.1	Management en organisatie	33
4.2	Professionalisering	37
4.3	Externe contacten van de school	40
4.3.1	Externe contacten	40
4.3.2	Contacten met ouders	42
4.4	Kwaliteitszorg	44
4.5	De inzet van middelen: groepsgrootte en onderwijsassistent	44
5	WET- EN REGELGEVING	47
5.1	Inzet middelen onderwijsassistent	47
5.2	Directiestatuten	47
5.3	Leerlingenadministratie en telcontrole	48
5.4	Controle zorgverbreidingsvoorschriften	49

6	SLOT	51
6.1	Inleiding	51
6.2	Ontwikkelingen: autonomie en verantwoordelijkheid van scholen	52
6.3	Onderwijsprocessen	53
6.4	Omgaan met verschillen	54
6.5	Opbrengsten	55
6.6	Kwaliteit en toegankelijkheid van het primair onderwijs	55

LITERATUUR	57
------------	----



1 INLEIDING

Vanaf het verslagjaar 1993 is de inspectie van het onderwijs verantwoordelijk voor de samenstelling van het onderwijsverslag. Het onderwijsverslag is te karakteriseren als een jaarlijkse momentopname van een aantal aspecten van het onderwijs. Dit vijfde verslag op rij, over 1997, biedt een goede gelegenheid om tevens aandacht te besteden aan de belangrijkste ontwikkelingen die de afgelopen vijf jaar in het primair onderwijs - het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs - te zien zijn geweest. In deze inleiding gaat de aandacht uit naar enkele algemene ontwikkelingen in deze onderwijssector. Ze begint met een toelichting op de hoofdthema's: de toegankelijkheid en de kwaliteit van het primair onderwijs. In hoofdstuk 2 staan de onderwijsprocessen centraal zoals die zichtbaar worden gemaakt in het leerstofaanbod, de leertijd voor leerlingen, het didactisch handelen van leraren, het pedagogisch klimaat en de leerlingenzorg op scholen. De leerresultaten en onderwijspositie (de opbrengsten van het onderwijs) komen in hoofdstuk 3 aan de orde. In hoofdstuk 4 en onder de verzamelnaam schoolprocessen doet de inspectie achtereenvolgens verslag van haar bevindingen over de onderwerpen management en organisatie, professionalisering, externe contacten die scholen onderhouden, de kwaliteitszorg van scholen en enkele aspecten in verband met de inzet van personele en materiële middelen. Aan de naleving van wet- en regelgeving wordt aandacht besteed in hoofdstuk 5. Ten slotte volgt in hoofdstuk 6 een slot-beschouwing over de toestand van het primair onderwijs in 1997.

1.1 Hoofdthema's

De kwaliteit van het basisonderwijs en het speciaal onderwijs vormt het eerste hoofdthema van dit verslag, net zoals in de vorige jaren. Het tweede hoofdthema betreft de toegankelijkheid van deze onderwijssector. Beide thema's zijn uiteraard nauw met elkaar verweven. De inspectie beschouwt de vraag of en in hoeverre scholen er in slagen leerlingen het onderwijs te bieden dat bij hun behoeften en mogelijkheden past als een centraal ijkpunt voor de beoordeling van de onderwijskwaliteit.

1.1.1 De kwaliteit van het primair onderwijs

De nota 'De school als lerende organisatie' (OCenW, 1995c) vermeldt dat naar schatting 95 procent van de publicaties over onderwijskwaliteit begint met passages waarin wordt gesteld dat kwaliteit moeilijk te definiëren is. Ook in het Onderwijsverslag over 1993 (Inspectie, 1994b), het eerste onderwijsverslag dat geheel door de inspectie van het onderwijs is opgesteld, is geconstateerd dat het begrip kwaliteit niet eenvoudig te definiëren is. Vervolgens worden de kernvragen bij het zoeken naar maatstaven voor de kwaliteit van het onderwijs opgesomd: voorziet het onderwijs in maatschappelijke behoeften? Biedt het onderwijs voldoende mogelijkheden tot individuele ontplooiing? De derde vraag heeft betrekking op de randvoorwaarden waarbinnen het onderwijs totstandkomt: welke financiële offers kan en wil de samenleving zich getroosten voor het instandhouden van een kwalitatief goed onderwijsstelsel?

Maatschappelijke behoeften, opvattingen over individuele ontplooiingskansen en maatschappelijke en politieke prioriteiten zijn aan veranderingen onderhevig. Dat heeft gevolgen voor de kwaliteitsnormen op grond waarvan het onderwijs wordt gewaardeerd. Bovendien kan men vanuit verschillende perspectieven naar de kwaliteit van het onderwijs kijken: aan de hand van internationale vergelijkingen, op basis van vergelijkingen over een aantal jaren, vanuit het perspectief van de wetgever en in het licht van het gevoerde onderwijsbeleid. Dit maakt duidelijk dat er geen sprake is van één ondeelbaar begrip van wat onderwijskwaliteit is, maar dat het wellicht beter is in meervoud te spreken van de kwaliteiten van het onderwijs.

Binnen het raamwerk van de wettelijk bepaalde eisen van deugdelijkheid is de school verantwoordelijk voor de kwaliteit van haar onderwijs. Het wetsontwerp waarin de invoering van het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht wordt geregeld geeft,

voortbouwend op de afspraken die in het Schevenings Beraad over de Bestuurlijke Vernieuwing zijn gemaakt, een nieuwe inhoud aan die verantwoordelijkheid en draagt nieuwe instrumenten aan voor kwaliteitsbeleid. Centraal staat het vertrouwen dat de school in actieve wisselwerking met haar omgeving hoogwaardige kwaliteit kan leveren. In dit verslag wordt gekeken naar de kwaliteit van onderwijs- en schoolprocessen, naar het niveau van de opbrengsten en naar de naleving van de eisen die de wetgever als basis voor de kwaliteit van het onderwijs heeft geformuleerd.

1.1.2 De toegankelijkheid van het primair onderwijs

De toegankelijkheid van het primair onderwijs lijkt in Nederland voldoende gewaarborgd. De deelname aan het primair onderwijs is hoog, zo hoog dat die voor de desbetreffende leeftijdsgroep op 100 procent kan worden afgerond. De leerlingen zijn verdeeld over het basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Bijna 95 procent volgt het basisonderwijs, de overige 5 procent neemt deel aan een vorm van speciaal onderwijs (zie tabel 1.1). Ouders in Nederland hebben in vergelijking tot ouders in veel andere landen voldoende mogelijkheden een school te kiezen die bij hun opvattingen aansluit (Organisation of European Cooperation and Development, 1993; OECD, 1994). De denominatie van scholen is slechts een van de criteria op basis waarvan keuzen worden gemaakt. In veel gevallen leggen ook ideeën over de kwaliteit en de sfeer van de school een groot gewicht in de schaal, naast de afstand tot de school. De kosten spelen bij de schoolkeuze nauwelijks een rol.

Het bovenstaande beeld van de toegankelijkheid van het primair onderwijs verdient enige nuancering. Recente krantenberichten over drieduizend 'verdwenen' leerlingen (waarvan inmiddels de helft weer is teruggevonden) doen vermoeden dat het (gemeentelijk) registratiesysteem niet overal feilloos is. Een tweede kanttekening betreft de achterblijvende deelname van niet-leerplichtige vierjarige kinderen van allochtone herkomst. Ten derde blijkt uit een recente inventarisatie van de inspectie (1996) dat op 6 procent van de scholen die individuele leerhulp aan kinderen geven, deze hulp (mede) voor rekening van de ouders komt.

Het begrip toegankelijkheid is hierboven opgevat als een combinatie van het recht op toegang tot een school en de afwezigheid van drempels die de feitelijke toegang kunnen belemmeren. Maar toegankelijkheid kan ook ruimer worden omschreven: niet alleen als de afwezigheid van formele en feitelijke drempels bij de instroom, maar ook als de afwezigheid van obstakels die de schoolloopbaan van leerlingen moeilijk begaanbaar maken. De Onderwijsraad (Van Dijk, 1997) formuleerde de volgende werkdefinitie: toegankelijkheidsbeleid is erop gericht om, binnen de grenzen die door eisen van maatschappelijke effectiviteit en doelmatigheid worden gedicteerd, leerlingen het onderwijs te bieden dat bij hun capaciteiten past en dat ten minste de basistoerusting biedt die onmisbaar is voor een aanvaardbaar minimumperspectief. Een middel om dit te bereiken is onderwijs-op-maat. Van onderwijs-op-maat is sprake als een school passende maatregelen treft om tegemoet te komen aan de onderwijsbehoeften van alle leerlingen van die school (Inspectie, 1997b).

Het thema toegankelijkheid staat het meest uitgesproken centraal in de paragrafen over onderwijs-op-maat en zorgverbreding en in de passages over de didactische afstemming van het onderwijs op relevante verschillen tussen leerlingen en de opbrengsten van het onderwijs voor verschillende categorieën leerlingen.

1.2 Ontwikkelingen en vooruitzichten

1.2.1 Ontwikkelingen

Sinds 1993 is het aantal leerlingen in het primair onderwijs met bijna honderdduizend toegenomen. Van deze leerlingen is 95 procent te vinden in het basisonderwijs, 3,4 procent in LOM, MLK en in IOBK-afdelingen en 1,6 procent in het overige speciaal

onderwijs. Deze laatste groep scholen vertoont verhoudingsgewijs (zie onderstaande tabel) de grootste leerlingstijging: van circa 21.700 leerlingen in 1993 tot circa 25.600 leerlingen in 1997. Ondanks deze stijging blijken gehandicapte kinderen steeds vaker opgevangen te worden in het basisonderwijs. Eén op de vijf dove, blinde, spastische of anderszins gehandicapte leerlingen verblijft op een reguliere basisschool. Dit wordt mogelijk omdat steeds meer scholen speciale voorzieningen voor hun gehandicapte leerlingen treffen dankzij daarvoor beschikbaar gestelde subsidies.

Mede door de sinds december 1993 aangescherpte regelgeving is binnen het basisonderwijs is het aandeel van leerlingen met een wegingsfactor van 1,25 (autochtone leerlingen van wie de ouders een relatief lage opleiding hebben genoten) gedaald van 31,6 procent in 1993 tot 19,1 procent in 1997. Als gevolg van deze regelgeving kan een aantal scholen nu geen aanspraak meer maken op de middelen voor achterstandsbestrijding. Dit betreft vooral scholen met relatief weinig 1,90-leerlingen en veel leerlingen die onder de oude regeling nog de wegingsfactor 1,25 kregen.

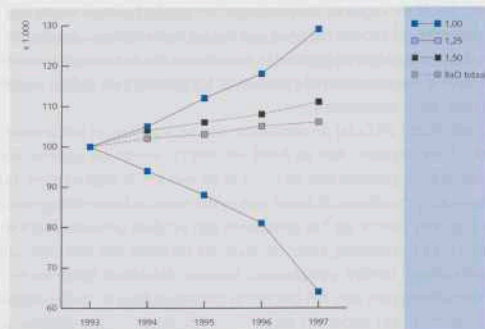
Het aandeel van de leerlingen met het gewicht 1,90 (allochtone leerlingen van wie de ouders een relatief lage opleiding hebben genoten) is licht gestegen; in absolute zin is sinds 1993 het aantal 1,90-leerlingen wel met bijna 11 procent toegenomen (zie figuur 1.2.1). Bij deze groep is tegelijkertijd sprake van spreiding en van concentratie. Het spreidingsbeleid inzake asielzoekers zorgt ervoor dat steeds meer scholen in aanraking komen met het verschijnsel meertaligheid, terwijl de concentratie in de grote steden van omvangrijke groepen allochtonen op wijk- en schoolniveau doorgaat. In Amsterdam en Rotterdam behoort ongeveer de helft van de leerlingen tot deze categorie 1,90-leerlingen. In Utrecht en Den Haag is dat ongeveer 40 procent. Deze concentratie wordt nog duidelijker als wordt bekeken in welke wijken van Nederland het percentage leerlingen met een gewicht van 1,25 of 1,90 hoger dan 90 procent is. Van de in totaal 54 wijken waar dat het geval is, blijkt tweederde in de vier grote steden te liggen. Door deze woonconcentratie van etnische groepen groeien veel leerlingen op in een overwegend niet-Nederlandse context.

Tabel 1.2.1 Aantal leerlingen 1993 - 1997 voor BaO, LOM/MLK/IOBK en overig SO (x 1000).

	1993	1994	1995	1996	1997
BaO	1428	1451	1477	1501	1520
SO LOM/MLK/IOBK	56,6	57,3	57,7	55,8	54,9
SO overig	21,8	22,6	23,4	24,4	25,6

Bron: CFI

Figuur 1.2.1 Ontwikkeling leerlingenaantal 1993-1997 per gewichtscategorie in het basisonderwijs (geïndexeerd: 1993=100).



Bron: CFI

Het aantal scholen voor primair onderwijs is de afgelopen vijf jaar door fusies en opheffingen met ruim duizend gedaald (De Wit en Janssen, 1997). Het gemiddeld aantal leerlingen per basisschool is daardoor gestegen van 176 tot 214, waarmee de gemiddelde schoolgrootte weer op het niveau van het einde van de jaren zeventig is gekomen. Bij dit gemiddelde moet wel rekening worden gehouden met het feit dat nogal wat scholen na een fusie in verschillende gebouwen gehuisvest zijn. Het aantal leerlingen per vestiging bedraagt gemiddeld 210. Deze ontwikkeling is daarom nauwelijks van invloed op de toegankelijkheid van het basisonderwijs.

Rooms-katholieke basisscholen zijn gemiddeld het grootst, protestants-christelijke scholen het kleinst. Ook wat betreft landelijke spreiding zijn er opvallende verschillen: in 1996 telde de gemiddelde school in Friesland 122 leerlingen, in Zuid-Holland was dat aantal 253; in gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners zijn de scholen gemiddeld veel groter dan in kleinere gemeenten (Blom en Janssen, 1997).

Schaalvergroting is maar één van de vele ontwikkelingen waarmee het primair onderwijs de laatste jaren is geconfronteerd. Het rapport van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs (CEB) dat begin 1994 verscheen, heeft voor veel van deze ontwikkelingen als aanjager of versneller gefungeerd. De innovatieprojecten voor het primair onderwijs die in de Onderwijsbegroting voor 1998 (OCenW, 1997e) zijn opgesomd (zoals kerndoelen, leerlingvolgsystemen, professionalisering), zijn voor een belangrijk deel voortgevoerd uit dit rapport. In de onderwijsverslagen over de afgelopen jaren is regelmatig gerapporteerd over de innovaties die de kwaliteit van het basisonderwijs moeten versterken en over de innovaties die gericht zijn op het omgaan met verschillen tussen en integratie van leerlingen. Beide thema's - de kwaliteit van het primair onderwijs en de toegankelijkheid ervan, met name in de zin van het aanbieden van onderwijs dat is afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van leerlingen - komen op diverse plaatsen in dit verslag aan de orde.

Een ontwikkeling die hier apart aandacht verdient, is de toegenomen autonomie van scholen. Het wordt steeds duidelijker dat het in de eerste plaats de scholen zelf zijn die de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van hun onderwijs dragen en op zich moeten nemen en die de vernieuwingen in het onderwijs gestalte moeten geven. Dat maakt, en wel in sterkere mate dan vroeger, de school als geheel tot eenheid van sturing en ontwikkeling. In het rapport 'De school als lerende organisatie' (OCenW, 1995c) is deze ontwikkeling beschreven en verder uitgewerkt. Het wetsontwerp gericht op de invoering van het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht geeft de school instrumenten in handen om vorm te geven aan de toenemende autonomie en eigen verantwoordelijkheid van scholen. Dit wetsontwerp vraagt van scholen dat zij een kwaliteitsbeleid voeren en dit beschrijven in het schoolplan. Dat plan moet in elk geval betrekking hebben op het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking en de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs van de school.

De afgelopen jaren heeft de inspectie diverse aspecten van het primair onderwijs geëvalueerd en daarover gerapporteerd. Aansluitend op de hierboven geschetste ontwikkeling heeft zij inmiddels een werkwijze ontwikkeld die het mogelijk maakt op schoolniveau de diverse aspecten van het onderwijs tegelijkertijd en in hun onderlinge samenhang te bezien en te beoordelen.

Dit integraal schooltoezicht (IST) zal de werkwijze van de inspectie in het primair onderwijs in sterke mate bepalen. Aan de hand van het IST wordt de onderwijspraktijk in een school systematisch getoetst aan de eisen in de wet en de bedoelingen van de wetgever. Het integraal schooltoezicht levert een systematische beoordeling van het onderwijs op en is tevens gericht op het stimuleren van verdere ontwikkeling van het onderwijs. In onderlinge samenhang staan centraal: de kwaliteit van het onderwijs-leerproces (leerstofaanbod, leertijd, pedagogisch klimaat, didactisch handelen en leerlingenzorg), de opbrengsten van het onderwijs (leerresultaten en onderwijspositie) en de condities waaronder het onderwijs plaats vindt (kwaliteitszorg, professionalisering, interne en externe communicatie en de inzet van middelen). IST zal op deze manier ook

een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het kwaliteitsbeleid van scholen. Tegelijkertijd zullen de uitkomsten van dit toezicht jaarlijks het basismateriaal vormen waarmee het onderwijsverslag de kwaliteit van het primair onderwijs in beeld brengt, in de vorm van onderwijsindicatoren.

Een laatste ontwikkeling, die eveneens gevolgen heeft voor de werkwijze van de inspectie, betreft de centrale regierol van gemeenten bij de bestrijding van onderwijsachterstanden. Al eerder in deze inleiding is aangegeven dat er sprake is van concentratie van leerlingen met een verhoogd risico op achterstanden in de grote steden. Voor de inspectie vormt dat aanleiding in de komende jaren gericht en systematisch aandacht te besteden aan de specifieke onderwijsproblematiek in de vier grootste Nederlandse steden en, in het verlengde hiervan, aan het onderwijsachterstandenbeleid van alle gemeenten.

1.2.2 Vooruitzichten

De inspectie waagt zich niet aan een voorspelling over de vraag hoe de school voor primair onderwijs er in de toekomst zal uitzien. Wel is het waarschijnlijk dat het onderwijs voortdurend met veranderingen en nieuwe uitdagingen zal worden geconfronteerd. Enkele schetsen van de school van de toekomst zijn al op papier gezet. Op basis van een analyse van huidige en verwachte ontwikkelingen, structureren In 't Veld e.a. (1996), drie composities voor het funderend onderwijs, waarin respectievelijk het individuele kind, de ouders en de school centraal staan. In de eerste compositie wordt de relatie tussen rijksoverheid en het individuele kind verstevigd. De mogelijkheden voor een voorschoolse fase worden verruimd en de schoolperiode wordt gekenmerkt door een zeer individuele aanpak met de nadruk op verschillen tussen leerlingen. De tweede compositie legt grote nadruk op de relatie tussen de school en het gezin. In de inhoud van het onderwijs wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen een gemeenschappelijk deel voor alle leerlingen op alle scholen (het kerncurriculum) en een schoolgebonden profileringsprogramma dat in samenspraak met de ouders wordt ingevuld. De overheid bekostigt het kerncurriculum, terwijl ouders, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven een belangrijke bijdrage leveren aan het profileringsprogramma. De derde compositie gaat uit van een op nationaal niveau overeengekomen curriculum, uniformiteit en een gelijke financiële toerusting voor alle scholen.

In het rapport van de Commissie Onderwijs 2010 'Optrekkende krijtdamp' (1997) wordt expliciet gekozen voor het model van een brede, lerende school. Het onderwijs moet, in de visie van deze commissie, zorg dragen voor een optimale ontwikkeling van individuen en daarnaast een bijdrage leveren aan de sociale cohesie in de samenleving. Om deze kernfuncties te kunnen vervullen zal de school zich niet beperken tot het verzorgen van onderwijs tijdens de traditionele schooltijden. De brede school neemt ook opvoedingstaken op zich die voorheen door andere sociale organisaties werden vervuld en bevordert de sociale integratie in samenwerking met verschillende maatschappelijke organisaties en educatieve instellingen. Daardoor wordt ze tot een publieke voorziening die stevig maatschappelijk is verankerd.

Hoe de school er in de toekomst ook uit zal zien, de inspectie zal er in de uitvoering van haar taak steeds opnieuw voor moeten zorgen dat het toezicht is afgestemd zowel op de eisen die de wet stelt als op de feitelijke ontwikkelingen in de scholen.



2 ONDERWIJSPROCESSEN

Onderwijsprocessen komen tot stand door de inzet, deskundigheid, samenwerking en creativiteit van mensen binnen de school. De kwaliteit van deze onderwijsprocessen is zowel een belangrijk zelfstandig kwaliteitscriterium voor het onderwijs op de scholen en als in sterke mate bepalend voor het niveau van de opbrengsten van het onderwijs. In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens ter sprake: het leerstofaanbod, de leer- en onderwijstijd, de kwaliteit van het didactisch handelen van leraren, het pedagogisch klimaat op scholen en de leerlingenzorg.

2.1 Leerstofaanbod

De kwaliteit van het onderwijs wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop scholen hun leerstofaanbod inrichten. Leerstof, in welke vorm dan ook, is voorwaarde om tot leren te komen. De wetgever heeft voor het primair onderwijs in de Wet op het Basisonderwijs (WBO) en de Interimwet op het Speciaal Onderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs (ISOVSO) de belangrijkste ijkpunten voor het leerstofaanbod vastgelegd:

- scholen dienen het onderwijsaanbod zo in te richten dat dit ten minste overeenkomt met de door de overheid vastgestelde kerndoelen;
- het leerstofaanbod in de verschillende leerjaren dient op elkaar aan te sluiten;
- het leerstofaanbod dient tegemoet te komen aan relevante verschillen tussen leerlingen;
- het onderwijs dient er mede vanuit te gaan dat leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving.

2.1.1 Kerndoelen

Van scholen voor primair onderwijs mag worden verwacht dat zij leerlingen begeleiden bij en voorbereiden op hun maatschappelijk functioneren nu en in de toekomst en dat zij een stevige basis leggen voor aansluitend voortgezet onderwijs. Hiertoe bieden scholen leerlingen een maatschappelijk relevant leerstofaanbod waarin op evenwichtige wijze aandacht wordt besteed aan de verstandelijke en de emotionele ontwikkeling, de ontwikkeling van de creativiteit, het verwerven van noodzakelijke kennis en aan sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden (WBO, art.8, lid 2; ISOVSO, art.11, lid 2). In algemene termen gaat het hier om het bieden van brede vorming aan alle leerlingen. De kerndoelen voor het basisonderwijs (WBO, art. 9), die per 1 augustus 1993 zijn ingevoerd en onlangs zijn geactualiseerd vormen de uitdrukking van het belang dat de overheid hecht aan een dergelijke brede vorming. Deze kerndoelen beschrijven de eisen die de wetgever aan het leerstofaanbod stelt in termen van te bereiken kennis, inzicht en vaardigheden bij leerlingen.

Scholen hebben tot 1 augustus 1998 de tijd de kerndoelen in te voeren. Vanaf 1993 heeft de inspectie dit proces gevolgd. Zij ging na in welke mate scholen veranderingen in gang hebben gezet in verband met de kerndoelen, dan wel voornemens hiertoe hebben geformuleerd. In tabel 2.1a is de ontwikkeling in de periode 1993-1996 weergegeven. In 1997 heeft geen inventarisatie plaatsgevonden vanwege de discussie over en de vaststelling van de kerndoelen.

Tabel 2.1.1a Invoeringsproces kerndoelen: percentage basisscholen.

	1993	1994	1995	1996
Veranderingen in gang gezet	9	31	54	68
Voornemens veranderingen in gang te zetten	13	14	18	16
Geen veranderingen	78	55	29	16

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Na een aarzelande start is de implementatie van de kerndoelen enigszins op gang gekomen. Inmiddels heeft tweederde van de basisscholen veranderingen in gang gezet; 16 procent van de scholen heeft hiertoe voornemens geformuleerd. De veranderingen concentreren zich vooralsnog op Nederlandse taal en rekenen en wiskunde en in enige mate op de kennisgebieden. Meestal verloopt de verandering via de aanschaf van nieuwe onderwijsmethoden, waarbij het al dan niet voldoen aan de kerndoelen mede als criterium wordt gehanteerd. De schoolbegeleidingsdiensten zijn in de helft van de gevallen nauw bij dit proces betrokken. Meestal verstrekken zij de informatie over methoden of adviseren zij bij de keuze van een nieuwe methode. Minder vaak schakelen scholen een schoolbegeleidingsdienst in bij de implementatie van de methode en de daarbij behorende didactische aanpak.

Omdat de implementatie van kerndoelen meestal plaatsvindt via vervanging van methoden, verloopt ze in de breedte in een traag tempo. De omloopsnelheid van methoden werd door de CEB (1994) geschat op ruim tien jaar. Wanneer hierbij bovendien rekening wordt gehouden met de ontwikkeltijd van nieuwe methoden en de keuze van scholen voor een geleidelijke invoer vanwege het longitudinale karakter van methoden, dan zal duidelijk zijn dat de implementatie van een adequaat leerstofaanbod nog een aantal jaren zal vergen. Hier komt nog bij dat niet alle op de markt zijnde methoden nu al aan de kerndoelen voldoen. Een andere oorzaak van de trage invoering is gelegen in de afwachtende houding van de scholen vanwege de discussies rond de haalbaarheid van de kerndoelen. Vanaf de invoering van de kerndoelen is deze haalbaarheid van diverse zijden ter discussie gesteld. Zowel de CEB (1994) en de Adviesraad voor het Onderwijs (ARO, 1994), als de Commissie Heroverweging Kerndoelen Basisonderwijs (CHKB, 1994) vonden aanleiding in hun rapportages deze haalbaarheid ter discussie te stellen en te komen met voorstellen voor beperking en herordening van de kerndoelen. In 'Een impuls voor het basisonderwijs' (OCenW, 1995a) werd het probleem van het aanbod onderkend en een aanpak voorgesteld om scholen te ondersteunen bij het vertalen van de kerndoelen in een onderwijsprogramma voor de diverse leerjaren. Tot het pakket maatregelen ter ondersteuning behoorde ook de ontwikkeling van een gids voor onderwijsmethoden, die de scholen zouden kunnen benutten bij de aanschaf van methoden. Inmiddels is de eerste gids voor onderwijsmethoden verschenen, waarin vijf methoden voor rekenen en wiskunde zijn beoordeeld op de kerndoelen, de didactische kwaliteit, onderwijs op maat, ononderbroken ontwikkeling, evaluatie, multiculturaliteit, sekse, rollen en taken, hanteerbaarheid door leraren en onderwijstijd. Hiernaast kreeg het Instituut voor Leerplanontwikkeling (SLO) de opdracht voor een onderzoek naar de herziening van de kerndoelen voor het basisonderwijs in relatie tot de kerndoelen voor de basisvorming. Dit heeft er toe geleid dat, met uitzondering van de kerndoelen voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, de formuleringen van de kerndoelen zijn aangescherpt en aangepast aan de actuele ontwikkelingen in de maatschappij en het onderwijs, namelijk die op het gebied van de techniek en de technologie, het toegenomen belang van milieubewustzijn, de multiculturele samenleving, nieuwe media en het belang van sociale weerbaarheid en sociaal gedrag. Deze herziene kerndoelen worden van kracht met ingang van 1 augustus 1998. De discussies over de kerndoelen en de overladenheid van het leerstofaanbod, alsmede het ontbreken van concrete handreikingen hebben de scholen gedurende de afgelopen jaren afwachtend gemaakt. Aangezien de onduidelijkheden het minst groot waren voor de leer- en vormingsgebieden Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, mag het geen verbazing wekken dat de implementatie tot nu toe juist op deze gebieden is geconcentreerd.

De inspectie constateert dat, ondanks de beperkte mogelijkheden van de scholen en in een periode van onduidelijkheid over de status van de kerndoelen, vooruitgang is geboekt waar het de kwaliteit van het leerstofaanbod betreft. In Tabel 2.1.1b wordt de stand van zaken in de jaren 1994 en 1996 in beeld gebracht.

Tabel 2.1.1b Percentage basisscholen waarvan het leerstofaanbod voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde voldoet aan de kerndoelen.

	1994	1996
Nederlandse taal:		
• lezen	49	54
• spreken/luisteren	54	58
• stellen of schrijven	56	60
• taalbeschouwing	76	75
• spellen	86	88
Rekenen en wiskunde:		
• basisvaardigheden	61	66
• cijferen	60	66
• verhoudingen	59	66
• breuken	60	66
• meten	60	66
• meetkunde	60	66

Bron: Inspectie van het Onderwijs

De kwaliteit van het leerstofaanbod toont een gevarieerd beeld. Het leer- en vormingsgebied rekenen en wiskunde laat het meest positieve beeld zien. Inmiddels beschikt ruim 85 procent van de basisscholen over een realistische rekenmethode die voldoet aan de kerndoelen. In 1995 stelde Dolk (1995) nog een percentage van 75 vast. Als scholen over een methode beschikken die aan de kerndoelen voldoet, betekent dit nog niet dat op al deze scholen het aanbod in de praktijk voldoet. Bij ongeveer de helft van de scholen dekt ook in de praktijk het aanbod voor rekenen en wiskunde nu reeds de kerndoelen volledig, terwijl de overige scholen feitelijk al het overgrote deel van de beoogde inhoud aanbieden (Inspectie, 1997f). Er zijn in de programma's van basisscholen geen noemenswaardige verschillen tussen de zes in tabel 2.1.1b genoemde domeinen. De mate van dekking is voor alle domeinen ongeveer even groot. Voor het leer- en vormingsgebied rekenen en wiskunde zijn dus wat de kerndoelen betreft in 1998 weinig problemen te verwachten, zeker gezien ook het feit dat leraren de methode in het algemeen redelijk trouw volgen (Van der Werf e.a., 1996).

Voor het leer- en vormingsgebied Nederlandse taal is het beeld minder gunstig en varieert het per domein. De voor het domein 'spelling' gewenste leerinhouden worden op 90 procent van de basisscholen in ruime mate aangeboden. Bijna alle scholen beschikken over een methode die voor spelling dekkend is voor de kerndoelen en de scholen volgen deze methoden in hoge mate (Inspectie, 1997g). Eenzelfde positieve situatie doet zich voor bij 'taalbeschouwing': driekwart van de scholen verzorgt een leerstofaanbod dat voldoet aan de kerndoelen. Voor de domeinen 'begrijpend lezen', 'spreken en luisteren' en 'schrijven (stellen)' is de situatie minder positief. Uit nadere evaluatie van het aanbod voor 'begrijpend lezen' en 'schrijven' blijkt dat respectievelijk 35 en 20 procent van de basisscholen een methode gebruikt waarin alle gewenste leerinhouden voor het desbetreffende domein zijn opgenomen. Voor het onderwijs in 'schrijven' geldt dat vervolgens uit het aanbod een selectie wordt gemaakt (Inspectie, 1996).

Via een vertaling van de kerndoelen in kerninhouden is in 1995 (Inspectie, 1996) nagegaan welk deel van de basisscholen een onderwijsaanbod in de diverse leer- en vormingsgebieden heeft dat geheel overeenkomt met de inhoud van de kerndoelen. Op twee derde van de scholen werden alle domeinen voor rekenen en wiskunde positief beoordeeld. Voor Nederlandse taal, aardrijkskunde en gezond gedrag gold dit voor ongeveer de helft van de scholen.

Bij de overige leer- en vormingsgebieden is de situatie ongunstiger. Minder dan de helft van de scholen verzorgt voor deze leer- en vormingsgebieden een aanbod dat volledig voldoet aan de kerndoelen. Deze uitkomsten bevestigen het beeld dat de CEB (1994) over het aanbod schetste en nuanceren dit verder. De nuancering betreft vooral die leer- en vormingsgebieden waarbij de CEB zich uitsluitend richtte op de methoden die op scholen aanwezig waren. Bij de evaluatie van de kerndoelen is tevens het gebruik van en de selectie uit methoden nagegaan. Zo blijkt dat het daadwerkelijke aanbod in het leer- en vormingsgebied natuur, waaronder biologie, niet voldoet aan de kerndoelen, terwijl de methoden daar voldoende aanknopingspunten voor bieden. Het leerstofaanbod in de gebieden aardrijkskunde en geschiedenis is op de helft van de basisscholen aan de maat. Knelpunten doen zich hierbij voor bij de kennis van de regio's (aardrijkskunde) en bij de basisvaardigheden (geschiedenis).

In het algemeen zullen problemen bij Nederlandse taal en de kennisgebieden in de loop van de tijd vanzelf oplossen, aangezien de kerndoelen vaak wel in recente methoden zijn verwerkt (Hofman en Vonkeman, 1996) en voor Nederlandse taal vanuit het Expertisecentrum Taalonderwijs initiatieven worden ontplooid tot verbetering en vernieuwing van het taalonderwijs.

Bij de overige leer- en vormingsgebieden heeft driekwart van de scholen problemen om het leerstofaanbod in overeenstemming te laten zijn met de kerndoelen. De verschillen tussen de onderwijspraktijk en de kerndoelen zijn het grootst bij het leer- en vormingsgebied natuur waaronder biologie, bij de nieuwe expressie-activiteiten (beweging, spel/bevordering taalgebruik) en bij de nieuwe kennisgebieden (maatschappelijke verhoudingen, geestelijke stromingen, bevordering van gezond gedrag en bevordering van sociale redzaamheid).

De problemen met deze gebieden zijn hardnekkig, aangezien de implementatie van de kerndoelen meestal niet verloopt via de lijn van de methodenaanschaf.

2.1.2 Doorgaande lijn

De verschillende onderdelen van het leerstofaanbod moeten ook goed op elkaar aansluiten in de opeenvolgende leerjaren (Creemers, 1994; Stringfield, 1995). Er moet sprake zijn van een doorgaande lijn door de hele basisschool, of, zoals in artikel 8 van de WBO staat, van een ononderbroken ontwikkelingsproces. In veel gevallen voorzien de methoden hierin. Indien nodig mag van scholen worden verwacht dat er duidelijke afspraken zijn over welke leerstof in de diverse leerjaren aan de orde komt. Dit geldt vooral voor de eerste groepen in het basisonderwijs, aangezien daar veel minder met methoden of met voorlopers of bronnenboeken wordt gewerkt.

De inspectie constateert dat er op inmiddels ruim de helft van de basisscholen voor Nederlandse taal bij de domeinen spelling en taalbeschouwing en voor rekenen en wiskunde sprake is van een doorgaande lijn in het leerstofaanbod in de achtereenvolgende leerjaren.

De aanwezigheid van methoden betekent nog niet dat de scholen ook systematisch in alle groepen volgens de lijn van die methoden werken. Vooral in de groepen 1 en 2 is dit vaak problematisch. Slechts op 20 procent van de basisscholen is in deze groepen sprake van een systematische aanpak van het onderwijs in Nederlandse taal en rekenen en wiskunde (Ledoux en Overmaat, 1996). Dit terwijl de helft van de leraren wel beschikt over een onderwijsmethode waarin voldoende aandacht aan die doorgaande lijn wordt besteed (Sontag, 1997). Ook ten aanzien van het schrijfonderwijs constateert de inspectie (1998) dat op de meeste scholen een beredeneerd en longitudinaal leerstofaanbod ontbreekt. De doorgaande lijn van voorbereidend naar voortgezet onderwijs in het schrijven van teksten is veelal niet geëxpliciteerd.

2.1.3 Onderwijs-op-maat

Om alle leerlingen zover te brengen dat zij de vastgestelde doelen bereiken, moeten leraren rekening houden met de extra onderwijsbehoeften die sommige leerlingen hebben (Houtveen en Booij, 1994). Hiervoor moeten zij weten welke die behoeften zijn en de

beschikking hebben over onderwijsmethoden en leermaterialen die consequent voor dit doel zijn opgezet. Leerlingen krijgen daardoor voldoende variatie in leer- en hulpmiddelen. Op dit moment bieden reken- en leesmethoden en in iets mindere mate taalmethoden voldoende mogelijkheden voor adaptief onderwijs (Hofman en Vonkeman, 1996). Veel scholen bezitten daarnaast remediërend materiaal voor lezen, spellen en rekenen en zijn bezig met het invoeren van een leerlingvolgsysteem.

Scholen met allochtone leerlingen dienen rekening te houden met de extra onderwijsbehoeften van deze leerlingen op het gebied van de Nederlandse taal (Weide, 1995; Van der Werf e.a., 1994; Volman en Van Erp, 1994).

Op dit moment heeft bijna twee derde van de leraren in groep 1 en 2 allochtone kinderen in de klas, maar men gebruikt volgens Driessen en Claassen (1996) relatief zelden een programma voor Nederlands als tweede taal (NT2), hoewel er voldoende materiaal op de markt is en een systematische aanpak vruchten blijkt af te werpen (Appelhof, 1994). In het Onderwijsverslag over 1994 constateerde de inspectie al dat de onderwijsleerpakketten niet systematisch en volgens de bedoelingen worden gebruikt en dat het NT2-onderwijs onvoldoende is ingebed in het taalonderwijs voor alle leerlingen (Inspectie, 1995). In dit opzicht is er nauwelijks sprake van verbetering.

2.1.4 Intercultureel onderwijs

Een essentieel onderdeel van de opdracht aan scholen is het (leren) omgaan met de verscheidenheid tussen leerlingen (OCenW, 1995). Scholen zullen zich met hun onderwijs moeten richten op het geven dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving (WBO, art. 8, lid 3; ISOVSO, art. 11, lid 3). Dit vraagt van scholen dat zij een leerstofaanbod hebben waarin aandacht wordt besteed aan de etnische en culturele verscheidenheid van de Nederlandse samenleving om daarmee vorm te geven aan intercultureel onderwijs.

Intercultureel onderwijs is nog steeds een marginale aangelegenheid, ook op scholen met veel meertalige leerlingen (Litjens, 1993; CEB, 1994). Minder dan de helft van de scholen verzorgt een leerstofaanbod over de etnisch culturele verscheidenheid van de Nederlandse samenleving. Dit ondanks het feit dat zeker de nieuwere methoden voor aardrijkskunde, geschiedenis en taal voldoen aan het non-discriminatiebeginsel en interculturele doelen nastreven (Hofman en Vonkeman, 1996).

Voor al scholen met weinig of geen allochtone leerlingen hebben moeite met de vormgeving van intercultureel onderwijs. De projectgroep Intercultureel Onderwijs (ICO) bepleit dan ook om op systematische wijze na te denken over mogelijkheden en beperkingen van intercultureel onderwijs in mono-etnische scholen. Voorts acht de projectgroep een bezinning noodzakelijk op de uit het minderhedendebat voortgekomen vraag of intercultureel onderwijs ook boven die beperkingen uit kan stijgen (Fase en Van Loon, 1997). Eenzelfde richting werd reeds eerder voorgesteld door de CEB (1994).

2.2 Leertijd

Of en welke resultaten leerlingen behalen, hangt in belangrijke mate af van de tijd die beschikbaar is om te leren. De feitelijke leertijd van leerlingen is vooral afhankelijk van de tijd die de school voor onderwijs heeft gepland en van het doelmatig gebruik van deze tijd.

2.2.1 Tijd voor onderwijs

Het belang dat de wetgever hecht aan voldoende onderwijstijd blijkt uit de WBO: basisscholen moeten de leerlingen in de acht jaren van het basisonderwijs minstens 7520 uur onderwijs aanbieden. In vergelijking tot andere landen is dit veel; alleen in Zwitserland is dit meer (OECD, 1996). Gemiddeld lag het aantal geplande onderwijsuren in 1995 een kleine honderd uur hoger dan het wettelijk verplichte minimum; het aantal geplande uren is in 1997 opgelopen tot ongeveer 7.680 uur.

In 1993 en in 1995 onderzocht de inspectie het tijdgebruik in het basisonderwijs (Inspectie, 1994; Inspectie 1996). In 1997 is opnieuw nagegaan hoeveel uur onderwijs leerlingen in het basisonderwijs daadwerkelijk ontvangen. Scholen slagen er immers niet altijd in de geplande onderwijstijd volledig te benutten. Daar zijn ten minste twee redenen voor te noemen: verplaatsingen naar andere onderwijslocaties en later beginnen of eerder eindigen dan gepland. Niet alle onderwijsactiviteiten spelen zich in het schoolgebouw zelf af. Reistijden onder schooltijd naar en van het gymastieklokaal, het zwembad, de schooltuin of de bibliotheek kosten gemiddeld 1,5 procent van de onderwijstijd. In de meeste gevallen zijn die reistijden onvermijdelijk. Het merendeel van de scholen slaagt erin ze tot een minimum te beperken. Ongeveer 3 procent van de onderwijstijd gaat verloren doordat de lessen 's ochtends, 's middags en rond de ochtendpauze te laat te beginnen of te vroeg eindigen. Ten opzichte van 1993 en 1995 is er weinig veranderd: ook toen constateerde de inspectie dat er gemiddeld per dag niet meer dan tien minuten 'verloren' gaan ten opzichte van de geplande tijden. Nog steeds blijken er tussen scholen en tussen leraren onderling aanzienlijke verschillen op dit punt te bestaan.

Verlies van onderwijstijd door ziekte van leraren komt in het primair onderwijs maar zelden voor. Zelfs als geen vervangers gevonden kunnen worden (veel scholen in de grote steden melden dat het in het geheel niet meer mogelijk is vervangers te vinden) zorgen de scholen ervoor dat het onderwijsproces doorgang kan vinden. Wel gaat dit vaak ten koste van de uitvoering van andere taken, zoals management, interne begeleiding en remedial teaching. De CEB (1994) constateerde dat lesuitval als gevolg van ziekte of om andere redenen in de groepen 1 tot en met 4 bij hooguit 10 procent van de scholen voorkwam en in de groepen 5 tot en met 8 bij 3 procent van de scholen.

Leerlingen krijgen daarnaast minder leertijd doordat zij niet altijd volledig gebruik van de onderwijstijd (kunnen) maken (bijvoorbeeld vanwege ziekzijn). Gemiddeld zijn leerlingen 3 procent van de schooltijd niet aanwezig.

Sommige scholen weten de leertijd van leerlingen uit te breiden door het geven van extra onderwijs of het opdragen van huiswerk. In vergelijking met andere landen krijgen Nederlandse leerlingen op de basisschool overigens weinig huiswerk mee (Lundberg en Linnakyla, 1993). Hoewel deze maatregelen de gemiddelde feitelijke leertijd niet aanmerkelijk beïnvloeden, komt een verlengde schooldag op 9 procent van de scholen voor, wordt op 38 procent van de scholen wel eens extra onderwijs gegeven en komt het maken van huiswerk onder begeleiding op 28 procent van de scholen voor (Ledoux en Overmaat, 1996).

In vergelijking tot de inventarisaties uit 1993 en uit 1995 is er weinig verandering te zien in de geplande en in de gerealiseerde onderwijstijd op basisscholen. Gemiddeld blijft er ongeveer 7.100 uur over voor daadwerkelijk onderwijs in de klas. Op 20 procent van de scholen ontvangen de leerlingen meer dan 7.300 uur onderwijs en op een even hoog percentage scholen is dat minder dan 6.900 uur. Nog steeds blijken de verschillen tussen scholen in dit opzicht groot te zijn en nog altijd blijken er scholen te zijn die er niet in slagen het wettelijk voorgeschreven aantal onderwijsuren daadwerkelijk te realiseren.

2.2.2 Het gebruik van de onderwijstijd

Het hoge aantal geplande uren onderwijs gaat in ons land gepaard met een hoge werkdruk van leraren. De leerling-leraar verhouding is in Nederland hoger dan in de andere landen die deel uitmaken van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Het aantal lesuren bedraagt bijna tweehonderd uur meer dan het OESO-gemiddelde (Van Herpen, 1997; OECD, 1996). Dit stelt hoge eisen aan de leraren. Leraren voldoen in het algemeen aan deze eisen: zij gaan efficiënt met de beschikbare tijd om. Van de beschikbare tijd wordt gemiddeld ruim 93 procent besteed aan instructie en verwerking. Dat betekent dat weinig onderwijstijd weglekt door klassenorganisatie en ordehandhaving.

Uiteindelijk bepaalt de kwaliteit van het didactisch handelen van de leraar (zie paragraaf 2.3) of de leerlingen tijdens de beschikbare onderwijstijd taakgericht aan het werk zijn. Dat is het geval als nagenoeg alle leerlingen tijdens de instructie opletten en tijdens de verwerking bezig zijn met hun taak. In 1997 is tijdens de instructie de taakgerichtheid van de leerlingen bij ruim 80 procent van de leraren voldoende. Tijdens de verwerking is dat ruim 70 procent. Dat is een verbetering in vergelijking tot 1993 toen de CEB (1994) concludeerde dat slechts 63 procent van de scholen erin slaagde de beschikbare tijd op efficiënte wijze te gebruiken. Van de beschikbare onderwijstijd nemen taal en lezen samen ruim 30 procent in beslag (Inspectie, 1994; Kral e.a., 1995). De inspectie constateert in 1997 dat bij Nederlandse taal vooral aan het onderdeel spellen relatief veel tijd wordt besteed. Otter en Schoonen (1996) berekenen dat basisscholen in de groepen 5 tot en met 8 de minste tijd besteden aan het onderdeel spellen. Aan rekenen en wiskunde wordt ongeveer 20 procent van de tijd besteed.

Ondanks het hoge aantal jaarlijkse lessen in ons land en ondanks het feit dat de tijd over het algemeen goed wordt gebruikt, blijft het de vraag of dit voldoende is, met name voor zwakkere leerlingen. In dit verband is het opmerkelijk dat de geplande tijd voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde op OVB-scholen niet afwijkt van die op 1,00-scholen. Wel gaven leraren op de 1,90-scholen aan dat er gemiddeld drie uur per week meer tijd aan Nederlandse taal wordt besteed dan in het activiteitenplan staat vermeld (Inspectie, 1997). De CEB pleitte al eerder voor hulp aan zwakke leerlingen bij het 'uitbaten' van de geboden leertijd. Ook de afgelopen jaren gingen er regelmatig stemmen op om de leertijd op de een of andere manier uit te breiden. De discussie over het zo efficiënt mogelijk gebruik van de beschikbare tijd is nog steeds actueel. Ook zijn veel pleidooien voor meer onderwijsuren te horen. Onder verwijzing naar landen als Frankrijk en België waar de deelname van driejarigen aan het onderwijs al bijna op 100 procent ligt (OECD, 1996), wordt in dit verband ook gepleit voor versterking van de voorschoolse vorming of verlaging van de toelatingsleeftijd voor het basisonderwijs. Doornbos (in Ahlers, 1995) ziet mogelijkheden schooluitval en milieugebonden onderwijsachterstand te beperken door 'dienstbaar onderwijs' in een opvanghuis waar ook geleerd wordt. De Commissie Onderwijs 2010 (1997) geeft aan dat de school van de toekomst zich niet kan beperken tot het verzorgen van onderwijs tijdens de traditionele schooltijden gezien de taken die haar te wachten staan. In de Onderwijsbegroting voor 1998 (OCenW, 1997e) is eveneens aandacht besteed aan de relatie tussen onderwijstijd en onderwijsachterstanden. In experimenten worden programma's beproefd voor taal- en ontwikkelingsstimulering bij samenwerkingsverbanden van peuterspeelzalen en basisscholen. In de Wet Primair Onderwijs worden ten behoeve van leerlingen met onderwijsachterstanden de mogelijkheden voor een verlengde schooldag vergroot.

De inspectie is van oordeel dat de prioriteit van scholen zou moeten liggen bij een zo efficiënt en effectief mogelijk gebruik van de nu beschikbare tijd. Pas als de school die tijd optimaal gebruikt - en veel scholen zitten daar niet zo ver vanaf - maar er toch niet in slaagt de achterstanden van bepaalde categorieën leerlingen weg te werken, is het zinvol de mogelijkheid van uitbreiding van de leertijd te overwegen.

2.3 Didactisch handelen

De kwaliteit van het handelen van de leraren blijkt een belangrijke rol te spelen bij de leer-vorderingen van de leerlingen. Tegelijkertijd hangt het concrete handelen van de leraar af van de kenmerken van de onderwijsleersituatie waarin de leraar zich samen met de leerlingen bevindt. Hij/zij zal iedere keer moeten inschatten hoe te handelen in iedere specifieke onderwijsleersituatie. Van leraren wordt verwacht dat zij daarbij verschillende modellen, strategieën en arrangementen hanteren, gericht op de doelstellingen die zij nastreven.

De inspectie is in 1995 en in 1997 de kwaliteit van het didactisch handelen van leraren nagegaan aan de hand van de volgende aspecten:

- de mate waarin de instructie en verwerking helder en gestructureerd zijn;
- de mate waarin leerlingen actief zijn betrokken bij het leerproces;
- de mate waarin het didactisch handelen van leraren (tevens) is gericht op het leren gebruiken van leerstrategieën;
- de mate waarin leraren rekening houden met relevante verschillen tussen leerlingen;
- de doelmatigheid van de klassenorganisatie.

Deze algemene didactische aspecten komen hieronder achtereenvolgens aan de orde. De paragraaf wordt afgesloten met een nadere analyse van het vakdidactisch handelen van leraren bij rekenen en wiskunde en bij enkele domeinen van de Nederlandse taal.

Tabel 2.3a Percentage leraren in het basisonderwijs dat voldoet aan standaarden voor goed didactisch handelen.

	1995	1997
• De instructie voldoet aan kenmerken zoals duidelijke leerdoelen, heldere uitleg, duidelijke lesstructuur, betrokken houden van leerlingen	82	82
• De leraar biedt voldoende gelegenheid tot zelfstandig werken Het tempo van de lessen is goed	81 60	89 61
• De leraar houdt bij de instructie voldoende rekening met de verschillen in de groep	48	48
• De leraar houdt bij de verwerking voldoende rekening met de verschillen in de groep	60	65
• De leraar biedt leerlingen feedback op basis van geregistreerde leervorderingen	34	41
• De lessen zijn goed georganiseerd	77	83

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Ook in 1993 evalueerde de inspectie (CEB, 1994) de kwaliteit van het didactisch handelen van leraren. De bevindingen uit 1993 stemmen op hoofdlijnen overeen met het beeld dat bovenstaande tabel oproept: de 'ambachtelijke' kwaliteiten van de meeste leraren blijken voldoende tot goed te zijn, maar de afstemming van de leerstof op individuele leerlingen of groepen van leerlingen blijft daar duidelijk bij achter, met name tijdens de instructie.

2.3.1 Helder en gestructureerd

In de eerste plaats mag worden verwacht dat de instructie en verwerking helder zijn en goed gestructureerd. In het beroepsprofiel leraar primair onderwijs (Vereniging Samenwerkende Landelijke Pedagogische Centra, VSLPC, 1993; Forum Vitaaal Leraarschap, 1995) zijn de vaardigheden samengevat in het taakprofiel 'directe instructie'. Onderzoek naar de effecten van instructie op prestaties van leerlingen wijst uit dat in het algemeen directe instructie het beste werkt (Creemers, 1991; Creemers 1994; Veenman, 1992; Houtveen en Osinga, 1995). Een goede instructie dient onder meer in te houden dat de leraar een duidelijke opbouw aanbrengt in de lessen: hij/zij laat leerlingen weten wat het doel is van de les, wat tijdens de les van hen wordt verwacht en wat aan het einde van de les samen wat aan de orde is geweest. De instructie gebeurt stap voor stap en met behulp van voorbeelden en aanschouwelijke materialen. De leraar vat de leerstof regelmatig samen. Ook bij de verwerking geldt dat de leraar gestructureerd te werk moet gaan en duidelijkheid aan de leerlingen moet verschaffen. De leraar dient voorts tijdens de instructie en de verwerking van leerstof controleren of leerlingen de leerstof begrijpen en te werk gaan zoals de bedoeling is.

Uit tabel 2.3a blijkt dat leraren in het algemeen in voldoende mate beschikken over didactische vaardigheden die nodig zijn voor het geven van onderwijs. Acht van de tien leraren hanteren duidelijke leerdoelen, geven heldere uitleg en weten zo leerlingen betrokken te houden bij de les. Bij deze leraren weten de leerlingen welke taken gemaakt

moeten worden. De leraren controleren de gemaakte taken en zorgen ervoor dat de leerlingen taakgericht en geconcentreerd doorwerken. Activiteiten zoals het terugblikken op eerdere lessen, het nabespreken van de les en het herhalen van leerstof komen veel minder voor. De inspectie constateert dat leraren in het algemeen wel een aantal elementen van directe instructie gebruiken, maar niet alle.

Dat directe instructie kan bijdragen aan verbetering van de resultaten van het onderwijs blijkt ook uit het Kleinschalig Experiment Achterstandsbestrijding (KEA). In eerste instantie vier en inmiddels zeven Rotterdamse basisscholen uit kansarme wijken nemen deel aan dit experiment, waarin verbetering van de effectiviteit van de instructie centraal staat. Bij de instructie is een beperkt aantal expliciete streefdoelen geformuleerd. Soms was herformulering van leerinhouden nodig, al dan niet aangevuld met suggesties over de te kiezen didactische aanpak. Ook zijn toetsen voor de korte-termijn evaluatie toegevoegd. Leraren worden intensief begeleid in de klassensituatie en dienen tijdens de les steeds aandacht te besteden aan de componenten: voorkennis ophalen, instructie, begeleid oefenen, individuele verwerking en terugkoppeling. Het resultaat van dit experiment is dat de toetsprestaties op veel onderdelen aanzienlijk verbeteren, ook in de jaren na afloop van de intensieve begeleiding van de leraar die aan de desbetreffende groep les gaf.

2.3.2 Activiteit leerlingen

Een heldere structuur van leerstof en uitleg garandeert nog niet dat leerlingen daadwerkelijk leren. Onderzoekers wijzen op het belang van het actieve aandeel van de leerling in het leerproces. Diverse werkvormen moeten beschikbaar zijn om leerlingen actief bij het onderwijs te betrekken. Ook een afwisselend en functioneel gebruik van deze werkvormen kan de betrokkenheid van leerlingen bij het leerproces verhogen. In dit verband kan gewezen worden op het begeleid oefenen. Voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften is juist begeleid oefenen een essentiële schakel tussen uitleg en het zelfstandig verwerken. Daarnaast bieden deze werkvormen de leraar de mogelijkheid om het onderwijs te differentiëren en daar waar het werkvormen zoals zelfstandig werken of samenwerkend leren betreft de ruimte leerlingen waar nodig gericht hulp te bieden. Een ruime meerderheid van de scholen slaagt erin leerlingen actief te betrekken bij het onderwijs. Uit de tabel 2.3a blijkt voorts dat in 1997 bijna 90 procent van de leraren voldoende gelegenheid biedt tot zelfstandig werken. Ook het begeleid oefenen is een frequent gehanteerde werkvorm. Bij Nederlandse taal en rekenen en wiskunde wordt een kwart tot ruim eenderde van de tijd aan deze werkvormen besteed (Kral, 1995)

2.3.3 Leerstrategieën

Voor de ontwikkeling van het zelfstandig leren is het niet voldoende alleen gelegenheid te bieden tot zelfstandig werken. Leerlingen moeten weten hoe zij de taken kunnen aanpakken. Dit betekent dat zij vaardigheden moeten ontwikkelen in het plannen van leeractiviteiten en in het hanteren van strategieën. Voor leraren betekent dit dat zij bewust aandacht moeten besteden aan de ontwikkeling van deze vaardigheden. Daarbij mag van hen worden gevraagd dat zij gebruik maken van concrete en voor leerlingen herkenbare situaties en ervaringen. Dit maakt het de leerlingen mogelijk verbanden te leggen tussen de leerstofinhoud en hun dagelijkse leefwereld. Van leraren mag ook worden verwacht dat ze vooral toepassingsgerichte opdrachten geven en de leerlingen de gelegenheid bieden (eenvoudige) verbanden, regels en structuren op te sporen. Leraren dienen gericht onderwijs in strategieën te geven: oplossingsstrategieën in rekenen en wiskunde, leesstrategieën bij het onderwijs in begrijpend lezen, onderzoeksstrategieën bij het onderwijs in de kennisgebieden. Daar hoort ook het demonstren van het gebruik van modellen bij, van schema's en handelingswijzers en leerlingen hiermee laten oefenen. Er dient daarbij veel interactie te zijn die is gericht op het ontdekken en aanleren van leerstrategieën.

Ten slotte is het van belang dat leraren leerlingen stimuleren controle-activiteiten uit te voeren. Dit stelt leerlingen in de gelegenheid te reflecteren op hun activiteiten en de resultaten daarvan op juistheid te controleren.

2.3.4 Afstemming

De aard en de intensiteit van de instructie, de duur van de verwerkingsfase (oefentijd) en de wijze van feedback zijn afhankelijk van de extra onderwijsbehoeften van de leerlingen en kunnen sterk variëren. Alle leerlingen moeten voldoende betrokken zijn en betrokken blijven bij de uitleg, het begeleid oefenen en de verwerking (Veenman, 1992; Veenman e.a., 1993). Van leraren vraagt dit maximaal rekening te houden met en in te spelen op verschillen tussen leerlingen. De vaardigheden die dit vereist zijn samengevat in het taakprofiel 'zorgverbreiding' (VSLPC, 1993).

Van leraren wordt daarbij verwacht dat zij tijdens de instructie - indien nodig - rekening houden met niveauverschillen tussen de leerlingen. Afstemming op die niveauverschillen dient ook plaats te vinden tijdens de verwerking van de leerstof. De leraar dient leerlingen de ruimte te bieden de leerstof te verwerken op hun eigen niveau, op een bij hen passende manier en in hun eigen tempo.

Veel methoden bevatten materialen en oefeningen voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften.

Als leraren beschikken over een methode die onderwijs-op-maat mogelijk maakt, betekent dat nog niet dat ze hiervan optimaal gebruik maken. Zo constateren Harskamp en Suhre (1993) dat minder dan de helft van de leraren de herhalingsstof uit rekenmethoden gebruikt. Extra stof voor snelle leerlingen wordt vaker ingezet, maar 20 procent van de leraren maakt ook daar geen gebruik van. Bokhove e.a. (1996) melden dat leraren in de groepen 3, 4 en 5 overwegend klassikaal werken, eventueel met differentiatie in de verwerkingsfase. Volgens Hofman en Vonkeman (1996) gedragen leraren die bij lezen en spelling methoden gebruiken die geschikt zijn voor onderwijs-op-maat zich niet anders dan leraren die dergelijke methoden niet hanteren. Leraren zijn zich in het algemeen wel bewust van de verschillen tussen hun leerlingen en staan welwillend ten opzichte van onderwijs-op-maat, maar stemmen hun onderwijs nog onvoldoende op verschillen af. Frontaal-klassikaal onderwijs, waarbij alle leerlingen dezelfde instructie en dezelfde leerstof krijgen, is in ruim driekwart van de lessen aan de orde (Houtveen e.a., 1997; Peschar en Meijer, 1997). Kral e.a. (1995) concluderen dat bij lezen 72 procent van de tijd klassikaal wordt ingevuld. Bij taal en rekenen is 85 procent. Vergelijkbare percentages worden ook in ander onderzoek vermeld (Ledoux en Overmaat, 1996; Van der Werf e.a., 1996; Moolij, 1994).

De inspectie is in 1995 en 1997 nagegaan wat de kwaliteit is van onderwijs-op-maat in het basisonderwijs. Het aanbod aan onderwijs-op-maat is in vergelijking met 1995 vrijwel gelijk gebleven en heeft verbetering. Onderwijs-op-maat wil zeggen: de school treft maatregelen om tegemoet te komen aan de onderwijsbehoeften van leerlingen, zoals het differentiëren van instructie en verwerking op basis van regelmatig gepeilde leerlingvorderingen. Ongeveer 45 procent van de basisscholen is ten minste 'op weg' om de instructie en verwerking voldoende aan te passen aan de onderwijsbehoeften van de leerlingen. In het LOM- en MLK-onderwijs geldt dit voor ongeveer 90 procent van de scholen. Leraren voldoen in het algemeen aan de didactische eisen die aan hun handelen gesteld worden, maar slagen er veelal nog niet voldoende in onderwijs-op-maat te realiseren.

Naar aanleiding van de eerste evaluatie van onderwijs-op-maat uitte de inspectie haar zorgen over het vermogen van de scholen om instructie en verwerking beter af te stemmen op relevante verschillen tussen de leerlingen. Tevens verwachtte de inspectie toen dat zonder een effectieve impuls tot verbetering, de kwaliteit van onderwijs-op-maat onvoldoende vooruitgang zou tonen. De uitkomsten van de evaluatie in 1997 nemen deze zorg niet weg. Hoewel er sprake is van een lichte positieve ontwikkeling, zijn ook in 1997 op een meerderheid van de basisscholen de instructie en de verwerking nog in onvoldoende mate aangepast aan de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Dit beeld is in de afgelopen jaren diverse malen bevestigd bij de evaluatie van het onderwijs in rekenen en wiskunde (Inspectie, 1997f), het onderwijs in begrijpend lezen (Inspectie, 1996a), het

onderwijs in spellen (Inspectie, 1997g), de in 1997 uitgevoerde evaluatie van het onderwijs in het schrijven van teksten en in de evaluaties van tijdgebruik en rendement in 1995 en 1997.

De inspectie verwacht dat de maatregelen tot groepsverkleining in de onderbouw, waarvan de eerste stap recent is geëffectueerd, een positief effect zullen hebben op de motivatie van onderwijsgeevenden om meer te differentiëren. Ook de toenemende behoefte van scholen aan ondersteuning bij differentiatie kan in dit opzicht een positief signaal zijn.

De kwaliteit van het evalueren, registreren en het direct terugkoppelen naar leerlingen is sinds 1995 iets toegenomen. Het gaat om het regelmatig nakijken van schriftelijk werk, het gebruiken van toetsen, het bespreken van resultaten met leerlingen en het aanpassen van het aanbod. Een mogelijke verklaring vormt wellicht het toenemend gebruik van methoden waarin toetsen zijn opgenomen. Ook de toenemende beschikbaarheid en het gebruik van leerlingvolgsystemen kan een deel van de toename verklaren.

Voor allochtone leerlingen mag gerichte instructie in Nederlands als tweede taal (NT2) worden verwacht ter vergroting van de woordenschat (Appel en Vermeer, 1993). Daarnaast dienen leraren in hun handelen rekening te houden met de extra onderwijsbehoefte op taalgebied van deze leerlingen. Zij moeten situaties benutten om de woordenschat van leerlingen uit te breiden en een correct taalgebruik te bevorderen. Op onderwijsvoorrangsscholen ging de inspectie na of de leraren de taalontwikkeling van de leerlingen expliciet stimuleren. Op een kwart van de onderwijsvoorrangsscholen en ongeveer de helft van de scholen voor LOM- en MLK-onderwijs stimuleren de leraren de taalontwikkeling in voldoende mate of hebben ze daartoe de eerste aanzetten gegeven.

2.3.5 Klassenorganisatie

Door een goede organisatie en door een goede voorbereiding van alle onderdelen in een les kunnen leraren ervoor zorgen dat voldoende tijd beschikbaar is voor onderwijs. De tijd die de leraar en de leerlingen moeten besteden aan niet-onderwijsinhoudelijke zaken (zoals het uitdelen en ophalen van materialen, het nemen van disciplinaire maatregelen, het zoeken van benodigde materialen, het wachten op lesmaterialen) moet zo kort mogelijk zijn (Veenman e.a., 1986; 1993). Leraren moeten ook 'lege' tijd voor leerlingen, zoals tijd waarin zij zitten te wachten op een volgend onderdeel van de les of op extra uitleg of hulp, proberen te voorkomen. Onderwijs kan ten slotte alleen maar effecten hebben als de leerlingen betrokken zijn bij wat er in de les gebeurt en taakgericht werken. Leraren gaan (zie ook paragraaf 2.2), in het algemeen efficiënt om met de tijd. Het percentage van de lestijd dat besteed wordt aan instructie en verwerking bedraagt in het basisonderwijs in 1997 gemiddeld ruim 93 procent, evenveel als in 1995. Organisatorische zaken kosten leraren dus weinig lestijd. In vergelijking met 1995 slagen steeds meer leraren erin de verwerking van de leerstof en de lessen op zich beter te organiseren. Gezien de al hoge percentages was een spectaculaire vooruitgang ook niet te verwachten. Als leerlingen voldoende tijd krijgen om te leren garandeert dat nog niet dat ze ook taakgericht bezig zijn. Er is sprake van voldoende taakgerichtheid indien tijdens de instructie nagenoeg alle leerlingen opletten en tijdens de verwerking vrijwel alle leerlingen bezig zijn met hun taak.

Bij ruim 80 procent van de leraren in het basisonderwijs is de taakgerichtheid van de leerlingen tijdens de instructie voldoende. Dat is tijdens de verwerking minder. Bij ruim 70 procent van de leraren zijn vrijwel alle leerlingen tijdens de verwerking gericht bezig met hun werk.

2.3.6 Vakdidactisch handelen van leraren

Voor rekenen en wiskunde en enkele domeinen van de Nederlandse taal heeft de inspectie het didactisch handelen van leraren nader geanalyseerd. Deze analyse van het vakdidactisch handelen was vooral gericht op de vraag in hoeverre leraren erin slagen leerstrategieën toe te passen in hun onderwijs.

a Rekenen en wiskunde

In 1997 ging de inspectie na in hoeverre leraren er in slagen leerstrategieën toe te passen in hun onderwijs in rekenen en wiskunde. Tabel 2.3.6 geeft een overzicht van de resultaten.

Tabel 2.3.6 Percentage leraren dat voldoet aan de vakdidactische eisen bij rekenen en wiskunde.

Vakdidactische eisen	1997
1 De leraar maakt gebruik van contexten en modellen.	67
2 De interactie bij de lessen rekenen en wiskunde richt zich op oplossingsstrategieën.	46
3 De leraar geeft bij lessen rekenen/wiskunde oefeningen en toepassings-gerichte opdrachten.	76
4 De leraar stimuleert leerlingen controle activiteiten uit te voeren.	29

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Op ongeveer 85 procent van de scholen wordt inmiddels een methode voor realistisch rekenen gebruikt. Uit de tabel blijkt dat leraren nog moeite hebben met de nieuwe aanpak die bij realistisch rekenen hoort. Hoewel leraren voldoende gebruik maken van modellen, levert vooral het gebruik van betekenisvolle contexten als uitgangspunt van de les hen nog de nodige problemen op. De inspectie constateert verder dat minder dan de helft van de basisscholen erin slaagt interactie en reflectie van voldoende kwaliteit te realiseren, wat nu juist essentiële uitgangspunten voor modern onderwijs in rekenen en wiskunde zijn. Zo wordt op veel scholen onvoldoende aandacht besteed aan het proces van probleemoplossen en wordt te weinig aangesloten bij denkstrategieën van leerlingen. Verder worden leerlingen onvoldoende gestimuleerd te reflecteren op de eigen reken- en wiskunde-activiteiten en de uitkomsten daarvan op juistheid te controleren. Uit diverse onderzoeken blijkt eveneens dat de implementatie van de realistische rekendidactiek nog een probleem is. Soms geven leraren met een realistische methode nog op traditionele, mechanistische wijze les (Willemsen, 1994). Leraren hebben moeite met het gebruik van visuele modellen, het koppelen van oplossingen van leerlingen aan standaardoplossingen, het voortbouwen op strategieën van leerlingen en het kiezen van geschikte opgaven (Harskamp, 1996; Gravemeijer en Ruinaard, 1995). Tot op heden blijkt het aanleren van nieuwe didactische vaardigheden voor realistisch rekenen niet eenvoudig, ook niet als leraren beschikken over geschikt materiaal (Van Zoelen e.a., 1996).

b Begrijpend lezen

Op ongeveer 35 procent van de basisscholen hanteren de leraren de procedures en technieken van procesgericht, strategisch leesonderwijs. In 1995 was dat nog 25 procent (Inspectie, 1996a). De aanwezigheid van een (recente) methode blijkt een noodzakelijke voorwaarde voor goed leesonderwijs te zijn, maar een garantie hiervoor is het niet. Op iets minder dan een derde deel van de scholen worden de methodische mogelijkheden niet voldoende gebruikt.

Wat begrijpend lezen betreft wordt de aandacht voor communicatieve didactiek door opleiders en onderzoekers weliswaar ondersteund, maar in de praktijk overheerst ook hier de traditionele benadering. Vooral in de groepen 3 en 4 stellen relatief weinig leraren leesstrategieën aan de orde. Leraren die een moderne methode gebruiken, besteden tweemaal zo vaak aandacht aan strategieën dan anderen die niet zo'n methode hebben. Studievaardigheden (informatie opzoeken, woordenboeken en naslagwerken gebruiken, tabellen en grafieken lezen, samenvatten) komen voornamelijk in groep 7 en 8 aan bod, maar lang niet altijd frequent (Ledoux en Overmaat, 1996).

c Schrijven

In 1997 evalueerde de inspectie de kwaliteit van het onderwijs in schrijven of stellen. Rondom het onderwijs in schrijven doet zich een aantal problemen voor. Kern van de problemen is wellicht te vinden in de onbekendheid van leraren met het schrijfproces en in een nog onvoldoende geïmplementeerde didactiek voor het schrijfonderwijs. Onderwijs in schrijven heeft als doel leerlingen vertrouwd te maken met die vaardigheden en attitudes die noodzakelijk zijn voor het schrijven van teksten. Belangrijk daarin zijn aspecten als het activeren van reeds behandelde leerstof en contextvoorkennis; interactie, waarbij de leraar het proces van de leerling begeleidt; instructie, waarbij de schrijftaak nader wordt verkend, onder meer door gebruik te maken van schrijfschema's; actieve verwerking door de leerlingen in de vorm van ordenen en selecteren van de inhoud, schrijven van de tekst, reviseren en verzorgen van de tekst; na afloop het in interactie reflecteren op het proces en op het product. De inspectie constateert dat op de helft van de scholen de vakdidactiek nog in onvoldoende mate de gewenste kenmerken vertoont. Op een derde deel van de scholen gebeurt dat op matige wijze en op 15 procent van de scholen kent de vakdidactiek alle genoemde aspecten.

d Spelling en interpunctie

De inspectie evalueerde de kwaliteit van het onderwijs in spelling en interpunctie in 1996. De algemene conclusie luidde dat het vakdidactisch handelen op dit gebied bij de meeste leraren van goede kwaliteit is. Het gaat om het hanteren van een gerichte onderwijsstrategie en het kiezen van een aanpak die past bij het spellingsprobleem, alsmede het plaatsen van inhouden in een functioneel kader en het besteden van aandacht aan een spellingsgeweten (Inspectie, 1997g).

Bij het onderwijs in interpunctie is, anders dan bij spellen, nauwelijks sprake van het plaatsen van het geleerde in een functioneel kader. Op een derde deel van de scholen komt men in het geheel niet toe aan een functionele koppeling.

2.4 Pedagogisch klimaat

Het belang van een goed pedagogisch klimaat als een belangrijke voorwaarde voor leren en ontwikkeling wordt in Nederland van oudsher onderkend (Brandsma en Bos, 1994). De term pedagogisch klimaat verwijst in de eerste plaats naar de manier waarop leraren met leerlingen omgaan en naar de omgang tussen leerlingen onderling. Het pedagogisch klimaat wordt ook bepaald door de manier waarop leraren de omgeving van leerlingen in de groepen en in de school inrichten en vorm geven.

Voor een goed pedagogisch klimaat is een juiste balans tussen ondersteuning en uitdaging essentieel. Het pedagogisch klimaat is ondersteunend indien de omgeving veilig en gestructureerd is. Hoe rustiger het is op school en hoe veiliger leerlingen zich op school kunnen voelen, des te beter leerlingen zich kunnen wijden aan hun taken (Mortimore e.a., 1988). Voorts betekent het dat leraren zoveel mogelijk rekening houden met en tegemoetkomen aan de behoeften van leerlingen, hen helpen en ondersteunen en zorgen voor voldoende veilige relaties. Dit betekent tevens dat zij (preventief) aandacht besteden aan onderwerpen zoals vooroordelen, intimideren, pesten en geweld. Ondersteuning zal steeds moeten zijn verbonden met uitdaging en met stimuleren (Stevens, 1997). Een belangrijke doelstelling van opvoeding en onderwijs is het stimuleren van de zelfstandigheid en het leren dragen van zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid. Om die doelstelling te bereiken moeten leraren zorgen voor een uitdagende leeromgeving, die didactisch rijk is en uitnodigt tot leren en exploratie.

Sinds 1993 is de inspectie op verschillende momenten nagegaan hoe de kwaliteit is van het pedagogisch klimaat in scholen voor primair onderwijs. De CEB (1994) oordeelde positief over het pedagogisch handelen van leraren op basisscholen en tekende hierbij aan dat de situatie in de groepen 1 en 2 over het algemeen nog wat beter was dan in de overige groepen. Ook in 1995 concludeerde de inspectie dat het pedagogisch klimaat in basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs (ZMLK en Mytyl) van voldoende kwaliteit was, zij het dat de formulering van beleid op dit terrein voor verbetering vatbaar is. Leraren besteden op een goede wijze aandacht aan de zorg voor de sociaal-affectieve ontwikkeling van leerlingen en creëren in sterke mate een ontspannen en positieve werksfeer in de groep. Ook de zorg voor de fysieke omgeving (klaslokalen, meubilair en schoolplein) is goed. In 1997 heeft de inspectie opnieuw het pedagogisch klimaat in basisscholen geëvalueerd. Tabel 2.4 biedt een overzicht van de bevindingen.

Tabel 2.4 Percentage basisscholen dat een pedagogisch klimaat creëert dat veilig, accepterend, structurerend, stimulerend en uitdagend is.

	1997
1 Er zijn op schoolniveau afspraken gemaakt over hoe men met elkaar omgaat.	73
2 De school draagt buiten de lokalen zorg voor een verzorgde en veilige omgeving.	92
3 De leraar zorgt voor een veilig pedagogisch klimaat in de groep.	93
4 De leraar laat blijken beschikbaar te zijn bij ondervonden problemen.	87
5 De leraar bevordert de samenwerking tussen de leerlingen.	29
6 Het lokaal is ordelijk en opgeruimd.	93
7 De leraar hanteert consequent regels voor het gedrag en de omgang in de groep.	99
8 De leraar laat blijken hoge verwachtingen te hebben van de resultaten van de leerlingen.	54
9 De leraar nodigt leerlingen uit tot eigen activiteit.	49
10 De leraar geeft positieve feedback op het werk en het gedrag van de leerlingen.	63
11 De leraren stimuleren leerlingen tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid.	36

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Uit de tabel blijkt dat het pedagogisch klimaat in de Nederlandse scholen goed genoemd mag worden waar het gaat om het bieden van een veilige en gestructureerde leeromgeving en het ondersteunen en helpen van leerlingen bij het leren. De Nederlandse basisscholen zijn voor leerlingen in het algemeen veilige scholen. Op de meeste scholen heerst een ontspannen en positieve sfeer waar de aandacht voor de leerlingen groot is. Leraren stellen regels, handhaven orde en bieden leerlingen voldoende structuur. Zij hebben belangstelling voor alle leerlingen en geven leerlingen positieve feedback. De fysieke omgeving (klaslokaal, gangen, plein) is meestal goed verzorgd (Brandsma en Bos, 1994). Niettemin bleek uit het onderzoek 'Meesterlijk Managen' van de Arbeidsinspectie (1997) dat 89 procent van de geïnspecteerde scholen en onderwijsinstellingen geen of slechts een beperkt arbeidsomstandighedenbeleid voert en dat ook op aspecten als zitgelegenheid en de beschikbaarheid van nooduitgangen en/of vluchtwegen vaak niet aan de wettelijke bepalingen werd voldaan. Scholen vinden hun pedagogische opdracht vrijwel unaniem van belang, maken er opmerkingen over in hun schoolwerkplan en zeggen er serieus werk van te maken (Klaassen, 1996; Van der Hoeven-Van Doornum en Van Gennip, 1995). Uit onderzoek van Mooij (1992) blijkt duidelijk dat 8 procent van de basisschoolleerlingen wekelijks wordt gepest. Toch worden in de dagelijkse praktijk pesten, racisme en discriminatie systematisch bestreden, terwijl fysiek geweld in voorkomende gevallen wordt aangepakt.

Steeds meer scholen stellen het probleem van pesten expliciet aan de orde en spreken gedragscodes af met leerlingen om het te voorkomen. De inspectie constateerde in 1994 dat op de helft van de scholen individuele leraren zelf initiatieven hebben genomen om pesten aan de orde te stellen. Een vijfde van de scholen heeft reeds vastgelegd hoe zij het pesten willen voorkomen en welke aanpak nodig is als er toch gepest wordt op de school. Op deze scholen is de gedragslijn die wordt gehanteerd duidelijk voor leerlingen, leraren en ouders, wordt het onderwerp pesten besproken met leerlingen en worden de gevolgen ervan uitgelegd (Inspectie, 1995).

Leraren zelf zijn meestal tevreden over het klimaat op school en over de omgangsvormen tussen leraren en leerlingen. Zij zien de afnemende rol van het gezin en het overheidsbeleid (schaalvergroting, prestatiedruk) als bedreigingen voor het pedagogisch klimaat.

Uit de tabel blijkt voorts dat aspecten die te maken hebben met uitdaging en stimulering voor scholen veel lastiger te realiseren zijn. Het gaat om het bevorderen van een eigen inbreng van leerlingen bij de invulling en organisatie van onderwijsactiviteiten en het vormgeven van de leeromgeving. Het gaat ook om het stimuleren van vormen van samenwerken en het nemen van eigen verantwoordelijkheid bij onder meer het zelfstandig werken in de groepen.

De professionele oriëntatie is bij twee derde van de leraren in het basisonderwijs vooral gericht op de rol van 'pedagoog' die zich richt op de ontwikkeling en vorming van leerlingen (Commissie Toekomst Leraarschap, 1993). Leraren voelen zich veel minder verwant met de rol van 'organisator', die leerprocessen organiseert en zich richt op het aanbieden van werkvormen en materialen die leerlingen motiveren om zelfstandig aan de slag te gaan. Overigens lukt dit de leraren in de eerste groepen van het basisonderwijs beter dan de leraren in de groepen 3 tot en met 8. Het pedagogisch klimaat in de lagere groepen is voor leerlingen dan ook uitdagender en stimulerender dan in de hogere leerjaren.

2.5 Leerlingenzorg

Een systeem van leerlingenzorg is een cyclisch te doorlopen geheel van onderling samenhangende instrumenten en procedures dat de school in staat stelt leerlingen met extra onderwijsbehoeften signaleren, de aard en de aanpak van de extra onderwijsbehoeften vaststellen en vastleggen. De cyclus bestaat uit ten minste vier onderdelen: signalering, diagnose, remedie en evaluatie. Voor goed onderwijs-op-maat is een voldoende functionerend systeem van leerlingenzorg een eerste vereiste. De tweede voorwaarde is het bewust aanbrengen van verschillen in onderwijsaanbod, leer- en hulpmiddelen, instructie en verwerkingsmogelijkheden op basis van verschillen in mogelijkheden en prestaties van leerlingen.

In het schooljaar 1995-1996 stelde de inspectie vast dat ruim een derde van de basisscholen en driekwart van de LOM- en MLK-scholen beschikten over een systeem voor leerlingenzorg dat voldoende functioneert. Opvallend was dat diagnosticeren binnen het systeem het sterkst achterblijft, terwijl een goede diagnose toch als voorwaarde voor een adequate remedie geldt. Ook Hoebe (in Janssens, 1997) legt in de inspectiepublicatie 'Van Onderzoek naar Evaluatie' de vinger op dit punt. De verklaring moet vooral gezocht worden in het feit dat 'de diagnose' van scholen vaak niet verder gaat dan een foutenanalyse en een direct daaraan gekoppeld aanbod van extra onderwijs. Vooral bij leerlingen waar de oorzaken van de achterstand ingewikkelder zijn, blijkt dit een te smalle basis voor een adequate remediëring.

In dit verslagjaar voerde de inspectie een integrale schoolevaluatie uit bij een beperkt aantal basisscholen. Het percentage scholen dat beschikt over een samenhangend pakket maatregelen voor plaatsing van leerlingen, het volgen van de ontwikkeling van leerlingen en het geven van specifieke begeleiding bij geconstateerde problematiek bleek sterk te zijn toegenomen. Driekwart van de scholen volgt systematisch de ontwikkeling van haar leerlingen, op twee derde van de scholen analyseert het team op systematische wijze

eventuele hulpvragen van leerlingen. Op 83 procent van de scholen is een teamlid belast met de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de leerlingenzorg en op 61 procent van de scholen vindt een evaluatie plaats van de uitvoering van de handelingsplannen. Peschar en Meijer (1997) komen tot vergelijkbare constatering: driekwart van de scholen volgt een vaste procedure als leerlingen leerproblemen hebben. Wel blijkt dat men voor gedragsproblemen geen systematische procedure volgt en zelden een handelingsplan opstelt in verband met deze problemen.

Op ruim de helft van de scholen bleek de organisatie van het onderwijs op schoolniveau voldoende te zijn afgestemd op de individuele verschillen tussen leerlingen. Hiermee is op die scholen niet alleen een belangrijk aspect van leerlingenzorg goed geregeld, maar is tegelijkertijd ook voldaan aan een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde voor onderwijs-op-maat.

Om aan verschillen tussen leerlingen tegemoet te komen, nemen scholen uiteenlopende maatregelen in de organisatie van het onderwijs (Peschar en Meijer, 1997):

- doubleren of verwijzen naar het speciaal onderwijs (95 procent van de scholen);
- remedial teaching voor zwakke leerlingen (85 procent);
- lezen in niveaugroepen waarbij de (leeftijds)groepen worden doorbroken (60 procent);
- goede leerlingen een leerjaar laten overslaan (46 procent);
- ambulante begeleiding (42 procent);
- extra lessen voor goede leerlingen (24 procent);
- rekenen in niveaugroepen waarbij de (leeftijds)groepen worden doorbroken (21 procent);
- op verschillende momenten met het onderwijs in de basisvaardigheden starten (20 procent);
- taalonderwijs en Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC) op elkaar afstemmen voor allochtone leerlingen (8 procent).

In kwalitatief opzicht hebben de scholen op alle onderdelen van het systeem van leerlingenzorg een flinke sprong voorwaarts gemaakt. Dat blijkt uit een vergelijking van de situatie in 1996 en 1997.

Tabel 2.5 *Percentage basisscholen waarvan onderdelen van het systeem van leerlingenzorg tenminste de kwalificatie 'matig' verdienen.*

	1996	1997
Signaleren	38	53
Diagnosticeren	54	66
Remediëren	55	63
Evalueren	62	82

Bron: Inspectie van het Onderwijs

De conclusie kan positief zijn: in relatief korte tijd is het basisonderwijs erin geslaagd de leerlingenzorg op schoolniveau aanmerkelijk te verbeteren. De documenten waarin de leerlingenzorg beschreven is, voldoen op vrijwel alle basisscholen aan de wettelijke vereisten en de scholen houden zich in de dagelijkse praktijk aan de gemaakte afspraken. Steeds meer scholen slagen erin tijdig vast te stellen welke leerlingen extra zorg nodig hebben, de aard en omvang van de extra onderwijsbehoefte vast te stellen, de uitvoering van dit onderwijs planmatig te laten plaatsvinden en regelmatig te bepalen of de geboden hulp daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leidt. Op 40 procent van de basisscholen zijn inmiddels voorzieningen getroffen waarmee alle vier de stappen van de zorgverbredingscyclus worden uitgevoerd, in elk geval al op een 'matig' niveau. Bijna 10 procent van de basisscholen voert deze stappen al op een 'voldoende' niveau uit.

Hiermee is op schoolniveau, maar nog niet op het niveau van de didactische aanpak binnen de groep, op de helft van de scholen voldaan aan de eerste eis voor goed onderwijs-op-maat (zie ook paragraaf 2.3). De inspectie verwacht dat de maatregelen die zijn aangekondigd in de notitie 'Groepsgrootte en kwaliteit', zoals de analyse van leerlingvolgsystemen, dit proces de komende jaren verder zal versterken (OCenW, 1997a).

Opbrengsten van het onderwijs kunnen een overzichtelijk beeld geven van de kwaliteit van het onderwijs. Dit beeld is doorgaans echter onvolledig omdat over het algemeen slechts een beperkt aantal relatief eenvoudig meetbare resultaten wordt weergegeven. Individuele ontplooiing van kinderen laat zich, net zoals hun sociaal-emotionele ontwikkeling, nu eenmaal moeilijker in cijfers weergeven dan de resultaten van op kennis gerichte toetsen. Evenmin doet de presentatie van hun resultaten voldoende recht aan individuele scholen zolang niet nauwkeurig wordt gecompenseerd voor de uitgangssituatie van de school. Uiteindelijk bepaalt vooral de kwaliteit van het onderwijsproces, dat wil zeggen het juiste evenwicht tussen onderwijsaanbod, de tijd die voor onderwijs beschikbaar is, de effectiviteit van de instructie en de verwerking en de didactische kwaliteit van leraren, welke vorderingen leerlingen op school boeken en hoever ze vooruitgaan.

Dat neemt niet weg dat een zorgvuldige weergave van de opbrengsten van het onderwijs, zowel op landelijk niveau als op het niveau van afzonderlijke scholen, een belangrijke signaalfunctie heeft. Dat geldt met name als het mogelijk is de opbrengst te vergelijken met de prestaties in andere landen, met opbrengsten in vorige jaren of met scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie.

In het primair onderwijs kan onderscheid worden gemaakt tussen de onderwijspositie en de resultaten van leerlingen op verschillende soorten toetsen. Het begrip onderwijspositie wordt gebruikt ter aanduiding van aspecten die met de onderwijsloopbaan van leerlingen te maken hebben. Doubleleerpercentages, het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs en de uitgangssituatie voor het voortgezet onderwijs zijn de meest gebruikte gegevens om die onderwijspositie aan te geven.

3.1 Onderwijspositie

Het beleid van de overheid is erop gericht verwijzing van het basisonderwijs naar het speciaal onderwijs te beperken. In de eerste jaren na de start in 1991 van het project Weer Samen Naar School (WSNS) nam het aantal verwijzingen nog toe (De Wit en Janssen, 1997). De omslag vond plaats in het schooljaar 1995/1996. Vooral het aantal verwijzingen naar het LOM verminderde. Daar staat tegenover dat uit de leerlingentelling per 1 oktober 1997 bleek dat het aantal leerlingen op scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK) en voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen (ZMOK) met respectievelijk bijna 7 en ruim 5 procent gestegen was. Het is nog niet duidelijk wat de oorzaak van deze stijging is.

Een beperkt aantal leerlingen stroomt vanuit het speciaal onderwijs het basisonderwijs in. Er is wel sprake van een lichte stijging van dit aantal.

Tussen scholen bestaan grote verschillen in het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs. De verschillen hangen voornamelijk samen met het aanbod van speciaal onderwijs in de buurt van de basisschool. Hoe meer aanbod in dit opzicht, des te vaker er sprake is van verwijzing naar het speciaal onderwijs (Petersen en Oudenhoven, 1994). Jaarlijks wordt ongeveer 1 procent van alle basisschoolleerlingen verwezen naar het speciaal onderwijs. In vier van de vijf gevallen betreft dit een verwijzing naar het LOM. Het percentage leerlingen met extra onderwijsbehoeften dat in ons land buiten de basisschool wordt opgevangen is, vergeleken met andere landen, nog steeds hoog. Dat geldt vooral voor leerlingen in de kleuterleeftijd (OECD, 1995).

Opbrengsten van het basisonderwijs zouden ook zichtbaar moeten worden in de resultaten van de leerlingen in het vervolgonderwijs. De adviezen die alle leerlingen aan het einde van de basisschool krijgen voor het vervolgonderwijs zijn de afgelopen decennia gemiddeld genomen 'hogere' geworden (Talsma, 1997). Zo steeg het percentage leerlingen met een VWO-advies van 12 in 1977 tot 16 in 1993. Het aandeel leerlingen

dat een HAVO-advies kreeg, steeg in deze periode van 18 naar 21 procent. Ook het percentage leerlingen dat feitelijk koos voor een 'hogere' vorm van voortgezet onderwijs steeg, maar minder sterk dan het niveau van de adviezen. Dat komt doordat meer leerlingen onder dan boven het geadviseerde niveau kozen. Het vaakst kiezen leerlingen met een HAVO-advies voor een andere vorm van voortgezet onderwijs. De keuze van leerlingen heeft gevolgen voor hun succes in het vervolgonderwijs: van de leerlingen die lager kiezen dan het advies van de basisschool haalt gemiddeld ruim 80 procent het diploma van het gekozen onderwijs; 68 procent van de leerlingen die het advies opvolgden haalde dit diploma, terwijl van de leerlingen die een hogere keuze maakten, uiteindelijk 55 procent slaagde.

Net als in België, Duitsland, Oostenrijk en Italië is zittenblijven in ons land in ieder leerjaar van de basisschool mogelijk, zo blijkt uit de jaarlijks verschijnende publicatie van de Europese Commissie (1996) over onderwijs. In Frankrijk en Spanje blijven leerlingen alleen aan het einde van een cyclus van leerjaren zitten. Doubleren is in andere landen van de Europese Unie ongebruikelijk (Portugal, Finland en Griekenland) of helemaal verdwenen (Ierland, Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden). Doubleren komt in Nederland op bijna alle basisscholen voor: in groep 3 tot en met 8 op 92 procent van de scholen en in de groepen 1 en 2 op 84 procent van de scholen. Het aantal zittenblijvers varieert overigens sterk per school. Op sommige scholen is 40 procent van de leerlingen in groep 8 ooit wel eens blijven zitten. Doubleren leidt ertoe dat gemiddeld 10 tot 20 procent van de leerlingen het einde van de basisschool met 1 of 2 jaar vertraging bereikt. Leerlingen van allochtone herkomst blijven vaker zitten dan andere kinderen. In groep 8 heeft 44 procent van de Turkse leerlingen, 48 procent van de Marokkaanse leerlingen en 33 procent van de Surinaamse en Antilliaanse leerlingen vertraging opgelopen (Van der Werf e.a., 1996). Voor autochtone leerlingen is dit percentage 16. Naarmate het opleidingsniveau van de ouders hoger is, daalt het percentage zittenblijvers. Leerlingen in het speciaal onderwijs zijn gemiddeld twee jaar ouder dan leerlingen in het basisonderwijs (Blom, 1997). Hieruit mag echter niet zonder meer geconcludeerd worden dat zittenblijven in het speciaal onderwijs vaker voorkomt. Ten eerste is 70 procent van de instroom afkomstig uit het basisonderwijs (waar leerlingen al vertraging kunnen hebben opgelopen) en ten tweede komt een gedeelte van het leeftijdsverschil voor rekening van een hoger deelnamepercentage van oudere leerlingen in het speciaal onderwijs (Peschar en Meijer, 1997).

In 1997 verscheen het rapport 'Zicht op resultaat' (Inspectie, 1997). In dit rapport is de uitwerking van het onderwijsvoorrangsbeleid geëvalueerd en zijn de ontwikkelingen gedurende de voorafgaande jaren in beeld gebracht. Het besteedde zowel aandacht aan de leerresultaten van leerlingen op OVB-scholen als aan de positie van OVB-leerlingen in het onderwijssysteem. Zittenblijven als middel om leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen op een gewenst onderwijsniveau te brengen komt op OVB-scholen niet vaker voor dan op andere scholen. Wel doubleren 1,90-leerlingen ruim driemaal zo vaak als leerlingen met het gewicht 1,00. Het zittenblijven vindt vooral plaats in de onderbouw, waarbij Turkse en Marokkaanse leerlingen de grootste kans hebben op zittenblijven. In de periode 1989 - 1994, dus in de periode voordat de daling inzette, vertoonde het percentage scholen met (overwegend) leerlingen met een wegingsfactor 1,25 en 1,90 dat naar LOM en MLK verwees een stijgende lijn. In het MLK is een vijfde van de leerlingen van allochtone afkomst, in het LOM is dat 9,4 procent. Als gekeken wordt naar de periode 1988 - 1996 blijkt overigens dat het percentage autochtone leerlingen in IOBK en SO (exclusief VSO) niet sterker gestegen is dan in het in het basisonderwijs (Peschar en Meijer, 1997).

Wat betreft de doorstroming naar het voortgezet onderwijs stellen Mulder en Suhre (1995) vast dat er tussen 1988 en 1992 sprake was van een stijging van het aantal 1,90-leerlingen dat een advies voor een vorm van algemeen voortgezet onderwijs (MAVO, HAVO, VWO) kreeg.

3.2 Leerresultaten

Ongeveer driekwart van de basisscholen doet mee aan de eindtoets basisonderwijs van het CITO. Rekening houdend met de kenmerken van de leerlingpopulatie zijn op ruim tweederde van deze scholen de resultaten die op deze toets behaald worden ten minste op het niveau dat verwacht mag worden.

In internationaal vergelijkend onderzoek zijn de resultaten van Nederlandse leerlingen wisselend. Bij begrijpend lezen (van verhalende en zakelijke teksten en documenten) scoorden negenjarige leerlingen in ons land in 1991 onder het gemiddelde (De Gloppe en Otter, 1993). Temidden van de hoogontwikkelde Westerse landen vormde Nederland samen met Denemarken in dit opzicht de achterhoede. Op leerlingen uit landen die als beste uit de bus komen (Noorwegen, Zweden en Finland) hadden Nederlandse leerlingen een achterstand van minimaal een jaar.

Bij onderzoek naar het niveau van rekenen in 26 landen staan de Nederlandse leerlingen van negen en tien jaar op de vijfde plaats. Ook bij de 'natuurvakken' hoorden de Nederlandse leerlingen tot de top tien. Bij rekenen scoren de Nederlandse leerlingen vooral hoog op de onderdelen meten, schatten, getalgevoel en gegevenspresentatie en analyse (Knuver en Doolaard, 1997). Hoewel dit een goed resultaat is, zou het onjuist zijn ons hier al te rijk te rekenen. Ten eerste voldeed Nederland niet aan de steekproefvereisten van de Third International Mathematics and Science Study (TIMSS): in de steekproef is minder dan 85 procent van de leerlingen vertegenwoordigd. Ten tweede scoort Nederland in vergelijking met de vorige internationaal vergelijkende wis- en natuurkundestudie minder hoog dan in het onderzoek dat vijftien jaar eerder plaats vond. De derde kanttekening lijkt enigszins paradoxaal: hoewel Nederlandse leerlingen zowel op negen- en tienjarige leeftijd als op dertienjarige leeftijd een goede score behaalden op het gebied van rekenen en wiskunde, is de leerwinst in die vier jaar relatief gering. Alleen in de Verenigde Staten is die toename lager (Mullis e.a., 1997). De leerwinst van groep 5 naar groep 6 van de basisschool daarentegen, is in Nederland het grootst van alle deelnemende landen.

De gemiddelde score per land kan grote verschillen tussen scores van leerlingen binnen een land maskeren. In Nederland blijken die verschillen bij negen- of tienjarige leerlingen kleiner te zijn dan in de meeste andere landen, vooral bij de natuurvakken, maar ook bij rekenen en wiskunde. Daarentegen blijkt het verschil tussen de gemiddelde scores van jongens en van meisjes, in het voordeel van de jongens, in ons land duidelijk groter te zijn dan in de andere OESO-landen (OECD, 1997).

Allochtone leerlingen komen op taalgebied met een achterstand het onderwijs binnen. Hun woordenschat is veel kleiner dan die van Nederlandse leerlingen. Hoewel Turkse en Marokkaanse leerlingen hun achterstand in groep 1 en 2 enigszins inhalen, blijkt volgens Droop en Verhoeven (1997) dat in groep 5 die achterstanden nog steeds bestaan en dat leerlingen van allochtone herkomst lager scoren op bijna alle elementen van begrijpend lezen. Alleen in technisch lezen zijn ze even goed als Nederlandse leerlingen. De onlangs door het CITO gepubliceerde resultaten van de tweede taalpeiling einde basisonderwijs uit 1993 (Sijtsma, 1997) wijzen in dezelfde richting: leerlingen met het gewicht 1,25 en 1,90 presteren zwakker dan 1,00 leerlingen. De verschillen tussen 1,00 leerlingen en 1,25-leerlingen zijn over het algemeen klein; de verschillen tussen 1,00 leerlingen en 1,90-leerlingen zijn op de meeste onderdelen groot. Jungbluth e.a. (1996) constateren dat de verschillen in taalprestaties in groep 2 al zo groot zijn dat de 20 procent beste leerlingen bijna twee leerjaren voorlopen op de 20 procent slechtste leerlingen en dat deze verschillen gedurende de hele basisschool periode blijven bestaan.

Hoewel er bij een vergelijking tussen de taalpeilingen van 1988 en 1993 geen sprake is van een eenduidig beeld, concludeert het CITO met enige voorzichtigheid dat er bij lezen en nog wat duidelijker bij schrijven of stellen enige vooruitgang en bij luisteren enige achteruitgang is geboekt, terwijl er bij spreken en bij de deelvaardigheidstoetsen geen veranderingen zichtbaar zijn.

Zoals eerder is aangegeven kunnen Nederlandse leerlingen in rekenen en wiskunde goed meekomen, vergeleken met leerlingen uit andere landen. Uit PPON-metingen (Periodieke Peiling naar het OnderwijsNiveau) blijkt dat leerlingen tussen 1987 en 1992 beter geworden zijn in het werken met getallen, hoofdrekenen, breuken, procenten en verhoudingen. Bij cijferen en meten daarentegen is sprake van achteruitgang (Bokhove, 1995). Ook bij rekenen en wiskunde starten allochtone leerlingen met een achterstand op Nederlandse leerlingen, een achterstand die niet meer wordt ingelopen (Sontag, 1997). Vooral bij onderdelen waar met visuele of verbaal geschetste contexten wordt gewerkt, is de achterstand groot. Voor een groot deel zijn de achterblijvende prestaties van allochtone leerlingen te verklaren uit hun taalproblemen. In het eerder genoemde inspectierapport 'Zicht op resultaat' (1997) is gekeken naar de resultaten voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde op de Eindtoets Basisonderwijs van het CITO. In de periode 1990 tot 1995 zijn de leerlingresultaten niet noemenswaard veranderd. Vergelijken met de 1,00-scholen liggen de resultaten van de scholen met (overwegend) leerlingen met een wegingsfactor 1,25 en de 1,25/1,90-scholen 5 procent lager. Op de 1,90-scholen ligt de gemiddelde score 13 procent lager.

Tabel 3.2 Het gemiddeld percentage goed gemaakte opgaven op de Eindtoets Basisonderwijs voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde.

	1,00	1,25	1,25/1,90	1,90
1990	73	69	69	58
1995	72	68	67	59

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 1996

Nadere analyse wijst uit dat ook binnen categorieën scholen grote verschillen voorkomen. Leerlingen op de hoogst scorende scholen met overwegend 1,90-leerlingen maken gemiddeld 71 procent van de opgaven goed, op de laagst scorende school is dit percentage 36 procent. De grote spreiding in resultaten van 1,90-scholen op de Eindtoets Basisonderwijs is eveneens aangetoond onder Amsterdamse scholen en in onderzoeken door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (Cebeon, 1995; Van Langen en Jungbluth, 1990). De grote onderlinge verschillen tussen scholen doen zich niet alleen voor onder de 1,90-scholen; binnen alle categorieën zijn extreem laag en extreem hoog scorende scholen te vinden.

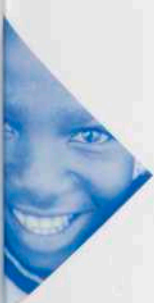
Het in 1991 begonnen Kleinschalig Experiment Achterstandsbijdring (KEA) is een voorbeeld van een aanpak die mede gericht is op de verbetering van resultaten van leerlingen (zie ook paragraaf 2.3). Oorspronkelijk vier (inmiddels uitgebreid tot zeven) Rotterdamse scholen met leerlingen uit kansarme milieus slagen erin hun leerlingen op een niveau te brengen dat vergelijkbaar is met het landelijk gemiddelde. De KEA-scholen behoren tot de zeer zware achterstandsscholen. Bijna twee derde van de ouders heeft niet meer dan primair onderwijs en maar 5 procent heeft een hogere opleiding dan MAVO/VBO. Ongeveer 85 procent van de leerlingen is van buitenlandse herkomst. De toetsprestaties van leerlingen verbeteren aanzienlijk, ook in de jaren nadat de intensieve begeleiding in de zogenoemde KEA-groep was afgelopen. Op het gebied van woordenschatontwikkeling blijven de prestaties echter achter en ondanks goede prestaties bij de hoofdrekenentoets, verbeteren de scores op de CITO-rekenentoets (toepassingen) nauwelijks of niet. Leerlingen uit gezinnen waar geen Nederlands wordt gesproken, kunnen even goed spellen, technisch lezen en rekenen als Nederlandssprekende leerlingen, ondanks de aanvankelijke taalachterstand van een aanzienlijk deel van de leerlingen. Bij het begrijpen van woorden en teksten blijken deze achterstanden hardnekkiger te zijn (Hoogendijk en Wolfram, 1997).

Volwassen Nederlanders blijken zich relatief goed te kunnen redden met basisvaardigheden als het begrijpen en toepassen van schriftelijke informatie in het dagelijks gebruik. Dat blijkt uit het tweede deel van het International Adult Literacy Survey (OECD, 1997).

Nederland behaalde daarin na Zweden de hoogste scores voor 'functionele geletterdheid'. Hoewel resultaten bij volwassenen niet direct in verband kunnen worden gebracht met de kwaliteit van het basisonderwijs van nu, is vooral het feit dat Nederland in vergelijking tot landen als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Nieuw Zeeland relatief weinig achterblijvers kent, bemoedigend te noemen, al is het percentage Nederlandse volwassenen dat op het laagste niveau scoort zeker niet te verwaarlozen (10 procent, wat overeenkomt met ongeveer een miljoen mensen). Een vijfde van deze groep is buiten Nederland geboren.

Samenvattend luidt de conclusie dat de opbrengsten van het primair onderwijs in Nederland redelijk tot goed zijn. De onderwijspositie vertoont langzaam maar gestaag verbetering. Het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs daalt, de adviezen voor voortgezet onderwijs worden iets hoger en het percentage zittenblijvers blijft redelijk constant. De leerlingresultaten in rekenen en wiskunde zijn internationaal gezien goed en in absolute zin zijn de prestaties op een aantal onderdelen van dit leer- en vormingsgebied de afgelopen jaren verbeterd.

Op het gebied van de Nederlandse taal is er reden tot zorg. Vooral de resultaten van allochtone leerlingen blijven duidelijk achter bij die van andere kinderen en dat heeft ook gevolgen voor hun resultaten op andere terreinen. In 1994 deed de CEB de aanbeveling het onderwijs in de Nederlandse taal te stimuleren en te bevorderen dat hiervoor een actieprogramma wordt opgesteld. De overheid heeft deze aanbeveling overgenomen en heeft een Actieplan Taal laten ontwikkelen. De uitvoering van dit plan zal minstens acht jaar in beslag nemen en is opgedragen aan het Expertisecentrum Taalonderwijs.



4 SCHOOLPROCESSEN

De kwaliteit van onderwijsprocessen is mede afhankelijk van de voorwaarden die hiervoor op schoolniveau zijn gecreëerd. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt in eerste instantie bij de schoolleiding. Dit hoofdstuk gaat allereerst in op de kwaliteit van het management en het organisatiebeleid op de scholen. Daarna komen de deskundigheid van het team en de professionalisering van leraren aan de orde. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de externe contacten die de school onderhoudt en aan de zaken waarover de school met ouders contact heeft. Het onderwerp kwaliteitszorg, de wijze waarop de school de kwaliteit van het eigen onderwijs bepaalt, bewaakt en zo nodig verbetert, is met name van belang in verband met de voorgenomen invoering van het schoolplan en de schoolgids. Dit hoofdstuk sluit met een korte inventarisatie van de wijze waarop scholen hun (formatie)middelen inzetten.

4.1 Management en organisatie

In de literatuur over onderwijs is de cruciale rol van de schoolleiding onomstreden. Het belangrijkste kenmerk van onderwijskundig leiderschap is dat de schoolleiding zich actief richt op het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijsleerproces in de groepen. Nederlands onderzoek naar onderwijskundig leiderschap en de effecten daarvan op leerlingen heeft altijd enigszins uit de pas gelopen met de internationale trends (Van de Grift en Houtveen, 1991; Brandsma, 1993; Gemmeke en Van der Vegt, 1997). Waarschijnlijk ligt dat aan de minder dominante rol van schoolleiders in Nederland, zeker waar het gaat om het primair onderwijs. In dit verband wordt ook vaak gewezen op cultuurverschillen tussen landen: in Nederland zou het leiderschap op meer democratische wijze gestalte krijgen dan in andere landen omdat schoolleiders meer gericht zijn op samenwerking en overleg binnen hun team. Naast cultuurverschillen spelen ook verschillen in de grootte van scholen een rol: in Nederland zijn scholen in het algemeen kleiner waardoor een uitgesproken leiderschapsstijl minder nodig lijkt te zijn. In het primair onderwijs zijn er in ons land op elke honderd leraren acht directeuren. Alleen Noorwegen telt naar verhouding meer schoolleiders (OECD, 1997).

De situatie is echter aan het veranderen. Het belang van adequaat leiderschap neemt in de toekomst eerder toe dan af, gezien de toenemende schoolgrootte en de groeiende beleidsverantwoordelijkheid van schoolleiders (Van de Grift, 1994; Imants, 1996).

Directiefuncties in het primair onderwijs worden vooral door mannen bezet. Slechts zo'n 13 procent van de functie van directeur in het basisonderwijs wordt door vrouwen uitgeoefend. In het speciaal onderwijs ligt het percentage vrouwelijke directeuren nog lager: 9 procent. Bijna de helft van de adjunct-directeuren in het basisonderwijs is vrouw, in het speciaal onderwijs geldt dat voor een vijfde van deze functies. Een gelijke deelname van mannen en vrouwen aan managementfuncties in het primair onderwijs is nog lang niet bereikt ondanks maatregelen in het kader van 'Toerusting en Bereikbaarheid' en een convenant van besturen- en personeelsorganisaties. Vergeleken met andere landen loopt Nederland behoorlijk achter. Vanaf 1993 vertoont het percentage vrouwen in leidinggevende functies in het primair onderwijs bovendien een licht dalende trend. Inmiddels is de Wet evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies in het onderwijs van kracht geworden. De wet verplicht bevoegde gezagsorganen een document op te stellen waarin streefcijfers en maatregelen moeten zijn geformuleerd om tot een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies te komen.

Om de ontwikkeling van het management en de organisatie van basisscholen te kunnen volgen, evalueerde de inspectie de kwaliteit daarvan in 1993 (Inspectie, 1994), in 1995 (Inspectie, 1996) en in 1997. De kwaliteit is vastgesteld aan de hand van vier belangrijke beleidsterreinen en aan de hand van drie aspecten van het organisatieklimaat van scholen.

In de volgende tabel is het percentage scholen aangegeven dat in de afgelopen jaren een managementbeleid voerde dat van voldoende niveau is.

Tabel 4.1a Percentage scholen waarvan de onderdelen van het managementbeleid voldoende zijn.

	1993	1995	1997
onderwijskundig beleid	39	36	48
evaluatiebeleid	57	88	87
communicatiebeleid	86	91	90
personeelsbeleid	44	54	54

Bron: Inspectie van het Onderwijs

De inspectie constateert dat de kwaliteit van het management op basisscholen zich de afgelopen vijf jaar positief heeft ontwikkeld. Dat is zeker een gevolg van de groeiende aandacht voor het leiden van een basisschool. In toenemende mate bieden schoolbegeleidingsdiensten trainingen aan; ook een aantal hogescholen biedt een cursus aan op dit gebied. Inmiddels zijn er twee vakbladen die uitsluitend aandacht besteden aan het management op een school en in de andere onderwijstijdschriften verschijnen regelmatig artikelen over dit onderwerp.

Ook van overheidswege is het belang van goed management de afgelopen jaren onderstreept. De inrichting van een post-initiële opleiding voor schoolleiders voor het primair onderwijs vormt in dit opzicht een belangrijke impuls. Datzelfde geldt voor de uitbreiding van de tijd voor schoolleiders en de invoering van het directiestatuut (zie paragraaf 5.2).

In het scholenveld signaleert de inspectie in toenemende mate een ontwikkeling naar samenwerking tussen of clustering van scholen onder leiding van een centrale directie. Besturen en directies realiseren zich steeds meer dat een professioneel management een vereiste is, gezien de taken die op hen afkomen. Het is te verwachten dat de positieve ontwikkeling van de kwaliteit van het management in de komende jaren zal doorzetten.

Inmiddels is op de helft van de basisscholen de kwaliteit van het onderwijskundig beleid voldoende. Op deze scholen is er een planning op de korte en de lange termijn, liggen werkafspraken over de inhoud en de organisatie van het te geven onderwijs vast en worden deze afspraken bewaakt door de directie.

Wat op veel andere scholen nog ontbreekt is vooral een planning op de lange termijn.

Het plannen op een korte termijn van één of twee jaar en het bewaken van de werkafspraken gebeurt meestal wel.

Het is te verwachten dat door de invoering van het schoolplan en de daarin vastgelegde voorschriften voor kwaliteitszorg en kwaliteitsbeleid de planning systematischer wordt en zich over meerdere jaren zal gaan uitstrekken.

Het onderwijskundig beleid heeft zich weliswaar positief ontwikkeld maar de kwaliteit ervan blijft achter bij de overige beleidsterreinen. Schoolleiders komen nog te weinig toe aan de ontwikkeling van dit beleidsterrein. Reeds de CEB (1994) wees op het gebrek dat schoolleiders hebben aan mogelijkheden om een beleid gestalte te geven. Vergeleken met twaalf andere landen ligt de hoeveelheid tijd die schoolleiders in Nederland aan lesgeven moeten besteden op het gemiddelde, namelijk op 36 procent. In zes landen besteden schoolleiders meer tijd aan lesgeven, in vijf landen minder (OECD, 1996; Stoel, 1994). Overigens is in deze vergelijking geen rekening gehouden met de gemiddelde schoolgrootte en met de takenpakketten van schoolleiders in de verschillende landen. Van de niet-lesgebonden tijd gebruiken schoolleiders de meeste tijd voor beheerstaken, externe contacten en overleg met leraren. Naar het oordeel van de directies zelf komen zij te weinig toe aan schoolbeleid en inhoudelijke zaken. De tijd die besteed wordt aan het onderwijskundig leiderschap, door de OESO geraamd op 9 procent van de totale tijd, is in Nederland gemiddeld; in vijf landen besteedt men méér, in zes landen minder tijd aan aspecten van onderwijskundig leiderschap. Overigens verschillen schoolleiders onderling

sterk in hun keuze van zaken waaraan zij hun tijd besteden. Deze verschillende keuzen hangen niet samen met kenmerken van scholen, zoals schoolgrootte of teamgrootte, maar met de taakopvatting van de schoolleiders zelf.

Scholen besteden veel aandacht aan het evaluatie- en communicatiebeleid. Op ruim 80 procent van de basisscholen bestaan goede afspraken over het verzamelen en het gebruik van evaluatieve gegevens op het gebied van taal en rekenen en wiskunde. De directie bewaakt de uitvoering van de afspraken.

Vooraf in de periode 1993 tot 1995 nam het aantal scholen dat voldoende scoort op de onderdelen van het managementbeleid sterk toe. De vooruitgang was het sterkst op het niveau van de leerlingevaluatie. Dat heeft wellicht te maken met de toenemende aandacht in methoden voor toetsen en het beschikbaar komen van het CITO-leerlingvolgsysteem. Gezien het grote aantal scholen dat al voldeed, is de groei de laatste twee jaar beperkt. Op dit beleidsterrein komen schoolleiders er nog weinig aan toe om consequenties te verbinden aan evaluatiegegevens ten aanzien van de inhoud van het onderwijs of om de organisatie aan te passen. Het gebeurt ook nog weinig dat schoolleiders in het team de vraag aan de orde stellen hoe de prestaties van leerlingen zowel op individueel- als op groeps- en op schoolniveau kunnen worden verbeterd. Schoolleiders hebben de taak hun leerkrachten erop te wijzen als de vorderingen van leerlingen achterblijven, maar ook daarvoor benutten zij de evaluatiegegevens nog te weinig. Op bijna 90 procent van de scholen is sprake van een duidelijke overlegstructuur, heldere besluitvormingsprocedures en van een gedegen informatievoorziening (zie ook paragraaf 4.3).

Scholen informeren ouders, leerlingen en leraren op tal van manieren. Het informeren van het bevoegd gezag vormt de zwakste schakel in het communicatiebeleid. Schoolbesturen besteden 25 procent van de tijd die zij investeren in het bestuur van de scholen aan onderwijsgerichte zaken. De resterende tijd gaat zitten in beheer en communicatie (Hofman, 1993). Schoolleiders zouden het op prijs stellen als het bestuur meer voorwaardenscheppende taken op zich neemt en minder delegeert, zodat zij zelf meer de handen vrij krijgen (Stoel, 1994). Ervaringen in Engeland leren dat het bevoegd gezag een belangrijke rol kan spelen bij de verbetering van het onderwijs, onder meer door het ondersteunen van de directie bij veranderingsprocessen, door het volgen van de prestaties van de school en door het informeren van ouders over tot stand gebrachte verbeteringen van het onderwijs (Early, 1997).

Inmiddels is een proces aan de gang van bestuurlijke schaalvergroting. De overheid stimuleert dit proces via de 'stimuleringsbijdrage bestuurlijke krachtenbundeling primair onderwijs'. Op dit moment is de gemiddelde verhouding schoolbestuur ten opzichte van het aantal scholen één op drie.

Scholen besteden wekelijks gemiddeld twee uur aan intern overleg over onderwijsinhoudelijke zaken, de organisatie van de school en individuele leerlingen (Stoel, 1994). Internationaal vergelijkend gezien is dat een hoge frequentie van overleg; van twaalf landen is er slechts één land (Noorwegen) waar men vaker formeel overlegt. In andere landen is een frequentie van eens per maand gebruikelijk (OECD, 1996). De invoering van de schoolgids waarin de school verantwoording aflegt aan de direct betrokkenen en de plannen om de zelfevaluatie van scholen verder te bevorderen, zullen naar verwachting een positieve invloed hebben op de verdere ontwikkeling van deze beleidsterreinen.

De kwaliteit van het personeelsbeleid is op ongeveer de helft van de scholen voldoende. Dit resultaat is het gevolg van het vrijwel ontbreken van een beleid voor beloningsdifferentiatie en voor het oplossen van problemen van niet voldoende functionerende directies en leraren. Schoolleiders hebben in het algemeen voldoende aandacht voor de onderlinge verhoudingen binnen het team. Zij stimuleren de betrokkenheid van en de samenwerking tussen leraren. Zij dragen jaarlijks zorg voor een evenwichtige verdeling van niet-lesgebonden taken en stellen zich op de hoogte van het dagelijks functioneren van de leraren. Was er in 1995 (ten opzichte van 1993) nog sprake van een lichte toename van het aantal scholen dat voldeed aan de kwaliteitscriteria; in de periode 1995-1997 is er nauwelijks iets veranderd.

Inmiddels voert op bijna de helft van de scholen de schoolleiding jaarlijks een functioneringsgesprek met alle leraren, op één derde van de scholen gebeurt dat incidenteel (Ledoux en Overmaat, 1996). Aan begeleiding van leraren, bijvoorbeeld door lesbezoeken, en aan de eigen professionalisering komt men nog relatief weinig toe (Ledoux en Overmaat, 1996; Van der Werf e.a., 1996).

In haar rapport 'Taak- en functiedifferentiatie in het basisonderwijs' (1994c) constateerde de inspectie dat basisscholen in het algemeen nog een platte organisatie kennen, overwegend opgebouwd uit leidinggevende taken en lesgebonden/ niet-lesgebonden taken. Voor het overgrote deel vullen scholen de taak- en functiedifferentiatie beheersmatig in. De leidinggevende taken berusten bij de directieleden. Schoorvoetend gaan scholen er toe over om leidinggevende taken toe te wijzen aan een middenmanagement: bouwcoördinatoren, locatiemanagement. In een enkel geval nog worden dergelijke taken toegewezen aan een bovenschools management. Bij de lesgebonden taken komen overwegend twee typen takenpakketten voor: groepstaken en vakgebonden taken. Daarnaast zijn de afgelopen jaren op veel scholen takenpakketten vastgesteld voor interne begeleiding en remedial teaching en, zij het in mindere mate, voor de coördinatie van het computergebruik, de coördinatie van OVB-activiteiten en de coördinatie van NT2. Veel van deze vormen van taakdifferentiatie vloeien voort uit centrale beleidsoperaties zoals Weer Samen Naar School, Toerusting en Bereikbaarheid en Onderwijsvoorrangsbeleid.

Het organisatieklimaat op de basisscholen is gunstig op de aspecten onderling functioneren, de door de leraren gewaardeerde stijl van leidinggeven en het persoonlijk welbevinden. Het ziekteverzuim in het primair onderwijs ligt op gemiddeld 7,5 procent (Hoffius e.a., 1997). Ruim twee derde van de leraren acht het onderling functioneren, dat wil zeggen de wijze van omgaan met elkaar, de groepssamenhang, de werkhouding en de wijze van communicatie tussen de leraren onderling - van voldoende kwaliteit. Acht van de tien leraren zijn tevreden over de stijl van leidinggeven en negen van de tien leraren beoordelen hun persoonlijk welbevinden als voldoende. In tabel 4.1b is het percentage leraren aangegeven dat aspecten van het organisatieklimaat als voldoende beleefde.

Tabel 4.1b *Percentage leraren dat aspecten van het organisatieklimaat als voldoende beleefde.*

	1993	1995	1997
onderling functioneren	62	76	70
beleving leiderschapstijl	72	81	81
persoonlijk welbevinden	90	94	91

Bron: Inspectie van het Onderwijs

De afgelopen zes jaar ontstonden ongeveer twaalfhonderd 'nieuwe' scholen door fusies in het kader van de beleidsoperatie Toerusting en Bereikbaarheid. De inspectie is nagegaan of er verschil in ontwikkeling is tussen de scholen die fuseerden ten opzichte van niet-gefuseerde scholen.

In 1995 bleek dat de scholen die vóór 1994 waren gefuseerd binnen twee jaar hun achterstand op de diverse beleidsterreinen hadden ingelopen. Er waren geen betekenisvolle verschillen meer tussen wel en niet gefuseerde scholen. De scholen die vanaf 1994 fuseerden, vertonen in 1997 nog een achterstand op alle in tabel 4.1a genoemde beleidsterreinen (onderwijskundig beleid, evaluatiebeleid, communicatiebeleid, personeelsbeleid). Een mogelijke verklaring is wellicht dat bijna de helft van de gefuseerde scholen bestaat uit min of meer zelfstandig functionerende partners. Ruim 90 procent van deze scholen is verspreid over meerdere gebouwen en bijna driekwart van deze scholen heeft vestigingen in verschillende wijken. Er is hier eerder sprake van een administratieve dan van een onderwijskundige fusie. Management en organisatie wordt meestal overgelaten aan de diverse locaties. Hiervoor is weinig

formatie beschikbaar, want de meeste formatie wordt ingezet om een onderwijsaanbod over acht leerjaren te blijven verzorgen. Het organisatieklimaat in basisscholen is gunstig, ook op de door fusie ontstane scholen. Bij de leraren op fusiescholen blijft de beleving van het onderling functioneren wel achter ten opzichte van de andere scholen. Dat is verklaarbaar gezien de nieuwe teams die ontstaan. Toch geeft 60 procent aan voldoende tevreden te zijn. Op de overige aspecten is er geen verschil tussen de beide groepen leraren.

De algemene verwachting is dat grotere scholen beter in staat zijn op professionele wijze gestalte te geven aan management en organisatie. Daarom is ook gekeken of er een relatie is tussen de kwaliteit van management en organisatie en de omvang van de school. Genoemde verwachting is nog niet uitgekomen. Op grotere scholen is de kwaliteit van het beleid op de vier bovengenoemde gebieden niet beter dan op kleinere scholen. Voor wat betreft de waardering van de stijl van leidinggeven is er geen verschil tussen de leraren van grote en kleine scholen. Wel waarderen leraren op kleine scholen hun persoonlijk welbevinden en hun onderling functioneren positiever dan hun collega's op grotere scholen.

4.2 Professionalisering

Het onderwijs stelt hoge eisen aan de beschikbare deskundigheid van het schoolteam; deskundigheid die bovendien voortdurend op peil moet worden gehouden. Scholen hebben te maken met veranderingen in het overheidsbeleid die kunnen leiden tot verschuiving van taken en verantwoordelijkheden. Ontwikkelingen op wetenschappelijk gebied kunnen nieuwe inzichten bieden in de hulpvragen van leerlingen en de daarbij passende aanpak. Zo hebben de afgelopen jaren nieuwe didactische inzichten hun intrede gedaan op het terrein van het onderwijs in rekenen en wiskunde en op dat van begrijpend lezen hun intrede gedaan. Scholen moeten ook kunnen inspelen op de gevolgen van maatschappelijke veranderingen voor hun onderwijspraktijk. In dit verband kan onder meer worden gewezen op de intensivering van de sociaal-emotionele problematiek en het probleem van leerlingen die bij de start van het basisonderwijs al grote (taal)achterstanden hebben. Een schoolorganisatie die systematisch werkt aan verbetering van de deskundigheid van de teamleden vervult een belangrijke voorwaarde om te kunnen functioneren als een 'lerende organisatie'. Ook de overheid wijst in een gelijkkluidende notitie op het belang van 'de school als lerende organisatie' in relatie tot de ontwikkeling van kwaliteitszorg(beleid) op scholen (OCenW, 1995c). In een dergelijke organisatie is er gelijkgezindheid onder leraren over de visie op en de inhoud van het onderwijs. Er heerst een cultuur waarin zij zich ondersteund en uitgedaagd voelen zelf oplossingen te zoeken voor de problemen die zij tegenkomen of aangespoord worden er met collega's verder over na te denken. Zo kunnen leraren met elkaar en van elkaar leren op basis van concrete ervaringen. Om een goed professionaliseringsklimaat te bevorderen, zorgt de schoolleiding voor begeleiding, advisering en stimulering. Zij creëert situaties waarin leraren kunnen samenwerken en samen taken kunnen uitvoeren. Zij bevordert een open houding naar elkaar, als ook een kritische houding ten opzichte van de eigen werkwijze. Stevens (1997) spreekt in dit verband over een denkpauze voor leraren, een denkpauze waarin ze kritisch nadenken over hun werk(situatie) en hun visie op onderwijs en op kinderen. Een specifieke taak voor de schoolleiding ligt in het ondersteunen van de leraren (Van de Grift, 1994), bijvoorbeeld door functioneringsgesprekken te voeren, lessen te bezoeken en problemen van leraren te bespreken. Dit geldt vooral als het gaat om beginnende leraren op een school (Commissie Toekomst Leraarschap, 1993; CEB, 1994). Daarnaast kunnen leraren die al langer functioneren elkaar coachen en begeleiden door verschillende meer of minder formele methoden van interventie (Snippe, 1992). Om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen in het vakgebied en kennis te nemen van innovaties dient relevante literatuur regelmatig besproken te worden. Ook hierbij speelt de schoolleiding een stimulerende en attenderende rol. Alle activiteiten om

de deskundigheid op peil te houden of te brengen legt de school vast in een nascholingsplan. Dit gebeurt op basis van de onderwijskundige prioriteiten van de school en de scholingsbehoeften van de leraren.

In tabel 4.2 zijn de resultaten weergegeven van een eerste peiling van de kwaliteit van de professionalisering in het basisonderwijs.

Tabel 4.2 *Percentage scholen dat voldoet aan de kenmerken van goede professionalisering.*

Kwaliteitskenmerken professionalisering	
1 De teamleden ervaren een grote mate van collegialiteit.	58
2 Er zijn mogelijkheden voor leraren om samen te werken, elkaar te ondersteunen en feedback te geven.	43
3 De schoolleiding ondersteunt de leraren bij het werken in de groepen.	45
4 Relevante literatuur wordt regelmatig besproken in het team.	74
5 De school stelt jaarlijks nascholingsprioriteiten vast die aansluiten bij de onderwijsinhoudelijke prioriteiten van de school.	52

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Uit de tabel blijkt dat scholen de eerste stappen hebben gezet om te werken aan het op peil brengen en verhogen van de eigen professionaliteit.

Op ruim de helft van de basisscholen heeft de inspectie een professionaliseringsklimaat aangetroffen waarin leraren, over de muren van het klaslokaal heen, open staan voor het overleg over en het bespreken van elkaars problemen en het delen van elkaars vragen. Zo wordt het steeds gebruikelijker om gezamenlijk overleg te plegen over probleemleerlingen (Pijl e.a., 1995) en ook collegiale consultatie van leraren uit regulier en speciaal onderwijs komt in het kader van Weer Samen Naar School steeds vaker voor (Peschar en Meijer, 1997).

Minder ver zijn leraren in het samenwerken en elkaar feedback geven als het gaat om de inhoud van het onderwijs en de aanpak van problemen in groepen. Leraren denken bij professionalisering nog sterk aan externe cursussen en niet aan intervisie, supervisie of collegiale coaching. Inhoudelijke samenwerking tussen teamleden blijft doorgaans beperkt tot een aantal keren per jaar en wederzijdse lesbezoeken zijn zeer zeldzaam (Van der Werf e.a., 1996). Alleen tussen leraren van parallelgroepen en bij duobanen vindt noodgedwongen vaker en meer gestructureerd overleg plaats.

Hierbij moet worden opgemerkt dat deze vormen van professionalisering moeilijk te realiseren zijn, omdat op veel scholen hiervoor de formatieve ruimte ontbreekt. Voorts behoort het nog niet tot de cultuur van de meeste scholen om de eigen professionaliteit ter discussie te stellen.

Ook schoolleiders ervaren de eigen taken inzake professionalisering van leraren als problematisch, gezien het gegeven dat op minder dan de helft van de scholen de schoolleiders erin slagen om leraren te ondersteunen bij het werken in groepen. Dit ondanks het feit dat zij de afgelopen jaren zelf cursussen en opleidingen op het terrein van algemeen en onderwijskundig management hebben gevolgd (Van Kessel e.a., 1996), die positieve effecten hebben gehad op vaardigheden als begeleiden van vernieuwingen, afstemmen van het curriculum tussen leerjaren, voeren van functioneringsgesprekken en stimuleren van nascholing van leraren. De cultuuromslag van 'baas in het eigen klaslokaal' naar 'teamgericht werken' zal naar het oordeel van de inspectie dan ook nog geruime tijd in beslag nemen.

Al geruime tijd bestaat er zorg over de aansluiting tussen theorie en praktijk bij de opleiding van leraren. In 1994 ging de inspectie na op welke wijze beginnende leraren door de scholen werden opgevangen en begeleid (Inspectie, 1994a). Hoewel alle basisscholen beginnende leraren opvangen, laten de planmatigheid en de kwaliteit van de ondersteuning te wensen over. Vooral de kleinere basisscholen blijken hiervoor moeilijk tijd te kunnen reserveren. Daar komt bij dat de beginnende leraren zelf dagelijks worden

overstelp met nieuwe zaken en problemen, waardoor het ook voor hen moeilijk is tijd en energie vrij te maken voor een intensieve ondersteuning. In reactie op dit inspectierapport is onder de naam 'Klaar voor de start' inmiddels een instrumentarium voor de opvang en ondersteuning van beginnende leraren ontwikkeld.

Uit onderzoek (Vonk, 1989) is bekend dat veel beginnende leraren na voltooiing van de opleiding specifieke problemen ervaren met betrekking tot hun functioneren. Deze problemen, samengevat in de term praktijkschok, vloeien deels voort uit het ontbreken van de benodigde routine in het zelfstandig uitvoeren van onderwijstaken en vooral het niet gewend zijn iedere dag zo lang persoonlijk verantwoordelijk te zijn voor een groep leerlingen (Veenman e.a., 1983). Om deze praktijkschok te ondervangen is in het schooljaar 1996-1997 als experiment de Leraar in opleiding (Lio) geïntroduceerd. Ongeveer duizend PABO-studenten kregen voor vijf maanden een leerarbeidsovereenkomst. De inspectie constateert dat op bijna alle scholen de Lio's de gelegenheid krijgen brede werkervaring op te doen. Scholen treffen adequaat maatregelen om de Lio's te ondersteunen en maken gebruik van de mogelijkheden zich op de eigen begeleidingstaken te professionaliseren. Zowel de pedagogische als de vakdidactische aanpak van de school, alsook de voortgang van het leerproces bij de leerlingen zijn daarbij goed gewaarborgd. De vrijkomende tijd is voor scholen een welkome aanvulling op de formatie en wordt voor zeer diverse doeleinden ingezet.

Op driekwart van de scholen wordt relevante literatuur - meestal in de vorm van tijdschriften - regelmatig besproken dan wel onder de aandacht gebracht van de leraren. Meestal betreft het zaken die van direct praktisch nut zijn, zoals informatie over projecten, specifieke soorten aanpak, nieuwe methoden of instrumenten en algemene ontwikkelingen binnen het onderwijs. Nieuwe didactieken en methodieken krijgen veel minder aandacht. Uit internationaal vergelijkend onderzoek naar begripend lezen blijkt dat Nederlandse leraren relatief weinig tijd steken in het bijhouden van vakliteratuur (Lundberg en Linnakyla, 1993). Ook het aanleren van nieuwe didactische vaardigheden voor realistisch rekenen blijkt niet eenvoudig te zijn, ook niet als leraren beschikken over geschikt materiaal (Van Zoelen e.a., 1996).

Vanaf 1993 hebben scholen structureel de beschikking gekregen over middelen om de eigen nascholing vorm en inhoud te geven. Daarmee kregen ze meer beleidsruimte om planmatig de deskundigheid van leraren en directies te vergroten. De inspectie constateert dat scholen thans meer aandacht besteden aan nascholingsbeleid dan enkele jaren geleden. In de praktijk heeft dit beleid ertoe geleid dat de vrijblijvendheid van nascholing en deskundigheidsbevordering langzaam begint te verdwijnen. Driekwart van de scholen is positief gestemd over de effecten van de nieuwe nascholingssystematiek: er is hierdoor meer aandacht voor de beleidsmatige kant van de nascholing, de kwaliteit van het aanbod is verbeterd en men signaleert positieve effecten op de kwaliteit van het onderwijs (Kerckhoff e.a., 1997).

Meer dan de helft van de scholen beschikt inmiddels over een nascholingsplan voor de korte termijn. De kwaliteit van deze plannen loopt sterk uiteen. Op de meeste scholen ontbreekt nog een meerjarig nascholingsbeleid. Is een dergelijk beleid vastgelegd, dan blijkt er weinig relatie te zijn met de jaarlijkse nascholingprioriteiten. Ongeveer een kwart van de scholen legt al relaties met onderwijskundige ontwikkelingen. Een goede aanpak is vooral te constateren op die scholen, waarvan het bevoegd gezag een duidelijk beleidskader voor nascholing heeft aangereikt en directeurs zich actief opstellen bij het onderbouwen en uitwerken van het nascholingsbeleid op schoolniveau. Wat dit betreft missen veel scholen zelf nog voldoende beleidsvoerend vermogen en lijken zij behoefte te hebben aan ondersteuning op dit punt. Het gaat dan om informatie over hoe de eigen nascholingsbehoeften te onderzoeken en formuleren, vormen van deskundigheidsbevordering en de effecten ervan, het relateren van het nascholingsbeleid aan andere aspecten van beleid en het organiseren van de nascholing. Dit is wellicht ook een verklaring voor het gegeven dat een belangrijk deel van het nascholingsbudget (43

procent) door scholen nog niet is besteed en 90 procent van de scholen een deel van de middelen spaart (Schoor, 1995; Van Riessen, 1997; Kerkhoff e.a., 1997, Inspectie 1997e). Meer dan de helft van de leraren volgde de afgelopen twee jaar één of meer nascholingscursussen, doorgaans korte cursussen van circa vijf dagdelen. Relatief veel leraren (25 procent) verdiepten zich in het kader van onderwijs-op-maat in het stellen van diagnoses en in het omgaan met leer- en gedragsproblemen (Ledoux en Overmaat, 1996). Daarnaast hebben leraren en directieleden in 1997 vaker gevraagd om scholing en begeleiding voor het thema differentiatie dan in het jaar daarvoor. De tevredenheid van de scholen over het ondersteuningsaanbod voor onderwijs-op-maat van Schoolbegeleidingsdiensten (SBD-en), PABO's en samenwerkingsverbanden WSNS is in het algemeen groot.

4.3 Externe contacten van de school

De school heeft te maken met verschillende groepen en instanties waarmee zij functionele relaties dient te onderhouden: voorschoolse voorzieningen, scholen voor basisonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs, nascholingsinstellingen en schoolbegeleidingsdiensten. Daarnaast mag worden verwacht dat de school ouders goede informatie verschaft over de school. In de toekomst zal zij zich bovendien tegenover ouders moeten verantwoorden over het beleid en de onderwijskwaliteit van de school.

4.3.1 Externe contacten

In haar streven voor de leerlingen een ononderbroken ontwikkeling te realiseren, zal de school het onderwijsprogramma onder meer moeten afstemmen op de doelstellingen en activiteiten van voorschoolse voorzieningen als crèches, peuterspeelzalen en (medische) kinderdagverblijven (Leseman en Cordus, 1994) en op het vervolgonderwijs. Schoolleiders vinden externe contacten belangrijk, zeker de contacten met andere scholen, maar tijdrovend: ze nemen 15 procent van de werktijd in beslag (Van der Werf e.a., 1996). Contact van de schoolleider met voorschoolse voorzieningen komt voor op 41 procent van de scholen. Het is dus nog niet algemeen gebruikelijk (Van der Werf e.a., 1996). Ook leraren van groep 1 onderhouden deze contacten niet altijd: 12 procent doet dat wel en ook systematisch, 42 procent incidenteel en 46 procent in het geheel niet. De inspectie signaleerde het afgelopen jaar ruim honderd basisscholen die direct betrokken zijn bij een voorschoolse voorziening voor veelal driejarigen met een verhoogd risico op achterstanden. Meestal gaat het om een peuterspeelzaal; ruim de helft van deze peuterspeelzalen is ondergebracht in het gebouw van de basisschool. Bijna drieduizend kinderen, waarvan ruim één derde van allochtone herkomst is, worden in deze aan basisscholen verbonden peuterspeelzalen opgevangen. De meeste voorzieningen stellen zich tot taak achterstanden systematisch aan te pakken en concrete opvoedingsondersteuning te bieden aan ouders. Er is regelmatig overleg tussen de voorzieningen en de basisscholen, hoewel de onderwijskundige samenhang nog weinig concreet is uitgewerkt. Niettemin ervaren basisscholen positieve effecten van de samenwerking, met name omdat vanuit deze voorzieningen instromende vierjarigen een grotere taalvaardigheid hebben (Inspectie, 1997). Voorts worden op dit moment twee proefprojecten uitgevoerd die gericht zijn op afstemming tussen voorschoolse en vroegschoolse educatie ten behoeve van kinderen die nog geen Nederlands spreken: het Piramideproject van het CITO en Kaleidoscoop van Averroës. Beide projecten hebben een looptijd van drie jaar. Praktisch alle basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs onderhouden contacten met het voortgezet onderwijs. Deze contacten betreffen niet alleen de overdracht van leerlingen: ook later licht men elkaar nog in over de prestaties van leerlingen en overlegt men over eventuele begeleiding die leerlingen nodig hebben (Ledoux en Overmaat, 1996).

In het kader van Weer Samen Naar School zijn alle basisscholen, scholen voor LOM en MLK en IOBK-afdelingen opgenomen in één van de circa 280 samenwerkingsverbanden tussen basisonderwijs en speciaal onderwijs (Peschar en Meijer, 1997). Deze samenwerkingsverbanden hebben tot taak op regionaal niveau te komen tot onderwijs-op-maat. Scholen

uit het samenwerkingsverband zullen hun onderwijsactiviteiten en hun schoolorganisatie daarvoor op elkaar moeten afstemmen. Men kan hierbij denken aan ambulante begeleiding, collegiale consultatie, inzet van expertise en professionalisering. De afspraken over de vormgeving van de samenwerking liggen vast in het zorgplan van ieder samenwerkingsverband.

Het WSNS-proces vordert gestaag. Hoewel het nut van de samenwerkingsverbanden door directies van basisscholen nog als matig wordt beoordeeld, wordt de doelstelling 'zorgbreedtevergroting' breed ondersteund. Datzelfde geldt voor het streven naar een toenemende integratie tussen basisonderwijs en speciaal onderwijs en de wens om in het basisonderwijs beter om te gaan met verschillen tussen leerlingen (Derriks, 1996). Daartoe mede aangezet door WSNS hebben scholen ook een aantal organisatorische condities voor onderwijs-op-maat gerealiseerd (Inspectie 1997b).

Inmiddels geven bijna alle samenwerkingsverbanden aan op 1 augustus 1998 gereed te zijn met de bestuurlijke en inhoudelijke vormgeving van het verband met het oog op de invoering van de Wet op het primair onderwijs (WPO). Bijna één derde van de verbanden heeft de bestuurlijke besluitvorming al achter de rug. De helft hiervan heeft gekozen voor een federatief bestuursmodel. Wat betreft de inhoudelijke vormgeving is er behoorlijke vooruitgang. Vier van de vijf samenwerkingsverbanden maken gebruik van een stappenplan en hebben afspraken gemaakt (Projectmanagement Primair Onderwijs PMPO, 1997).

Een goede samenwerking op lokaal niveau kan ook de basis vormen voor een integrale aanpak van de problemen in achterstandssituaties. Duidelijk is dat men problemen van leerlingen uit 'achterstandsgroepen' niet effectief kan bestrijden indien men ziet als losstaand van andere maatschappelijke problemen waarmee deze leerlingen worden geconfronteerd. Een succesvolle aanpak van deze problematiek vraagt om intensieve samenwerking tussen scholen en andere instellingen. Volgens de notities 'Lokaal preventief jeugdbeleid' (Ministerie VWS, 1995) en 'Lokaal Onderwijsbeleid' (OCenW, 1995b) wil de overheid een integrale lokale aanpak mogelijk maken van deze problemen. Ruim 40 procent van de scholen is betrokken bij samenwerking in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid (Ledoux en Overmaat, 1996). Binnen de onderwijsvoorrangsgebieden wordt via netwerken en geplande besprekingen veel kennis en ervaring overgedragen. De contacten beperken zich niet tot overleg tussen scholen, er zijn ook regelmatig contacten met welzijnsinstellingen en gebiedscoördinatoren. De contacten met voorschoolse voorzieningen hebben in bijna de helft van de gevallen betrekking op taalontwikkeling. Hierdoor is het mogelijk dat taalproblemen vroegtijdig kunnen worden onderkend en dat hieraan gericht kan worden gewerkt.

De inspectie constateert dat er inmiddels hechte netwerken zijn gevormd, dat hierdoor meer samenwerking is ontstaan tussen scholen en instellingen en dat er sprake is van een meer gezamenlijke aanpak van de problemen. Het beleid zoals uitgewerkt in het landelijk beleidskader onderwijsvoorrang heeft naar het oordeel van de inspectie daarbij een richtinggevend rol gespeeld (Inspectie, 1997i).

Bij de invoering van vernieuwingen en implementatie van het beleid spelen op lokaal en regionaal niveau de schoolbegeleidingsdiensten (SBD-en) en de landelijke pedagogische centra een belangrijke rol (Slavenburg, 1995). De verantwoordelijkheid voor de instandhouding van schoolbegeleiding is gedecentraliseerd naar de gemeenten, opdat deze diensten een sterkere rol kunnen gaan spelen in het lokale innovatiebeleid. Naast begeleiding van leerlingen en scholen kan de SBD ook een bijdrage leveren aan de uitwisseling van expertise en ervaringen tussen scholen onderling. Praktisch alle scholen (97 procent) onderhouden contacten met een schoolbegeleidingsdienst (Brandsma en Bos, 1994), gemiddeld eens per maand. Op 90 procent van de scholen heeft men een schriftelijk begeleidingsplan (Koster, 1994). De meeste scholen zijn voldoende tevreden over de klantgerichtheid en de ondersteuning van SBD-en. Ongeveer één vijfde van de scholen is matig tevreden of ontevreden.

Contacten van scholen met andere instellingen dan de SBD-en zijn minder frequent en beperken zich doorgaans tot enkele keren per jaar. Het gaat daarbij volgens Van der Werf e.a. (1996) om instellingen als de bibliotheek, de Geneeskundige Gezondheidsdienst (GGD), club- en buurthuizen, instellingen voor kunstzinnige vorming en schoolmaatschappelijk werk. Brandsma en Bos (1994) vermelden ook contacten met de Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke gezondheidszorg (RIAGG), vertrouwensartsen, justitie en politie.

4.3.2 Contacten met ouders

In het kader van kwaliteitszorg op de scholen (zie ook paragraaf 3.4.1) kent de overheid een duidelijke positie toe aan de ouders. De groei van scholen naar meer autonomie horen is onlosmakelijk verbonden met de groei naar meer verantwoording en overleg. Scholen moeten verantwoording afleggen aan de directbelanghebbenden en hun gelegenheid bieden tot meedenken en meebeslissen (OCenW, 1995). Aangezien onderwijs een integraal onderdeel is van de opvoeding van kinderen en jongeren, wordt daarom in de toekomst daarom van scholen verwacht dat zij zich verantwoorden tegenover de primaire opvoeders: de ouders (of andere verzorgers).

Scholen voorzien ouders regelmatig van informatie. Organisatorische en zakelijke informatie komt bij ouders via schoolkranten, nieuwsbrieven en informatieboekjes. Een mededelingenblad is op 82 procent van de scholen het belangrijkste communicatiemiddel (Smit, 1991). Als het gaat om de vorderingen van leerlingen zijn de rapporten de aangewezen informatiebronnen. Dit gebeurt in Nederland in vergelijking tot andere OESO-landen zeer regelmatig (OECD, 1996). Ouders worden veel minder geïnformeerd over de doelen die de school nastreeft en de pedagogische missie van de school. Nederland scoort opvallend laag waar het gaat om het informeren van ouders over de wijze waarop zij thuis het leren van hun kinderen kunnen ondersteunen. Naast vormen van schriftelijke informatie organiseren scholen tevens mondelinge informatie-bijeenkomsten. Driekwart van de scholen organiseert één of twee keer per jaar voorlichtingsavonden. Praktisch alle scholen bieden voorlichting over het voortgezet onderwijs voor ouders met kinderen in groep 8 (Ledoux en Overmaat, 1996). Allochtone ouders komen overigens minder op ouderavonden en zijn ook iets minder tevreden over hun contact met de school dan Nederlandse ouders (Driessen en Haanstra, 1996; Klopogge en Van Tilborg, 1994). Allochtone ouders voelen zich relatief sterk betrokken bij OETC en leggen gemakkelijker contact met de OETC-leraar dan met de reguliere leraar (Winnubst, 1995). Op een kwart van de scholen treft men speciale maatregelen om de contacten met allochtone ouders te verbeteren (Brandsma en Bos, 1994), zoals informatie en uitnodigingen in de eigen taal en het inzetten van tolken (Weide, 1995; Appelhof, 1994). Over hen op de hoogte te houden van de voortgang in de ontwikkeling van hun kind(eren) maken scholen vaak afspraken met ouders om de rapporten te bespreken en over het bijwonen van ouderavonden (Van der Werf e.a., 1996). Huisbezoeken zijn veel minder gebruikelijk en worden vooral afgelegd als er problemen zijn met leerlingen (Brandsma en Bos, 1994). Zelfs in groep 1 en 2, wanneer de leerlingen net op school zijn en ouders en school elkaar nog moeten leren kennen, gaat hooguit de helft van de leraren op huisbezoek (Sontag, 1997). Opvallend is verder dat juist op scholen met veel allochtone leerlingen slechts in geringe mate huisbezoeken worden afgelegd, terwijl dit voor de betrokken ouders de meest gerichte manier is om ze te bereiken (Inspectie, 1997).

Het is niet erg gebruikelijk om bij ouders na te gaan wat hun verwachtingen en wensen zijn ten aanzien van de school en het onderwijs dat de school verzorgt. Het nagaan van deze verwachtingen, wensen en vragen kan een goede basis vormen voor een dialoog met ouders. Bovendien geeft het de school helderheid over hoe ouders tegen de school aankijken. Soms bestaan er aanzienlijke verschillen tussen het beeld dat ouders hebben van de school en het beeld dat de school van zichzelf heeft. Evenzeer is het van belang dat de school zich regelmatig laat informeren over de bevindingen en opvattingen van de ouders over (de ontwikkeling van) hun kind. De school krijgt op die manier de achtergrond-

informatie die nodig is voor een juiste begeleiding van de leerlingen. Een minimum aan vaste contactmomenten moet dan ook gewaarborgd zijn. De inspectie constateert dat scholen niet of nauwelijks nagaan wat de verwachtingen zijn die de ouders hebben van de school. Hoewel scholen aangeven veel van dergelijke informatie te putten uit informele contacten met ouders, gaat men pas over tot een gericht imago-onderzoek wanneer men bijvoorbeeld door klachten of teruglopende leerlingenaantallen 'op de feiten wordt gedrukt'. Ook gaan leraren nog te weinig na welke verwachtingen ouders van hun kind(eren) hebben, wat hun opvattingen over en bevindingen met hun kind zijn. Ook wat betreft imago-onderzoek is het vaak zo dat het onderwerp pas aan de orde komt wanneer zich problemen voordoen (Inspectie, 1995).

In het primair onderwijs is het een gewoonte dat ouders heel praktisch bij de school zijn betrokken. Ouders werken mee bij allerlei schoolactiviteiten (lezen, documentatiecentrum, projecten, vieringen, schoolkampen en dergelijke). De wijze waarop scholen ouders stimuleren tot en waarderen voor hun praktische ondersteuning is vaak een afspiegeling van de manier waarop ook de overige contacten tussen ouders en school zijn ingevuld. Het percentage ouders dat op de een of andere manier is betrokken bij het onderwijs-leerproces en/of extra-curriculaire activiteiten, is in Nederland hoog in vergelijking met andere landen hoog. Leraren doen vaak een beroep op een select groepje ouders, iets wat de continuïteit ten goede komt maar het voor anderen die ook willen participeren lastiger maakt om ertussen te komen.

Ouders, voornamelijk moeders, verrichten vooral hand- en spandiensten of hulp buiten de klas, zoals het bemannen van een documentatiecentrum of het regelen van het overblijven. Werkzaamheden in de lessen komen minder vaak voor. Voorzover ouders actief in lessen participeren, gaat het doorgaans om ouders van leerlingen die goed presteren (Smit, 1991).

Ouders hebben het recht om mee te denken en mee te spreken over de inrichting van het onderwijs. Ook daar moet een school gelegenheid voor creëren. Ouders geven mede vorm aan het schoolbeleid als lid van de ouderraad en medezeggenschapsraad. Daarnaast vraagt de overheid aandacht voor de invloed en participatie van ouders in het schoolbestuur. Het aantal ouders dat actief wil meewerken in een ouderraad of een medezeggenschapsraad is beperkt. Bij die werkzaamheden gaat het doorgaans om de inzet van vaders (Sontag, 1997; Van der Meer en Mettes, 1994). Vergeleken met andere landen is deze participatie van ouders, door de OESO geschat op 43 procent, in Nederland relatief laag: 8 landen scoren hoger, 3 lager of gelijk (OECD, 1996). Datzelfde geldt voor de aanwezigheid van structuren waardoor ouders mee kunnen beslissen over curriculum, personele kwesties en de organisatie van de school (OECD, 1996). Bij vormen van ouderparticipatie is soms wel 46 procent van de ouders van autochtone leerlingen actief bij de school betrokken, maar maximaal 9 procent van de ouders van allochtone leerlingen (Sontag, 1997).

Inmiddels zijn op diverse scholen succesvolle pogingen ondernomen om de betrokkenheid van ouders verder te vergroten. Dat is onder meer gebeurd door ouderstatuten te maken, ervaringen op te doen met contactouders, door het opzetten van servicelijnen en het organiseren van schoolconferenties. Op sommige plaatsen wordt ook geëxperimenteerd met ouderpunten die individuele ouders en groepen ouders ondersteuning bieden. Zo'n ouderpunt is een ontmoetingsplaats, informatiebank en lespunt met als belangrijkste doelstelling: het vergroten van de betrokkenheid van ouders bij het opvoedings- en onderwijsproces. Het ouderpunt kan een intermediaire rol spelen tussen ouders en school en verzorgt verder scholing en voorlichting.

4.4 Kwaliteitszorg

In het hoger onderwijs en in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE) draagt de wet instellingen op om de kwaliteit van de eigen opleidingen te normeren, te bewaken en zo nodig te verbeteren. Bovendien dienen de instellingen verantwoording af te leggen over hun stelsel van kwaliteitszorg en over de effectiviteit van de zorg voor de eigen kwaliteit. De wijze waarop de kwaliteitszorg is ingericht verschilt overigens aanzienlijk in deze onderwijssectoren. Kwaliteitszorg en -beleid zijn geen garantie voor goed onderwijs, wel twee belangrijke voorwaarden. Zowel in het hoger onderwijs als in de BVE-sector is gebleken dat het veel tijd en inspanning kost voordat een goed werkend systeem van kwaliteitszorg van de grond komt.

Ook in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs ligt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs in eerste instantie bij de scholen. Het Schevenings Beraad over de Bestuurlijke Vernieuwing heeft de basis gelegd voor verdere afspraken over kwaliteitszorg en kwaliteitsbeleid van scholen. In 'het voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met de invoering van het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht' zijn deze afspraken nader geconcretiseerd en uitgewerkt. Van scholen wordt gevraagd een kwaliteitsbeleid te voeren en dit beleid in het schoolplan te beschrijven. Dat plan moet in elk geval betrekking hebben op het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking en de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs van de school.

In het primair onderwijs ondernemen de meeste scholen ook nu al diverse activiteiten die als een onderdeel van kwaliteitszorg of kwaliteitsbeleid kunnen worden beschouwd. Vergeleken met andere onderwijssectoren zijn kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorg echter nog weinig systematisch en geformaliseerd (Oosterveld, 1996).

Ledoux en Overmaat (1996) constateren dat op 46 procent van de scholen en in 40 procent van de groepen het onderwijsaanbod ten minste elk jaar wordt geëvalueerd. Die evaluatie draagt over het geheel genomen een globaal karakter; slechts enkele aspecten worden grondiger bekeken. Scholen die een leerlingvolgsysteem hebben, gebruiken de gegevens uit dat systeem nog niet voor het plannen of bijstellen van het beleid. De inspectie kwam in het schooljaar 1996-1997 tot een vergelijkbare conclusie: slechts 13 procent van de scholen werkt gericht aan het bepalen, bewaken en bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs als geheel. De situatie is gunstiger als naar onderdelen van het systeem van kwaliteitszorg wordt gekeken: 15 procent van de scholen analyseert systematisch (onderdelen van) haar onderwijs aan de hand van eigen criteria en normen en 30 procent trekt consequenties uit de analyses voor aspecten van het primaire proces, het systeem van leerlingenzorg of het professionaliseringsbeleid.

De inspectie beschouwt kwaliteitsbeleid van scholen als een belangrijke voorwaarde voor het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs en zal de ontwikkelingen op dit gebied nauwgezet volgen en waar nodig stimuleren. De ervaringen in andere onderwijssectoren hebben echter geleerd dat het de nodige tijd gaat kosten voordat alle basisscholen zover zullen zijn dat ze beschikken over een goed werkend systeem voor kwaliteitszorg dat een daadwerkelijke en zichtbare bijdrage levert aan de kwaliteit van het onderwijs. Schoolbegeleidingsdiensten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de implementatie van kwaliteitsbeleid op basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs. Veel SBD-en geven thans een hoge prioriteit aan de ontwikkeling van kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorg.

4.5 De inzet van middelen: groeps grootte en onderwijsassistent

In paragraaf 1.1 is al aandacht gevraagd voor de toegenomen autonomie en verantwoordelijkheid van scholen. Met name op het gebied van personeelszorg en de inzet van financiële en materiële middelen is de eigen beslissingsruimte van scholen de

afgelopen jaren sterk toegenomen. De verantwoordelijkheid die scholen hebben voor de kwaliteit van hun onderwijs en het realiseren van vernieuwingen, kan pas dan gestalte krijgen als die scholen (binnen het kader van de wettelijke deugdelijkheidseisen) ook de ruimte krijgen en benutten om eigen beslissingen te nemen.

In het rapport 'Groepsgrootte in het basisonderwijs' (1995a) beschreef de inspectie de keuzen die basisscholen maken tussen de verschillende soorten formatie of opslagen in de formatie die ze kunnen inzetten. Haar centrale vraag daarbij was of formatie al dan niet wordt ingezet om groepen te verkleinen. Daarmee wilde zij niet gezegd hebben dat dit de beste manier is om de doelen van het basisonderwijs te realiseren. Bij niet geoormerkte middelen kan de school zelf de meest doeltreffende en doelmatige inzet daarvan bepalen. De inspectie wees in dit verband op de opvallende verschillen tussen grote, middelgrote en kleine scholen. Op kleine scholen wordt gemiddeld een groter deel van de formatie gebruikt om het aantal leerlingen per groep te verkleinen dan op grote scholen. Grote scholen reserveren ruim tweemaal zoveel financiële ruimte dan kleine of bestemmen die om de formatie aan andere doeleinden te besteden. Kleine scholen gebruiken onder meer de formatie voor taakrealisatie geheel of gedeeltelijk om de groepen te verkleinen. In het algemeen constateerde de inspectie dat 90 procent van de scholen de extra formatie op grond van de gewichtenregeling geheel of gedeeltelijk gebruikte voor het verkleinen van groepen. Datzelfde gold bij 15 procent van de scholen voor wat betreft de WSNs-gelden. Voor alle scholen wogen vooral de volgende motieven zwaar in hun afwegingen rond de inzet van de formatie: voorkomen dat combinatieklassen moeten worden gevormd, aandacht voor remedial teaching en ruimte voor leerlingbegeleiding.

Met ingang van 1 augustus 1996 kregen de ruim vierduizend basisscholen met meer dan 185 leerlingen de mogelijkheid een onderwijsassistent ter ondersteuning van de groepsleraar aan te stellen. In de kabinetsreactie 'Impuls voor het basisonderwijs' (OCenW, 1995a) op het rapport van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs werd bevestigd dat er vooral in de onderbouw van de basisschool knelpunten waren bij het kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen. Mede naar aanleiding van het al eerder genoemde inspectierapport 'Groepsgrootte in het basisonderwijs' en van het rapport van de Commissie Kwalitatieve Aspecten van Groepsgrootte in het Basisonderwijs (1996) nodigde de Tweede Kamer eind 1996 de regering uit nog in 1997 met een plan te komen voor een stapsgewijze verkleining van de groepen, met name in de onderbouw. In genoemd rapport constateerde de inspectie dat een kwart van de groepen in het basisonderwijs groot of zeer groot is. Deze groepen tellen meer dan dertig leerlingen. Ook de OESO wijst op de in vergelijking tot andere landen grote groepen in het Nederlandse basisonderwijs (OECD, 1997). De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kwam bij de Kamer met het voorstel het plan van de regering aan te wijzen als groot project (Tweede Kamer, 1996). De voor de komst van de onderwijsassistent uitgetrokken honderdmiljoen werd in dit plan samengevoegd met de investering voor groepsverkleining en kwaliteitsverbetering in de onderbouw van de basisschool. Op de voor dit doel bestemde formatie kunnen zowel leraren als onderwijsassistenten worden benoemd.

In de eerste weken van het schooljaar 1996-1997 heeft de inspectie een eerste inventarisatie uitgevoerd naar de inzet van middelen voor de onderwijsassistent, gevolgd door een tweede inventarisatie in april 1997. In het begin van het schooljaar 1996-1997 had 60 procent van de scholen de middelen ingezet zoals met de regeling was beoogd. In april 1997 was dit percentage gestegen tot 75 procent. Ruim één derde van de scholen stelde een onderwijsassistent aan, terwijl bijna 40 procent van de scholen de faciliteiten inzette voor een leraar in de onderbouw. Op een kwart van de scholen waren de extra middelen nog niet benut en op 4 procent van de scholen zijn de middelen gebruikt voor andere functies of voor andere doeleinden van de school.

De taken van de onderwijsassistent liggen, zowel volgens de functiebeschrijving als in de praktijk, op het pedagogisch-didactische vlak. Leraren vinden de onderwijsassistent belangrijk en waarderen vooral het feit dat zij door de komst van de onderwijsassistent meer tijd en gelegenheid hebben voor extra instructie, begeleiding en ondersteuning van leerlingen met extra onderwijsbehoeften. Wanneer voor de faciliteiten een extra leraar in de onderbouw is aangesteld luidt de waardering niet anders. In de praktijk werden rond de onderwijsassistent twee knelpunten geconstateerd: de startbekwaamheid van de onderwijsassistent laat soms te wensen over en veel leraren hadden moeite met het aansturen van de onderwijsassistent.

Scholen maken bij de inzet van personele middelen gebruik van de mogelijkheid eigen keuzen te maken. In bijna alle gevallen gebeurt dat binnen de grenzen van wet- en regelgeving (zie ook paragraaf 5.1). Die keuzen worden enerzijds bepaald door de aard en omvang van de leerlingpopulatie en anderzijds, maar daarmee wel in samenhang, door de onderwijskundige prioriteiten die de school zichzelf heeft gesteld.



5 WET- EN REGELGEVING

Het toezicht op het onderwijs wordt uitgeoefend door de Inspectie van het Onderwijs onder het gezag van de minister. Tot de taak van de inspectie behoort onder meer het toezien op de naleving van de wettelijke voorschriften. Jaarlijks toetst de inspectie de activiteitenplannen van alle scholen. Deze toetsing leidt ertoe dat alle activiteitenplannen voldoen aan de wettelijke eisen. Tevens toetst de inspectie ieder jaar de binnengekomen schoolwerkplannen, de activiteitenplannen en de zorgplannen. Ook de zorgplannen voldoen aan de eisen die de wetgever heeft gesteld.

Wat betreft de toetsing van schoolwerkplannen en activiteitenplannen heeft zij voor een terughoudende opstelling gekozen in afwachting van de invoering van het schoolplan en de schoolgids. De nadruk ligt op toetsing van het realiteitsgehalte van deze plannen. Op scholen die al over een schoolplan en/of een schoolgids beschikken, wordt allereerst gekeken of ook in deze vorm wordt voldaan aan de nu geldende voorschriften en of de onderwijspraktijk overeenstemt met de tekst van deze documenten. De inspectie stimuleert scholen tevens om schoolplan en schoolgids zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de in het wetsontwerp voorgestelde regeling.

Het afgelopen jaar ging de inspectie voorts systematisch na of en hoe scholen enkele voorschriften naleefden. In het primair onderwijs waren dat de voorschriften met betrekking tot de inzet van middelen voor het aanstellen van een onderwijsassistent (5.1), de directiestatuten (5.2), de leerlingenadministratie en de leerlingentelling (5.3) en de zorgverbreding (5.4).

5.1 Inzet middelen onderwijsassistent

Met ingang van augustus 1996 kregen scholen met meer dan 185 leerlingen de mogelijkheid een onderwijsassistent aan te stellen ter ondersteuning van de leraar. De inspectie ging na of scholen zich hielden aan de voorschriften die golden bij de besteding van de beschikbaar gestelde faciliteiten.

Driekwart van de scholen (en dat is 15 procent meer dan in het begin van het schooljaar) heeft in april de faciliteiten voor de onderwijsassistent ingezet in de onderbouw, overeenkomstig de bedoeling. Op ruim één derde van de scholen zijn daar daadwerkelijk onderwijsassistenten voor aangesteld; op bijna 40 procent van de scholen zijn de faciliteiten ingezet ten behoeve van een leraar in de onderbouw.

Dat zo'n kwart van de scholen de faciliteiten voor de onderwijsassistent (nog) niet heeft benut, heeft een aantal oorzaken. In meer dan de helft van de gevallen zijn die faciliteiten gebruikt om ontslag van zittend personeel te voorkomen. Rechtspositionele bezwaren vormen een andere belangrijke oorzaak. In een zeer beperkt aantal gevallen (4 procent) zijn de faciliteiten benut voor andere functies of doeleinden op school.

Inmiddels is het beroepsprofiel voor de onderwijsassistent gereedgekomen. Dit profiel vormt de basis voor het formuleren van eindtermen voor de opleiding. Deze driejarige MBO-opleiding gaat in augustus 1998 van start.

5.2 Directiestatuten

Elk bevoegd gezag dient sinds 22 juni 1996 te beschikken over een directiestatuut (art.15 WBO, art. 23 ISOVSO). Dit statuut bevat de mandaten die het bevoegd gezag geeft aan de directie van de school voor wat betreft de uitvoering van door de wetgever aan het bevoegd gezag opgedragen taken en bevoegdheden.

De inspectie heeft in de afgelopen jaren de scholen op deze wettelijke verplichting gewezen en waar nodig hierover gerappelleerd. Dit heeft ertoe geleid dat vrijwel alle scholen thans over een directiestatuut beschikken. Slechts enkele (V)SO-scholen en enkele tientallen basisscholen voldoen nog niet aan de genoemde wettelijke verplichting. Met deze scholen zijn afspraken gemaakt over de termijn waarbinnen zij hun verzuim dienen te herstellen. Naar verwachting zal deze aanpak ertoe leiden dat in de eerste helft van 1998 voor alle scholen voor primair onderwijs een directiestatuut is vastgesteld.

5.3 Leerlingenadministratie en telcontrole

Sinds 1992 voert de inspectie systematisch controles uit op de door de scholen op de jaarlijkse teldatum van 1 oktober opgegeven aantallen leerlingen. Tegelijkertijd controleert de inspectie de leerlingenadministraties die verband houden met deze tellingen: verzuimadministraties, leerlingenlijsten, ouderverklaringen, in- en uitschrijfverklaringen enzovoort. Elk jaar ontvangen de scholen voor primair onderwijs in juni een brief van de inspectie waarin onder meer staat dat deze controles zullen plaatsvinden en welke gegevens voor controle in aanmerking komen.

Totaal zijn nu de volgende aantallen scholen op deze wijze gecontroleerd.

Tabel 5.3 Aantallen scholen waarvan de leerlingenadministratie is gecontroleerd.

	basisonderwijs	(voortgezet) speciaal onderwijs
1992	747	126
1993	794	112
1994	789	103
1995	782	73
1996	810	98
1997	847	87
totaal	4.769	599

Bron: Inspectie van het Onderwijs

In de meerjarenplanning is voorzien dat rond het jaar 2000 alle scholen een dergelijke controle hebben gekregen.

De afgelopen jaren heeft het overgrote deel van de scholen de administratie ingevoerd op de computer. De kwaliteit van de inrichting van die administraties is daarmee aanmerkelijk verbeterd.

Bij geconstateerde gebreken in de administraties stelt de inspectie de scholen in de gelegenheid die gebreken alsnog te herstellen. Vervolgens vindt een hercontrole plaats. In 1994 was een hercontrole nodig op 70 procent van de basisscholen en 50 procent van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Voor 1996 bedroegen deze percentages respectievelijk 54 en 36 procent.

Correcties op de aantallen leerlingen zijn jaarlijks nodig voor bijna 70 procent van de basisscholen en 20 procent van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Deze correcties ontstaan vooral door onduidelijkheid en interpretatieruimte in de regelgeving rond de weging van leerlingen in het basisonderwijs en het ontbreken van verklaringen en/of contracten in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Door een betere afstemming in de wet- en regelgeving is dubbel telling van leerlingen sinds de teldatum 1 oktober 1996 vrijwel niet meer aangetroffen. De verplichting voor elke op of na 17 juli 1996 ingeschreven leerling te beschikken over een verklaring van in- en uitschrijving, is daar ongetwijfeld debet aan. Scholen ervaren deze verplichting overigens als belastend.

Tijdens elke controle is 10 procent van het aantal te controleren scholen ook in voorgaande jaren gecontroleerd. Daarbij blijkt dat op de gecontroleerde scholen in de loop van de jaren de kwaliteit van de administraties geleidelijk aan weer afneemt. Vooral de foutieve toepassingen van de wegingsregels in het basisonderwijs nemen dan weer toe.

5.4 Controle zorgverbredingsvoorschriften

Het overheidsbeleid is erop gericht scholen aan te zetten tot een meer doelgerichte benadering van onderwijs-op-maat. Vanaf 1993 tot en met 1997 controleerde de inspectie op alle basisscholen of ten minste was voldaan aan de wettelijke voorschriften voor 'zorgverbreding', dat wil zeggen de voorzieningen voor leerlingen die belemmeringen ondervinden. Zij ging na of in het schoolwerkplan (SWP) doelstellingen zijn geformuleerd, voorzieningen zijn beschreven voor leerlingen die belemmeringen ondervinden en of is aangegeven op welke wijze de zorgverbreding wordt geëvalueerd. Bovendien is in die periode op alle scholen nagegaan of de zorgverbredingsvoorschriften in de praktijk worden nageleefd.

Tot 1 augustus 1997 heeft de inspectie de SWP's van alle basisscholen getoetst aan de zorgverbredingsvoorschriften (artikel 11, lid 22 en lid 8 WBO). De inspectie constateert dat alle SWP's inmiddels voldoen aan de voorschriften. Bij de controle op de naleving van de zorgverbredingsvoorschriften constateert de inspectie dat op vrijwel alle basisscholen de praktijk inmiddels overeenstemt met het SWP wat betreft de voorschriften uit artikel 11, lid 22 en lid 8 WBO. Scholen die nog niet voldoen aan deze voorschriften en waar nog hercontroles worden uitgevoerd, hebben vooral moeite met het praktisch en concreet werken met handelingsplannen (artikel 11, lid 8 WBO).



6 SLOT

6.1 Inleiding

In dit verslag is de nadruk gelegd op de zichtbare ontwikkelingen in het primair onderwijs in de periode 1993 tot en met 1997. De meeste ontwikkelingen gaan in de goede richting; soms opmerkelijk snel zoals bij zorgverbreding op schoolniveau, soms heel traag zoals bij onderwijs-op-maat in de groepen. Dit kijken naar de weg die is afgelegd verschilt duidelijk van een benadering waarbij vooral gekeken wordt naar de nog af te leggen afstand. Vanuit die laatste benadering zou eerder en vaker dan nu het geval is de vinger zijn gelegd op tekortkomingen.

In de periode 1993-1997 vonden er in het primair onderwijs veel veranderingen plaats. De rapportage van de CEB (1994) heeft voor veel van deze ontwikkelingen als aanjager of versneller gewerkt. In feite is zich in het primair onderwijs een cultuuromslag aan het voltrekken in een over het algemeen langzaam, maar per school verschillend tempo. Scholen ontwikkelen zich geleidelijk aan van gesloten, zelfstandige organisaties naar eenheden die zijn ingebed in hun omgeving en deel uitmaken van lokale onderwijskundige netwerken. Taak- en functiedifferentiatie hebben hun intrede gedaan en de aandacht voor professionalisering van personeel en schoolleiding neemt toe. De school is bezig te veranderen van een platte, op het werk van min of meer onafhankelijk van elkaar opererende individuen gebaseerde organisatie in een meer gedifferentieerde, op teamwerk gestoelde professionele instelling. In de qua leerlingenaantal gegroeide scholen is zowel de rol van de leraar als die van de directeur aan het veranderen. De directeur is op veel scholen niet meer alleen de eerste onder zijns gelijken, maar hij of zij ontwikkelt zich tot een geschoolde en getrainde manager die zich vooral zou willen concentreren op het ontwikkelen van onderwijsinhoudelijk schoolbeleid. Sommige leraren specialiseren zich tot interne begeleider of remedial teacher en de rol van andere leraren verschuift langzaam van uitlegger van leerstof en pedagoog naar organisator en begeleider van onderwijsprocessen.

Tegelijkertijd werd de school geconfronteerd met een groot aantal vernieuwingen op organisatorisch en onderwijsinhoudelijk terrein. Voorbeelden hiervan zijn de invoering van kerndoelen in het basisonderwijs, de operaties Toerusting en Bereikbaarheid en Weer Samen Naar School, de introductie van de onderwijsassistent en de leraar in opleiding (Lio), de gewijzigde bekostiging van de nascholing en de eerste stap naar groepsverkleining in de onderbouw van de basisschool. Veel nieuwe ontwikkelingen kondigen zich al aan: verdere beperking van de groepsgrootte, integratie van informatietechnologie in het onderwijs, nieuwe didactische benaderingen, toenemende nadruk op kwaliteit en kwaliteitszorg en op opbrengstbewustheid en de veranderende plaats van de school in de samenleving en in de directe omgeving van de school.

Het bovenstaande is vooral een schets van een onderwijssector onderweg, niet van een bereikt eindpunt. De verschillen tussen scholen zijn daarvoor in veel opzichten ook te groot. Sommige scholen zijn te beschouwen als voorlopers die zich al hebben ontwikkeld tot 'lerende organisaties', tot scholen die zich voortdurend bezinnen op de vraag of de ingeslagen weg de juiste is en hoever men op die weg is gevorderd. Een deel van de scholen zoekt naar mogelijkheden zich te onderscheiden van andere scholen en ontwikkelt een eigen onderwijsinhoudelijk of thematisch profiel. De meeste scholen wenden echter al hun energie aanwenden om de vernieuwingen bij te kunnen houden. Niet iedere school slaagt daarin.

In vorige onderwijsverslagen heeft de inspectie al gewezen op de tijd die nodig is voordat vernieuwingen in het onderwijs geïmplementeerd zijn. Er is sprake van een geleidelijk ontwikkelingsstempo dat bovendien per school verschilt.

In deze slotbeschouwing zullen de belangrijkste ontwikkelingen in het primair onderwijs gedurende de afgelopen jaren nog eens de revue passeren en wordt samengevat hoe het gesteld is met de kwaliteit(en) en de toegankelijkheid in deze sector.

6.2 Ontwikkelingen: autonomie en verantwoordelijkheid van scholen

Gemiddeld zijn de scholen in de periode 1993-1997 groter geworden. Het aantal leerlingen in het primair onderwijs is met honderdduizend toegenomen. Tegelijkertijd nam het aantal zelfstandige scholen met ruim duizend af. Samen leidden deze ontwikkelingen tot schaalvergroting: het gemiddeld aantal leerlingen per school steeg in het basis-onderwijs met ruim 20 procent, van 176 naar 214 leerlingen per school. Ook was er in deze periode sprake van veranderingen in de leerlingenpopulatie. Het aandeel van de leerlingen met een wegingsfactor van 1,25 daalde aanzienlijk, terwijl het aantal 1,90-leerlingen met bijna 11 procent steeg.

In de periode van deze schaalvergroting veranderde ook de verhouding tussen de rijksoverheid en de scholen. De ontwikkeling naar meer autonome scholen verliep langs twee sporen. Langs het ene spoor kreeg de school meer eigen beslissingsruimte om in actieve wisselwerking met haar omgeving hoogwaardige kwaliteit te kunnen leveren. Het andere spoor benutte de rijksoverheid om duidelijk haar kerntaken aan te geven en vast te leggen aan welke inhoudelijke eisen het onderwijs van de school ten minste diende te voldoen. Scholen hebben tot 1 augustus 1998 de tijd de kerndoelen in te voeren. Na een aarzelande start is de implementatie van de kerndoelen op gang gekomen, vooral langs de lijn van de vervanging van methoden. Het trage tempo waarin de implementatie verloopt, hangt enerzijds samen met de tijd die nodig is voor de ontwikkeling, aanschaf en invoering van methoden en anderzijds met de discussie die ontstond over de haalbaarheid en de inhoud van de kerndoelen. De implementatie heeft vooral plaatsgevonden in de leer- en vormingsgebieden rekenen en wiskunde en in een aantal domeinen van Nederlandse taal, gebieden waarover de minste onduidelijkheid bestond. Ten aanzien van een aantal andere domeinen van Nederlandse taal, zoals 'begrijpend lezen', 'spreken en luisteren' en 'stellen' is de situatie minder gunstig. In sterkere mate geldt dit voor natuur waaronder biologie, de nieuwe expressie-activiteiten en de nieuwe kennisgebieden.

Kerndoelen geven een beschrijving van de eisen waaraan het aanbod op de basisschool ten minste dient te voldoen. Deze ondergrens betekent niet dat scholen geen mogelijkheden hebben zich onderwijsinhoudelijk te profileren. Zo begon in 1996 de Dienst Openbaar Onderwijs Rotterdam met een profileringsprogramma waarin scholen werden uitgedaagd hun sterke punten te identificeren en uit te bouwen tot een eigen identiteit (Kat, 1997). Die eigen identiteit kan gevonden worden in een specifieke pedagogisch-didactische aanpak, maar ook in de organisatie van het onderwijs rond een specifiek thema, zoals sport, drama, muziek of computers.

Ook op andere gebieden krijgen scholen meer ruimte eigen keuzen te maken, zoals in personeelsbeleid, financieel beleid of nascholingsbeleid. In de praktijk worden deze mogelijkheden nog niet volop benut. De oorzaken daarvan kunnen liggen op het terrein van de (rechtspositionele) regelgeving of zijn terug te voeren op onwennigheid met of onzekerheid op de scholen over de nieuwe mogelijkheden.

Autonomie en de plicht tot verantwoording horen hand in hand te gaan. In het wetsontwerp 'Invoering van het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht' wordt van scholen gevraagd een kwaliteitsbeleid te voeren en dit beleid in het schoolplan te beschrijven. Ook dienen de scholen zich in de schoolgids tegenover de ouders te verantwoorden over het te voeren en (de resultaten van) het gevoerde beleid. Op basis van haar ervaringen in andere onderwijssectoren verwacht de inspectie dat het de nodige tijd zal duren voordat de in dit wetsvoorstel beoogde effecten in volle omvang zichtbaar zullen zijn.

Voor een zelfstandige en zelfbewuste school is een sterk management een vereiste. Een sterk onderwijskundig leiderschap wordt algemeen beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor kwalitatief goed onderwijs. De afgelopen vijf jaar heeft de kwaliteit van het management op basisscholen zich positief ontwikkeld. Het onderwijskundig beleid is op bijna de helft van de scholen voldoende, al ontbreekt op veel scholen een planning op de langere termijn. Het is te verwachten dat de planning systematischer wordt door de invoering van de plicht om een schoolplan op te stellen en dat die planning zich dan over een periode van vier jaar gaat uitstreken. Ook het personeelsbeleid is op ongeveer op de helft van de scholen voldoende. Vooral het ontbreken van een beleid voor belonings-differentiatie en voor het oplossen van niet voldoende functionerende leraren valt in het oog. Daarnaast komen schoolleiders nog relatief weinig toe aan begeleiding van leraren. Het evaluatie- en het communicatiebeleid is op bijna 90 procent van de scholen voldoende. De toenemende aandacht in methoden voor toetsen en het beschikbaar komen van het CITO-leerlingvolgsysteem heeft er waarschijnlijk toe bijgedragen dat vooral op het niveau van leerlingevaluatie vooruitgang is geboekt. De meeste scholen hebben een duidelijke overlegstructuur, heldere besluitvormingsprocedures en een gedegen informatievoorziening.

Hoewel over het geheel genomen de kwaliteit van het management is toegenomen, bevestigen de tekortkomingen (vooral die op het gebied van onderwijskundig beleid en personeelsbeleid) echter de verwachting dat de implementatie van kwaliteitszorg in het primair onderwijs de nodige jaren zal kosten.

Aan nascholingsbeleid besteden de scholen meer aandacht dan voorheen. Driekwart van de scholen is positief over de effecten van de nieuwe nascholingssystematiek: de aandacht voor de beleidsmatige kant van de nascholing neemt toe, de kwaliteit van het aanbod is verbeterd en men signaleert positieve effecten op de kwaliteit van het onderwijs. Ruim de helft van de leraren volgde de afgelopen twee jaar één of meer nascholingscursussen.

Schoolleiders vinden externe contacten belangrijk, maar tijdrovend. Ongeveer de helft van de scholen onderhoudt contacten met voorschoolse voorzieningen en praktisch alle scholen hebben contacten met het voortgezet onderwijs. Alle scholen voor basisonderwijs, LOM en MLK en alle IOBK-afdelingen zijn opgenomen in een samenwerkingsverband basisonderwijs-speciaal onderwijs. Het WSNS-proces vordert gestaag. Op lokaal niveau zijn her en der inmiddels hechte netwerken gevormd waarin scholen en andere instellingen een gezamenlijke aanpak van achterstandsproblemen proberen te bereiken. Bij de invoering van vernieuwingen en de implementatie van beleid zijn vooral de contacten met de SBD-en belangrijk. De meeste scholen zijn voldoende tevreden over de klantgerichtheid en de ondersteuning van SBD-en.

6.3 Onderwijsprocessen

Een goed pedagogisch klimaat, waarin een juiste balans bestaat tussen ondersteuning en uitdaging bestaat, is een belangrijke voorwaarde voor het leren en de ontwikkeling van kinderen. Op de meeste scholen slaagt men er in een veilige en gestructureerde leeromgeving te bieden en leerlingen goed te helpen en te ondersteunen. De scholen bestrijden pesten, racisme en discriminatie, hoewel met name het pesten onder leerlingen een probleem blijft.

Moeilijker vinden scholen het de eigen inbreng van leerlingen te bevorderen bij de invulling en organisatie van onderwijsactiviteiten en bij het vormgeven van de leeromgeving. Ook het stimuleren van vormen van samenwerken en zelfstandig werken in de groepen komt nog onvoldoende van de grond. In de feitelijke situatie is er sinds 1993 weinig veranderd. Het oordeel van de inspectie over het pedagogisch klimaat was positief en blijft positief. Een positieve ontwikkeling is dat scholen steeds vaker expliciet hun beleid op dit gebied formuleren.

Hoe rustiger het is op school en hoe veiliger leerlingen zich op school kunnen voelen, des te beter kunnen leerlingen zich wijden aan hun taken en des te beter kan de beschikbare onderwijstijd worden gebruikt. De geplande en de daadwerkelijk gerealiseerde leertijd veranderen in vergelijking tot 1993 maar weinig. Gemiddeld ligt het aantal geplande onderwijsuren over de acht jaren van de basisschool op ruim 7650, terwijl het gerealiseerde aantal uren ongeveer 7100 bedraagt. De verschillen tussen scholen kunnen in dit opzicht oplopen tot ruim vijfhonderd uur. Verlies van onderwijstijd door ziekte van leraren komt vrijwel niet voor, ook al lukt het veel scholen in de grote steden nauwelijks nog vervangers te vinden. Leraren slagen erin de beschikbare onderwijstijd goed te gebruiken. Ten opzichte van 1993 is bij de taakgerichtheid van leerlingen tijdens de instructie en de verwerking een verbetering waarneembaar. Ondanks het internationaal gezien hoge aantal lesuren en het efficiënte gebruik van de beschikbare onderwijstijd, blijft de vraag actueel of het niet nodig is met het oog op zwakke leerlingen de onderwijstijd nog beter te benutten dan nu het geval is en die zo nodig uit te breiden.

6.4 Omgaan met verschillen

Om alle leerlingen, ook de leerlingen met achterstanden, zover te brengen dat zij de vastgestelde doelen bereiken, moeten leraren rekening houden met de behoeften en mogelijkheden van leerlingen. Om voldoende variatie in leer- en hulpmiddelen te kunnen bieden, zijn onderwijsmethoden en leermaterialen nodig met een speciaal hiervoor opgezette structuur. Voor de extra onderwijsbehoeften van allochtone leerlingen op het gebied van de Nederlandse taal is de beschikbaarheid en het gebruik van een systematisch opgezet NT2-programma van belang. Hoewel bijna twee derde van de leraren in groep 1 en 2 allochtone kinderen in de klas heeft, wordt zo'n NT2-programma relatief zelden gebruikt.

Ook wat betreft de aard en de intensiteit van de instructie, de duur van de verwerkingsfase en de wijze van terugkoppeling naar de leerlingen, wordt van leraren gevraagd maximaal rekening te houden met en in te spelen op niveau- en tempoverschillen tussen leerlingen. Ook als leraren beschikken over een methode die adaptief onderwijs mogelijk maakt, betekent dit nog niet dat zij daarvan goed gebruik maken. De meeste leraren zijn zich bewust van de verschillen tussen hun leerlingen, maar stemmen in de praktijk hun onderwijs niet op die verschillen af. In 75 procent van de lessen vindt de instructie frontaal-klassikaal plaats.

Sinds 1995 is het bieden van onderwijs-op-maat, dat wil zeggen het differentiëren van instructie en verwerking op basis van regelmatig gepeilde leerlingvorderingen, vrijwel niet verbeterd. Alleen de kwaliteit van het evaluerend handelen van leraren - het regelmatig nakijken van schriftelijk werk, het gebruiken van toetsen, het bespreken van resultaten met leerlingen en het aanpassen van het aanbod - is iets vooruit gegaan.

Daar staat tegenover dat inmiddels vrijwel alle scholen beschikken over een goed bruikbaar systeem voor de zorgverbreding en dat dit systeem ook in de praktijk functioneert. Bovendien is er sprake van beweging: 45 procent van de basisscholen en 90 procent van de LOM- en MLK-scholen is inmiddels 'op weg' de instructie en verwerking aan te passen aan de onderwijsbehoeften van leerlingen. In 1995 was dit percentage in het basisonderwijs nog 34 procent.

In de evaluatie van onderwijs-op-maat in 1996 uitte de inspectie haar zorgen over het vermogen van scholen het onderwijs beter af te stemmen op relevante verschillen tussen leerlingen. Hoewel er sprake is van een beperkte verbetering, zijn deze zorgen niet weggenomen. Ook in 1997 is op een meerderheid van de basisscholen de instructie en verwerking nog niet voldoende aangepast aan de onderwijsbehoeften van de leerlingen.

6.5 Opbrengsten

Na jaren van voortdurende stijging daalde vanaf het schooljaar 1995/1996 het aantal verwijzingen vanuit het basisonderwijs naar het speciaal onderwijs. Het aantal leerlingen dat terugstroomde naar het basisonderwijs nam licht toe. Het percentage verwijzingen naar het speciaal onderwijs vertoont grote verschillen per school en is vooral afhankelijk van het aanbod van speciaal onderwijs in de buurt van de basisschool. In vergelijking tot andere landen is het percentage leerlingen dat buiten de basisschool wordt opgevangen nog steeds hoog.

De adviezen die leerlingen aan het einde van de basisschool voor het vervolgonderwijs krijgen, zijn de afgelopen decennia gemiddeld genomen hoger geworden. Leerlingen (of hun ouders) kozen gemiddeld ook voor een 'hogere' vorm van voortgezet onderwijs, maar doordat leerlingen vaker onder dan boven het geadviseerde niveau kiezen, was deze ontwikkeling minder opvallend. Het aantal 1,25-leerlingen en vooral het aantal 1,90-leerlingen dat doorstroomt naar MAVO/HAVO/VWO neemt toe.

Zittenblijven komt in Nederland op vrijwel alle basisscholen voor, al varieert het aantal zittenblijvers per school aanzienlijk. Het percentage zittenblijvers is de laatste jaren nauwelijks veranderd. Leerlingen van allochtone afkomst blijven twee tot drie keer zo vaak zitten als leerlingen met het gewicht 1,00.

In internationaal vergelijkend onderzoek zijn de resultaten van Nederlandse leerlingen redelijk hoog bij rekenen en wiskunde, maar relatief laag bij begrijpend lezen. Uit de tweede taalpeiling aan het eind van het basisonderwijs bleek dat bij lezen en bij schrijven enige vooruitgang is geboekt, maar bij luisteren enige achteruitgang. Ook uit deze peiling blijkt de grote taalachterstand van leerlingen met een formatiegewicht van 1,90. Bij rekenen en wiskunde zijn de leerlingresultaten op de Eindtoets Basisonderwijs niet noemenswaard veranderd.

6.6 Kwaliteit en toegankelijkheid van het primair onderwijs

De afgelopen vijf jaar heeft het primair onderwijs zich in positieve zin ontwikkeld, zij het in een langzaam tempo. Aan de oplossing van de door de CEB in 1994 gesignaleerde knelpunten is door het overheidsbeleid en door de scholen veel aandacht besteed. De meeste winst is geboekt bij de processen die zich op schoolniveau of zelfs op bovenscholen (bij Weer Samen Naar School) niveau afspelen. De kwaliteit van het management is verbeterd en de aandacht voor professionalisering van de schoolleiding en de leraren nam toe. Ook bij de onderwijsprocessen valt een lichte verbetering waar te nemen. De scholen zijn er in geslaagd in relatief korte tijd een voldoende functionerend systeem voor zorgverbreding tot stand te brengen. De meeste scholen bieden leerlingen een veilige en gestructureerde leeromgeving. De beschikbare leertijd wordt efficiënt gebruikt. Gestaaft neemt het aantal scholen toe dat met het oog op de implementatie van de kerndoelen veranderingen realiseert of dit voornemens is te doen. Ondanks de beperkte mogelijkheden van de scholen nieuwe methoden aan te schaffen en ondanks de langdurige onzekerheid over de status van de kerndoelen, is vooruitgang geboekt waar het de kwaliteit van het leerstofaanbod betreft. Ook kan met de nodige voorzichtigheid worden geconcludeerd dat de onderwijspositie van leerlingen licht is verbeterd en dat de leerlingresultaten, zij het niet op alle onderdelen, vooruitgaan.

De inspectie spreekt haar zorgen uit over drie nauw met elkaar samenhangende kwaliteitskenmerken van het primair onderwijs: het bieden van een stimulerend en uitdagend onderwijsklimaat, de afstemming van het onderwijs op de behoeften en mogelijkheden van leerlingen en de op een breed front achterblijvende positie van allochtone leerlingen.

Aan de eigen inbreng en verantwoordelijkheid van leerlingen besteden te weinig scholen de aandacht die daarvoor nodig is. Dat uit zich ook in het feit dat samenwerking tussen leerlingen en het zelfstandig werken in de groepen, maar weinig wordt aangetroffen.

Hoewel er sprake is van een beperkte verbetering, is ook in 1997 op de meeste basisscholen de instructie en verwerking nog niet voldoende aangepast aan de vaak verschillende onderwijsbehoeften van leerlingen in de groepen. Juist ook leerlingen met een niet-Nederlandse achtergrond hebben behoefte aan een op het eigen tempo en het eigen niveau aangepaste instructie en verwerking van de leerstof. De vaak grote taalachterstand van allochtone leerlingen blijkt ook aanzienlijke gevolgen te hebben voor hun resultaten op andere leer- en vormingsgebieden dan Nederlandse taal. Verwacht mag worden dat een verdere verkleining van de groepen in de onderbouw en de uitvoering van het Actieplan Taal, wellicht in combinatie met een verdere ontwikkeling van WSNS en de effecten van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, op termijn enig soelaas zullen bieden bij deze knelpunten.

De hier genoemde knelpunten zijn ook van belang voor de toegankelijkheid van het primair onderwijs. In de inleiding op dit deel van het onderwijsverslag (zie paragraaf 1) is aangegeven dat toegankelijkheid niet alleen is opgevat in termen van afwezigheid van formele drempels bij de instroom, maar ook als het ontbreken van obstakels die de leerroute onbegaanbaar maken. Verwijzingen naar het speciaal onderwijs, doubleren en achterblijvende leerresultaten maken duidelijk dat de leerroute van de basisschool voor te veel leerlingen zo niet onbegaanbaar, dan toch alleen met vallen en opstaan is af te leggen. Vooral voor allochtone leerlingen blijkt dit vaak het geval te zijn. Juist voor deze leerlingen is het van belang dat de school hen stimuleert, motiveert en het leerproces optimaliseert, opdat ook zij volop aan het onderwijs deelnemen en daarvan profiteren. In verband met de toegankelijkheid van het onderwijs wijst de inspectie op een mogelijk risico. De ook door de inspectie positief gewaardeerde mogelijkheid voor scholen zich onderwijsinhoudelijk of anderszins te profileren zou kunnen leiden tot het ontstaan van nieuwe drempels van financiële aard of tot problemen als leerlingen tussentijds van school wisselen. Het is in dit verband van belang te voorkomen dat de kerntaken van het primair onderwijs in gevaar komen. Profileren dient betrekking te hebben op extra activiteiten binnen of buiten de school die niet ten koste mogen gaan van het wettelijk voorgeschreven onderwijsaanbod, zoals dat is vastgelegd in de kerndoelen voor het basisonderwijs. Daarnaast mogen de kosten die sommige vormen van profilering met zich mee brengen, niet tot gevolg hebben dat de school feitelijk ontoegankelijk wordt voor kinderen van minder draagkrachtige ouders. Voor ouderbijdragen geldt dat deze alleen op basis van vrijwilligheid mogen worden gevraagd. De inspectie zal ook de komende jaren de ontwikkelingen in dit verband nauwlettend blijven volgen en zo nodig corrigerend optreden.

Alles bij elkaar genomen blijken drie kernbegrippen de ontwikkelingen in het funderend onderwijs anno 1997 goed weer te geven: verschillen tussen scholen, toenemende professionaliteit en dynamiek. In deze situatie is voortdurende aandacht voor het primair onderwijs noodzakelijk en vooral, maar niet alleen, voor de gesignaleerde knelpunten. De economie van ons land is in sterke mate afhankelijk van de beschikbaarheid en het gebruik van hoogwaardige kennis. Het primair onderwijs legt hiervoor, voor iedereen, de gemeenschappelijke basis.



LITERATUUR

Adviesraad voor het Onderwijs (1994). *Ruimte voor leren*. Utrecht: ARO.

Ahlens, J. (1995). *Onderwijs in 2000*. Zeewolde, BTBT.

Appel, R. en A. Vermeer (1993). Woordenschat van allochtone leerlingen met sprongen vooruit: Meer aandacht voor NT2 bij onderinstromers in het basisonderwijs. *Didactief*, 3, pag. 5-7.

Appelhof, P. (Red.) (1994). *Gebaat bij resultaat: leidraad voor effectief onderwijs aan allochtone leerlingen*. Den Haag: SARDES.

Arbeidsinspectie (1997). *Meesterlijk managen* (landelijk project onderwijs 1994 - 1996). Roermond, Arbeidsinspectie Regio-Zuid (projectnummer 557).

Blom, F., G.F.M. Janssen (1997). *Schoolgrootte in de regio, 1995/'96*. Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek 1997-I. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Blom, F. (1997). *De leeftijd van scholieren en studenten, 1996/'97*. Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek, 1997-III. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Bokhove, J. (1995). Veranderingen in de rekenvaardigheid van leerlingen in het basisonderwijs. *Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek*, 2(3), 11-14. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Bokhove, J., F. van der Schoot, T. Eggen (1996). *Balans van het rekenonderwijs halverwege de basisschool 2*. Arnhem: CITO.

Brandsma, H.P. (1993). *Basisschoolkenmerken en de kwaliteit van het onderwijs*. Groningen: RION.

Brandsma, H.P. en K.T. Bos (1994). *Vaststelling en waardering van het pedagogisch klimaat in basisscholen*. Enschede: OCTO.

Centrum Beleidsadviserend Onderzoek (1995). *Indicatoren kwaliteit basisonderwijs*. Amsterdam: Cebeon.

Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994). *Inhoud en opbrengsten van het basisonderwijs* (deelrapport 1). De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994). *Onderwijs-op-maat* (deelrapport 2). De Meern: Inspectie van het onderwijs.

Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994). *Onderwijs gericht op een multiculturele samenleving*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994). *Zicht op kwaliteit* (eindrapport). De Meern: Inspectie van het onderwijs.

Commissie Heroverweging Kerndoelen Basisonderwijs (1994). *Doelbewust leren*. Kerndoelen basisonderwijs in maatschappelijk perspectief. 's-Gravenhage: Sdu.

Commissie Kwalitatieve Aspecten van Groepsgrootte in het Basisonderwijs (1996). *Klassenverkleining*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Commissie Onderwijs 2010 (1997). *Optrekkende krijtdamp*. De school op weg naar de 21ste eeuw. Utrecht: Algemene Onderwijsbond.

Commissie Toekomst Leraarschap (1993). *Een beroep met perspectief. De Toekomst van het leraarschap*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Creemers, B.P.M. (1991). *Effectieve instructie*. Den Haag: SVO.

Creemers, B.P.M. (1994). *The effective classroom*. London: Cassell.

Derriks, M. (1996). *Het onderwijsaanbod voor risicoleerlingen*. Gegevens uit het PRIMA-cohort. Deelonderzoek A-rapport A2. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Dienst Stedelijk Onderwijs (1997). *Onderwijsalmanak 1997*. Rotterdam: Dienst Stedelijk Onderwijs.

Dolk, M. (Red.) (1995). *Vijfentwintig jaar ontwikkeling reken-wiskundeonderwijs: verleden, heden, toekomst*. Culemborg: NVORWO.

Driessen, G., A. Claassen (1996). *Voorbereidend lezen, rekenen en schrijven: toetsresultaten en leerling- en leerkrachtkenmerken in de kleutergroepen van het basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.

Driessen, G., F. Haanstra (1996). *Achtergrondkenmerken van leerlingen in het primair onderwijs*. Ubbergen: Tandem Felix.

Droop, M., L. Verhoeven (1995). *Begrijpend lezen in het Nederlands als eerste en tweede taal*. Tijdschrift voor Taalbeheersing, 17(3).

Early, P. (1997). *External Inspections, 'Failing Schools' and the Role of Governing Bodies*. In: School Leadership and Management, volume 19, nr. 3.

European Commission (1996). *Key data on education in the European Union*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

Fase, W. en N. Van Loon (1997). *Intercultureel onderwijs als bestuurlijke uitdaging*. 's-Hertogenbosch: Projectgroep ICO.

Forum Vitaal Leraarschap (1995). *Beroep in beweging*. Beroepsprofiel leraar primair onderwijs. Utrecht: Forum Vitaal Leraarschap.

Gemmeke, M. en A.L. van der Vegt (1997). *Professionalisering van de schoolorganisatie in het primair en voortgezet onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Glopper, K. De, M.E. Otter (1993). *Nederlandse leesprestaties in internationaal perspectief*. Amsterdam: SCO.

Gravemeijer, K., M. Ruinaard (1995). *Expertise in leren, over de bevordering van vakdidactische deskundigheid van docenten in het funderend onderwijs*. Leiden: SDU.

Grift, W. van de, A.A.M. Houtveen (1991). *Principals and school improvement. School Effectiveness and School Improvement*, 2(1), pg. 53-70.

Grift, W. van de (1994). *De schoolleider in het basisonderwijs. School en Begeleiding*, 11(41), pg. 30-33.

Harskamp, E.G., C.J.M. Suhre (1993). *Beoordeling van onderwijsmethoden in het basisonderwijs*. Groningen: RION.

Harskamp, E.G. (1996). *Verbeteringen in het gebruik van realistische rekenmethoden*. Groningen: GION.

Herpen, L.W. van (1997). *Hoe staat het met ons onderwijs?* Nederland vergeleken met een aantal OESO-landen. Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek 1997-II. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Hoeven-Van Doornum, A. van der, J. van Gennip (1995). *Werken aan de pedagogische opdracht*. Nijmegen: ITS.

Hoffius, R., J. Simons, M. Touw, M. Knotter en E. Braam (1997). *Ziekteverzuim primair en voortgezet onderwijs 1995-1996*. Den Haag: Projectgroep Verzuimcijfers Onderwijs.

Hofman, R.H. (1993). *Effectief schoolbestuur*. Groningen: RION.

Hofman, R.H., E. B. Vonkeman (1996). Leren niet te discrimineren. *Didaktief*, 26(9), 38-39.

Hofman, R.H., E.B. Vonkeman (1996). *Conditie voor adaptief onderwijs: de onderwijsmethode*. Groningen: GION.

Hoogendijk, W., P. Wolfgram (1997). *KEA over de helft*. Kleinschalig experiment achterstandsbestrijding. Rotterdam: CED.

Houtveen, A.A.M. en N. Booij (1994). *Het meten van integrale leerlingzorg: adaptief onderwijs en schoolontwikkeling*. Utrecht: ISOR.

Houtveen, A.A.M. en N. Osinga (1995). *The Dutch National Project School Improvement*. Paper for the International Congress on School Effectiveness and Improvement, Leeuwarden.

Houtveen, A.A.M., S.J. Pijl, Y.J. Pijl, G.J. Reezigt, C.J. Vermeulen (1997). *Adaptief onderwijs: stand van zaken in het WSNS-proces*. Utrecht/Groningen: ISOR/GION.

Imants, J. (1996). *Leiding geven aan onderwijs*. Leiden: DSWO Press.

In 't Veld, R. H. de Bruyn, M. Lips (1996). *Toekomst voor het funderend onderwijsbeleid*. Een studie. Den Haag: SDU.

Inspectie van het Onderwijs (1993). *Vaststelling en waardering van het pedagogisch klimaat in basisscholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1994). *Onderwijsverslag over het jaar 1993*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1994). *Taak- en functiedifferentiatie in het basisonderwijs*. (Panelrapportage). Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1994). *Een goede start. Opvang en ondersteuning van beginnende leraren door basisscholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. (Inspectierapport 1994-4).

Inspectie van het Onderwijs (1995). *Groepsgrootte in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1995). *Onderwijsverslag over het jaar 1994*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1995). *Pedagogisch klimaat. Stand van zaken op basisscholen, scholen voor Zeer Moeilijk Lerende Kinderen en Mytilscholen in het schooljaar 1994/1995*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1995). *Naar een kwaliteitsdialoog. Versterking van de positie van ouders in het basisonderwijs*. (Panelrapportage). Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1996). *Onderwijsverslag over het jaar 1995*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1996). *Extra leerhulp in het basisonderwijs*. Inventarisatie van door ouders betaalde extra leerhulp onder schooltijd. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1996). *Begripsonderwijs*. Een evaluatie van het onderwijs in begrijpend en studerend lezen op de basisschool. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1996). *De start van de onderwijsassistent*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs (Inspectierapport 1996-9).

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Onderwijsverslag over het jaar 1996*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Zicht op resultaat. De kwaliteit van het onderwijs aan achterstandsleerlingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. (Inspectierapport 1997-1).

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Op weg naar vraaggestuurde nascholing. Het beleid van vragers en aanbieders. Een tussenrapportage*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. (Inspectierapport 1997-2).

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Onderwijs-op-maat*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. (Inspectierapport 1997-3).

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Tijd en effectiviteit in het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Rekenen en wiskunde in het primair onderwijs*. Verslag van Een evaluatie van de kwaliteit van het reken-wiskundeonderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. (Inspectierapport 1997-7)

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Spellonderwijs*. Een evaluatie van het onderwijs in spelling en interpunctie op de basisschool. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. (Inspectierapport 1997-11).

Inspectie van het Onderwijs (1997). *De onderwijsassistent helpt*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1997). *In de startblokken. LIO-stages in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. (Inspectierapport 1997-16).

Janssens, F.J.G. (red) (1997). *Van onderzoek naar evaluatie*. De methodologie van de onderwijsinspectie. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Jungbluth, P., T. Peetsma, J. Roeleveld (1996). *Leerlingprestaties en leerlinggedrag in het primair onderwijs*. Ubbergen: Tandem Felix.

Kat, M. (1997). *Koken, sport of drama*. Openbare basisscholen zoeken nieuwe identiteit. NRC Handelsblad, 27 december 1997.

Kerkhoff, A., N. Raaijmakers, H. Senders (1997). *Op weg naar vraaggestuurde nascholing: een evaluatie-onderzoek naar de nieuwe financieringssysteem nascholing. Een tussenrapportage*. Tilburg: IVA.

Kessel, N. van, V. Withagen, C. Verhaak (1996). *Opleiding schoolleiders primair onderwijs*. Nijmegen: ITS.

Klaassen, C. (1996). *Socialisatie en moraal, onderwijs en waarden in een laat-moderne tijd*. Leuven/Apeldoorn: Garant.

Kloprogge J., L. van Tilborg (1994). Intensief contact tussen school en ouders onontbeerlijk. *Didaktief*, 24(2), 5-7.

Kruver, J.W.M., S. Doolaard (1997). *Reken/wiskunde- en natuuronderwijs op de basisschool*. Nederlands aandeel in TIMSS populatie 1. Enschede: OCTO.

Koster, A.J. (1994). *Het aanbod van onderwijsverzorging*. Groningen: RION.

Kral, M., M. Voeten, W. Nederlof (1995). *Tijdsbesteding in combinatieklassen en enkelvoudige klassen: een descriptief onderzoek naar besteding van de beschikbare tijd op basisscholen*. Tijdschrift voor Onderwijsresearch, 20(4).

Langen, A. van, P. Jungbluth (1990). *Onderwijskansen van migranten, de rol van sociaal economische en culturele factoren*. Amsterdam/Lisse: Swets en Zeitlinger.

Ledoux, G. en M. Overmaat (1996). *School- en klaskenmerken basisonderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Leseman, P.P.M. en J. Cordus (1994). *Allochtone kleuters meer aandacht*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Litjens, P. (1993). *Meer over meertaligheid: contouren van een taalbeleid op school*. Enschede: SLO.

Lundberg, I., P. Linnakyla (1993). *Teaching reading around the world*. Hamburg: Grindeldruck GMBH.

Meer, T. van der en Mettes, M. (1994). *Ouderparticipatie in het openbaar basisonderwijs*. Almere: Vereniging Openbaar Onderwijs.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1993). *Vitaal leraarschap*. Beleidsreactie naar aanleiding van het rapport 'Een beroep met perspectief' van de Commissie Toekomst Leraarschap. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1993). *Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de minister van Onderwijs en Wetenschappen in het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing met betrekking tot de gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhouding in primair en voortgezet onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995). *Een impuls voor het basisonderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995). *De school als lerende organisatie*. Kwaliteitsbeleid op scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995). *Lokaal onderwijsbeleid*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1996). *De rugzak*. Beleidsplan voor het onderwijs aan leerlingen met een handicap. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997). *Groepsgrootte en kwaliteit. Investeren in de onderbouw van de basisschool*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997). *Investeren in voorsprong. Actieplan voor informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997).

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997). *Rijksbegroting 1998 voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*. Deel VIII. Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997). *Onderwijs Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers 1998*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Kerdoelen basisonderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 5 september 1997 (PO/BB/97/13816U). Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1995). *Perspectief voor jeugdigen, kansen voor gemeenten: Lokaal preventief jeugdbeleid*. Rijswijk: Ministerie VWS.

Mooij, T. (1992). *Pesten in het onderwijs*. Nijmegen: ITS.

Mooij, T. (1994). *Kenmerken en effecten van methoden begripend/studerend lezen*. Nijmegen: ITS.

Mortimore, P., P. Sammons, L. Stoll, D. Lewis, en R. Ecob (1988). *School matters: The junior years*. Somerset: Open Books Publishing.

Mulder, L., C. Suhre (1995). *OVb-doelgroep leerlingen in het voortgezet onderwijs: deel 1. De overgang van basis- naar voortgezet onderwijs in het schooljaar 1992/1993*. Nijmegen: ITS.

Mullis, I.V.S., M.O. Martin, A.E. Beaton, E.J. Gonzalez, D.L. Kelly, T.A. Smith (1997). *Mathematics achievement in the primary school years: IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*. Boston: TIMSS International Study Center.

Onderwijsraad (1997). *Toegankelijkheid van het Nederlandse Onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Oosterveld, D. (1996). *Schoolleider zorgt voor samenhang in proces van kwaliteitszorg*. Schoolmanagement, 6.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1993). *School Choice Policies in Practice*. CERI/CD, 93) Jaargang 13.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1993). *School: A matter of choice*. Choice. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1995). *Integrating students with special needs into mainstream schools*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1996). *Education at a Glance*. OECD indicators. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1997). *Education at a Glance*. OECD indicators. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development and Statistics Canada (1997). *Literacy Skills for the Knowledge Society*. Paris: OECD; Ottawa: Statistics Canada.

Otter, M.E., R. Schoonen (1996). *Leerlingen krijgen minder taalonderwijs dan werd gedacht*. Didactief, november 1996.

Peschar, J.L., C.J.W. Meijer (1997). *Weer Samen Naar School op weg: de evaluatie van het WSNS-beleid*. Groningen: Wolters Noordhoff.

Petersen, B., D. Oudenhoven (1994). *Verwijzing naar het speciaal onderwijs: een analyse van regionale verschillen*. Nijmegen: ITS.

Procesmanagement Primair Onderwijs (1997). *Samenwerkingsverbanden op de goede weg*. In: Journaal PMPO, nr. 9, pg.3. Zoetermeer, Ministerie van OC en W.

Pijl, S.J., B. de Jager, Y.J. Pijl, L. Veeman, A.M. de Vries (1995). *Leerlingbesprekingen in het basisonderwijs*. Groningen: GION.

Riessen, M. van (1997). *Nascholingsbeleid langzaam op gang*. Didactief & School, 27(6), 11.

Schoor, C. (1995). *In basisonderwijs komt nascholingsbeleid voorzichtig van de grond*. Didactief, 25(5), 4-6.

Slavenburg, J. (1995). *Verbetering van kwaliteit en onderwijsbegeleiding*. Rotterdam: CED.

Smit, F. (1991). *De rol van ouderparticipatie in het basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.

Snippe, J. (1992). *In-service training voor leerkrachten: een studie naar het effect van in-service training op de implementatie van een curriculum en op de leerprestaties*. Groningen: RION.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1997). *Armoedemonitor 1997*. Rijswijk: SCP.

Sontag, L. (1997). *Vormgeving en effecten van onderwijs aan vier- tot zevenjarige leerlingen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Stevens, L. (1997). *Overdenken en doen. Een pedagogische bijdrage aan adaptief onderwijs*. 's-Gravenhage: Procesmanagement Primair Onderwijs.

Stoel, W.G.R. (1994). *De taakhoud, de taakomvang en de taakbelasting van schoolleiders in het basisonderwijs*. Enschede: OCTO.

Stringfield, S. (1995). Attempting to enhance students' learning through innovative programs: The case for schools evolving into high reliability organizations. *School Effectiveness and School Improvement*, 6(1), pg. 67-96.

Sijtsma, J., red. (1997). *Balans van het taalonderwijs aan het einde van de basisschool*. Uitkomsten van de tweede taalpeiling einde basisonderwijs. Arnhem: CITO (PPON-reeks nr. 10a).

Talsma, P.A. (1997). *Afwijken van het schooladvies en succes in het voortgezet onderwijs*. Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek 1997-II. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Teunissen, F., redactie (1997). *Taalbeleid concreet; Nederlands als tweede taal en onderwijs in allochtone talen op multi-etnische scholen*. Den Bosch: KPC Groep.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1997). *Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met de invoering van het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht*. 's-Gravenhage: Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 459.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1997). *Groepsgrootte in het basisonderwijs*. 's-Gravenhage: Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 065, nr. 2..

Veenman, S., A. Berkelaar en J. Berkelaar (1983). *Problemen van beginnende leraren in het basisonderwijs*. *Pedagogische Studiën*, 1983, 59, pg. 28-37.

Veenman, S.A.M., P. Lem, M. Voeten, G. Winkelmolen, H. Lassche (1986). *Onderwijs in combinatieklassen*. Den Haag: SVO.

Veenman, S.A.M. (1992). Effectieve instructie volgens het directe instructiemodel. *Pedagogische Studiën*, 69(3), pg. 242-269.

Veenman, S.A.M., Y. Leenders, P. Meyer en M. Sanders (1993). *Leren lesgeven met het directe instructiemodel*. *Pedagogische Studiën*, 70, pg. 2-16.

Vereniging de Samenwerkende Landelijke Pedagogische Centra (1993). *Beroepsprofiel leraar primair onderwijs*. Basisdocument. Utrecht: VSLPC.

Volman, M. en M. van Erp (1994). *Verlengde Schooldag Experimenten 1993-1994: programma en implementatie*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Vonk, J.H.C. (1989). *Beginnend leraarschap. Het professionele ontwikkelingsproces van beginnende docenten nader bekeken*. Amsterdam: VU Uitgeverij.

Weide, M.G. (1995). *Effectief basisonderwijs voor allochtone leerlingen*. Groningen: GION.

Werf, M.P.C. van der, E.H.M. Nitert en G.J. Reezijs (1994). *Effectieve en minder effectieve basisscholen voor allochtone leerlingen*. Groningen: GION.

Werf, M.P.C. van der, H. Guldmond, E.H.M. Nitert (1996). *De derde meting van de OVB-evaluatie: school- en klasmerken in schooljaar 1992/1993*. Groningen: GION.

Willemsen, T.W.F.P. (1994). *Remediële rekenprogramma's voor de basisschool*. Groningen: RION.

Winnubst, C. (1995). *Inventarisatie rondom OET(C)*. Den Bosch: KPC.

Wit, A.A. de, G.F.M. Janssen (1997). *Leerlingen en scholen in het basisonderwijs, 1996/'97*. Kwartaalschrift Onderwijsstatistieken 1997-II. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Wit, A.A. de, G.F.M. Janssen (1997). *Speciaal onderwijs, 1996/'97*. Kwartaalschrift Onderwijsstatistieken 1997-II. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Zoelen, E.M. van, Houtveen, A.A.M., en Booij, N. (1996). *Evaluatie project Kwaliteitsversterking Rekenen en Wiskunde: het eerste projectjaar*. Utrecht: ISOR.

INSPECTIE
ONDERWIJS



Onderwijsverslag
over het jaar 1997

voortgezet onderwijs

INSPECTIE van
het ONDERWIJS



INSPECT
ONDERW



ONDERWIJSVERSLAG 1997

voortgezet onderwijs

deel 3

PROBATIONARY

PROBATIONARY

PROBATIONARY



INHOUDSOPGAVE DEEL 3

1	INLEIDING	5
2	SCHETS VAN DE AFGELOPEN VIJF JAAR	7
2.1	Veranderingen in structuren en programma's	7
2.1.1	Afdelingen in het VBO	7
2.1.2	Basisvorming	7
2.1.3	Nieuwe bovenbouw HAVO-VBO en VBO-MAVO	8
2.2	Didactische heroriëntatie	8
2.3	Verantwoordelijkheid voor organisatie en personeel	8
2.4	Grote en breed samengestelde scholengemeenschappen	9
2.5	Perspectieven en waarschuwendende signalen	10
3	DE TOESTAND VAN HET VOORTGEZET ONDERWIJS	11
3.1	Toegankelijkheid	11
3.1.1	Aantallen scholen	11
3.1.2	Deelname aan het onderwijs	12
3.1.3	Spreading van leerlingen over schoolsoorten	13
3.1.4	Voortijdig schoolverlaten	14
3.1.5	Op- en afstroom binnen het voortgezet onderwijs	16
3.1.6	Conclusies	16
3.2	Conditie	17
3.2.1	Wet- en regelgeving	17
3.2.2	Bekostiging	18
3.2.3	Kwaliteit van de gebouwen	18
3.2.4	Kwaliteit van inrichting en inventaris	19
3.2.5	Conclusies	19
3.3	Schoolprocessen	20
3.3.1	Managementontwikkeling	20
3.3.2	Veranderende omstandigheden voor leraren	21
3.3.3	Deskundigheidsvergroting van leraren	22
3.3.4	Lesuitval	23
3.3.5	Aansluiting tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs	24
3.3.6	Samenwerkingsverbanden VO-VSO	24
3.3.7	Pilotprojecten ter voorbereiding op de vernieuwing van MAVO, (I)VBO en VSO	24
3.3.8	Nieuwe bovenbouw van het HAVO-VWO	25
3.3.9	Conclusies	27
3.4	Onderwijsprocessen	28
3.4.1	Pedagogisch klimaat	28
3.4.2	Kwaliteit van het didactisch handelen in de klas	29
3.4.3	Situatie van de vakken in de basisvorming	29
3.4.4	Methoden	35
3.4.5	Computergebruik	35
3.4.6	Afdelingen in het (I)VBO	36
3.4.7	Conclusies	36
3.5	Opbrengsten van het voortgezet onderwijs	37
3.5.1	Doorstroom binnen de dagscholen van het voortgezet onderwijs	37
3.5.2	Eindexamenresultaten	39
3.5.3	Keuze van examenvakken	41
3.5.4	Conclusies	42

4	NALEIVING VAN WET- EN REGELGEVING	43
4.1	Bevindingen	43
4.1.1	Toelating tot het voortgezet onderwijs	43
4.1.2	Toelating tot het vierde leerjaar HAVO	43
4.1.3	Aanbod van vakken	44
4.1.4	Verplicht minimum aantal lesuren in de eerste drie leerjaren	44
4.1.5	Verplicht aantal lesuren voor de vakken van de basisvorming	45
4.1.6	Verplicht aantal lesuren voor de vakken	45
4.1.7	Schoolwerkplan en jaarverslag	45
4.1.8	Leerlingenstatuut	46
4.1.9	Schorsingen en verwijderingen	46
4.1.10	Afsluitende toetsen van de basisvorming	46
4.1.11	Getuigschrift basisvorming	46
4.1.12	Bevoegde leraren	47
4.1.13	Examenregels	47
4.1.14	Naamgeving en presentatie brede scholengemeenschappen als eenheid	48
4.2	Conclusies	48
4.2.1	Slordige naleving van scholen	48
4.2.2	Kennelijke onduidelijkheid voor scholen	48
4.2.3	Niet realiseerbare en niet zinvolle wet- en regelgeving	48
5	SAMENVATTING EN NABESCHOUWING	49
5.1	Samenvatting	49
5.1.1	Algemeen	49
5.1.2	Afzonderlijke aspecten	49
5.2	Nabeschuwing	51

LITERATUUR	53
------------	----

In dit derde katern van het Onderwijsverslag 1997 staat het voortgezet onderwijs centraal. Het verslag geeft speciale aandacht aan de toegankelijkheid en kwaliteit van het voortgezet onderwijs. Er is sprake van toegankelijkheid, wanneer leerlingen hun vragen naar passend onderwijs in redelijkheid beantwoord zien. De mate van toegankelijkheid blijkt onder meer uit het beschikbare aantal scholen en nevenvestigingen van scholen, uit de deelname van leerlingen aan het onderwijs, de spreiding van de leerlingen over de schoolsoorten, hun doorstroming binnen het onderwijs en uit de verschillen tussen leerlingen in hun schoolloopbanen.

De kwaliteit van het voortgezet onderwijs loopt impliciet als rode draad door het hele verslag. Zij wordt zichtbaar in resultaten die leerlingen behalen, in de wijze waarop scholen functioneren, in het onderwijsproces en het pedagogisch klimaat, en in de condities waaronder de scholen hun opdracht moeten vervullen.

Het verslag begint met een korte schets van de ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar (hoofdstuk 2) en beschrijft vervolgens de toestand van het voortgezet onderwijs (hoofdstuk 3). Daarin komen achtereenvolgens de verschillende aspecten ter sprake waaruit de toegankelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs blijken.

Een periode van vijf jaar biedt de mogelijkheid ontwikkelingen te beschrijven. In de jaren 1992-1997 is er zeer veel gebeurd in het voortgezet onderwijs. Structuren en programma's veranderden (afdelingen VBO, basisvorming, bovenbouw HAVO-VWO), de eigen verantwoordelijkheid van schoolbesturen voor organisatie en personeel nam sterk toe en de omvang en aanblik van het scholenbestand wijzigden fundamenteel. Tegelijkertijd groeide onder leraren de belangstelling voor didactische heroriëntatie. In hoeverre bieden de ontwikkelingen veelbelovende perspectieven voor de toekomst en in hoeverre geven ze een waarschuwend signaal?

2.1 Veranderingen in structuren en programma's

2.1.2 Afdelingen in het VBO

In 1992 is het Lager Beroepsonderwijs omgezet in het Voorbereidend Beroepsonderwijs (VBO). Dit gold als de afronding van een proces van maatschappelijke opwaardering en rendementsverbetering van deze schoolsoort. Daarin was ook sprake van een programmatische vernieuwing binnen een herziene afdelingsstructuur. Voor de versterking van het VBO waren actualisering van de leerstof en afstemming op vervolgonderwijs en arbeidsmarkt van groot belang. In de jaren tussen 1988 en 1993 heeft de SLO voor de meeste afdelingen afdelingswerkplannen gepubliceerd.

De inspectie is in de jaren 1992-1997 nagegaan hoe de vernieuwingen en ontwikkelingen in de verschillende afdelingen zijn verlopen.

Kenmerkend voor de ontwikkelingen in de afdelingen waren, over het geheel genomen, een toenemende afstemming op de landelijke model-afdelingswerkplannen en een brede invoering van stages.

De onderwijsinhoudelijke vernieuwingen in de afdelingen liepen gelijk op met de vernieuwing van de inventaris. De beperkte financiële mogelijkheden belemmerden scholen evenwel de noodzakelijke inventaris tijdig aan te passen, met name op het gebied van de automatisering.

Met de ontwikkeling van de model-afdelingswerkplannen ging het streven gepaard de afsluiting van het VBO beter te laten aansluiten bij het beginniveau en aanvangsprogramma van de vervolgopleidingen. De resultaten van dit streven zijn divers. In enkele afdelingen, met name motorvoertuigen-, elektro- en installatietechniek, is tot op zekere hoogte al sprake van een afsluiting met certificaten die aansluiten bij een bepaald niveau van het vervolgonderwijs. In de andere afdelingen verloopt deze ontwikkeling minder voorspoedig.

Voor de beroepsgerichte vakken in het VBO zijn formeel geen centraal voorgeschreven examenprogramma's vastgesteld. De afsluiting vindt plaats in de vorm van een schoolonderzoek. Er zijn grote verschillen tussen scholen in het gebruik van examenopgaven. Met de instelling van het VBO Examenbureau in 1993 is een belangrijke stap gezet naar het terugdringen van de diversiteit in de afsluiting van de vakken die niet centraal geëxamineerd worden.

2.1.2 Basisvorming

Bij de invoering van de basisvorming in 1993 heeft de wetgever het vakkenaanbod verbreed. Naast de bestaande vakken zijn nu voor alle leerlingen verplicht: techniek, verzorging, economie en informatiekunde. Aan deze eis voldeden vrijwel alle scholen binnen twee jaar na invoering van de basisvorming.

Tegelijk met de basisvorming introduceerde de wetgever voor alle vakken kerndoelen (artikel 11a, lid 4 WVO). Deze geven een beschrijving van kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden per vak waarover de leerlingen moeten beschikken aan het einde van de periode van basisvorming. Daarnaast formuleerde de wetgever algemene vaardigheidsdoelen die vakoverstijgend zijn. Scholen moeten de kerndoelen hanteren als aan het eind van de basisvorming te bereiken doelstellingen.

Het bij wet vastleggen van onderwijskundige doelen (buiten de examenprogramma's) was voor het Nederlandse onderwijs een noviteit. Aanvankelijk kregen de inhoudelijke aspecten van de basisvorming, waarvoor de kerndoelen representatief zijn, minder belangstelling op de scholen dan de organisatorische (zoals de lessentabel). Voorzover het om inhoudelijke aandacht ging, ging die uit naar de keuze van een nieuwe methode die dekkend moest zijn voor het aanbod dat de kerndoelen veronderstelden.

2.1.3 *Nieuwe bovenbouw HAVO-VWO en VBO-MAVO*

In 1994/1995 werden de voorstellen voor de nieuwe inrichting van de bovenbouw HAVO-VWO gepubliceerd. Deze behelsden niet alleen een andere structuur, zoals de profielen met een gemeenschappelijk verplicht deel, een profieldeel en de vrije ruimte, maar vooral ook een andere didactische werkwijze met veel nadruk op de actieve, relatief zelfstandige en zelfverantwoordelijke rol van de leerling. In 1995 volgden de voorstellen tot herinrichting van de bovenbouw van het (I)VBO en het MAVO in leerwegen en sectoren: de vier sectoren (techniek, zorg en welzijn, economie, landbouw) kennen telkens een theoretische, gemengde en beroepsgerichte leerweg. Als aanvulling op de leerwegen zijn voorzien: het leerwegondersteunend onderwijs voor leerlingen die extra zorg nodig hebben, en het praktijkonderwijs voor leerlingen die niet in staat zijn voldoende certificaten te behalen om door te kunnen stromen naar het laagste niveau van het beroepskwalificerend vervolgonderwijs.

2.2 **Didactische heroriëntatie**

De eerste jaren na de invoering van de basisvorming hebben de scholen zich in het algemeen meer gericht op organisatorische aspecten van de basisvorming dan op inhoudelijke en didactische vernieuwing. Die terughoudendheid is deels te verklaren door de wens van leraren en schoolleiders om het veranderingsproces geleidelijk te laten verlopen, deels door een gebrek aan veranderingscapaciteit op scholen en gedeeltelijk ook door de teleurstelling van schoolleiders en leraren over de cursussen op het gebied van de vakken. De aanbieders en de ontvangers van de scholing bleken namelijk dezelfde vragen te hebben over de praktische realisering van nieuwe didactische uitgangspunten. Sedertdien heeft zich een belangrijke ontwikkeling voorgedaan. Hierin staat de wil centraal om de didactische en inhoudelijke vernieuwing in de klas concreet handen en voeten te geven.

In 1997 zijn de meeste schoolleiders en leraren ervan overtuigd dat het onderwijs in de klas ten minste voor een deel op andere leest moet worden geschoeid. De eisen die de examenprogramma's van de nieuwe bovenbouw HAVO-VWO en VBO-MAVO stellen, oefenen hun invloed uit op de onderbouw. Uitgangspunten als 'actief en zelfstandig leren' en 'aandacht voor verschillen tussen leerlingen' moeten vanaf de brugklas worden vormgegeven in programma's en didactische werkwijzen. Scholen maken zich op om een onderwijskundige invulling te geven aan deze uitdagingen; voor de meeste staat echter de manier waarop dit moet gebeuren nog niet vast. Gezien de grotere inrichtingsvrijheid die scholen hebben gekregen, ligt het voor de hand dat er in dit opzicht soms grote verschillen tussen scholen ontstaan. Ook hebben vele leraren nog geen helder zicht op de wijze waarop zij in de toekomst vorm kunnen geven aan hun (vak)didactisch handelen.

2.3 **Verantwoordelijkheid voor organisatie en personeel**

Met ingang van 1 augustus 1992 is het formatiebudgetstelsel (FBS) ingevoerd om de eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor het personeelsbeleid te vergroten. Dit verving het tot dan geldende stelsel van bekostiging op declaratiebasis. Het FBS had alleen betrekking op personele, niet op materiële uitgaven en was bedoeld als overgangsfase naar de lumpsumbekostiging. Deze is op 1 augustus 1996 ingevoerd.

De lumpsumbekostiging maakt het voor schoolbesturen mogelijk tot op zekere hoogte met gelden te schuiven tussen uitgaven voor personeel en die voor materiële zaken. Schoolbesturen en schoolleiders hadden in het algemeen geen moeite met de ideeën over autonomie, deregulering en de systematiek van de lumpsum. In de eerste anderhalf jaar na invoering van de lumpsum heeft men echter in de praktijk beperkingen ervaren in de inrichtingsvrijheid van de school. Die wordt beknot door voorwaarden als de regelingen voor de arbeidsduurverkortung en de bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen (ADV/BAPO), en die van het participatie- en het vervangingsfonds. Bovendien zag een aantal besturen zich bij de introductie van de lumpsumbekostiging met (soms) forse tekorten geconfronteerd.

De zorg voor personele en materiële zaken fixeerte schoolleiders in de afgelopen jaren sterk op thema's die betrekking hebben op beheer. Schoolleiders die daarbij te maken kregen met een tekortschietende financiering (voor personele uitgaven betrof dit ongeveer de helft van de schoolleiders, voor materiële uitgaven ongeveer driekwart), waren genoodzaakt bezuinigingen toe te passen of bepaalde voornemens niet uit te voeren (Van Bergen en Van der Ploeg, 1997).

De complexere schoolorganisatie en de verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid dwongen de schoolleiders tot een wijze van functioneren die tot voor kort in het onderwijs onbekend was: moderne managementinstrumenten (zoals functioneringsgesprekken en geautomatiseerde leerlingvolgsystemen) deden schoorvoetend hun intrede. Tegelijkertijd echter gaven veel schoolleiders en leraren te kennen dat de eisen die aan de scholen worden gesteld inzake beheer, schaalvergroting en personeelsbeleid in combinatie met de beperkte middelen en de noodzaak tot onderwijskundige vernieuwingen een zware mentale belasting opleveren en hoge werkdruk veroorzaken.

De inspectie is van mening dat deze situatie risico's inhoudt voor een evenwichtige en voorspoedige ontwikkeling van het onderwijs.

2.4 Grote en breed samengestelde scholengemeenschappen

Bij de komst van de basisvorming besloot de overheid de vorming van brede scholengemeenschappen te stimuleren. Zij achtte de totstandkoming van grotere en breder samengestelde scholen gewenst om de onderwijskundige vernieuwingen tot hun recht te laten komen en om leerlingen een passend onderwijsaanbod binnen een school te kunnen bieden. Bovendien kon de vorming van bredere scholengemeenschappen een oplossing zijn voor de problematiek van de dalende leerlingenaantallen (met name in de categoriale scholen voor MAVO en VBO).

De scholen hebben positief gereageerd op het fusie-stimulerend beleid van de overheid. De cijfers spreken voor zichzelf. Tussen 1992 en 1997 daalde het aantal categoriale (I)VBO- en MAVO-scholen van 772 naar 134 en het aantal (MAVO-)HAVO-VWO-scholengemeenschappen van 416 naar 184. Het aantal brede scholengemeenschappen (II)VBO-MAVO-HAVO-VWO nam toe van 57 naar 265. Het totaal aantal zelfstandige scholen voor voortgezet onderwijs daalde in diezelfde periode van 1.454 naar 691. De gemiddelde schoolgrootte steeg van 602 leerlingen in 1992 naar 1.170 leerlingen in 1997. Het duidelijkst zichtbaar is die stijging bij de brede scholengemeenschappen: van 1.368 naar 1.957 leerlingen (Bron: Cfi). Er heeft zich een 'aardverschuiving' voorgedaan in het scholenbestand.

2.5 Perspectieven en waarschuwende signalen

Bij de terugblik op de periode 1992-1997 springen twee ontwikkelingen als veelbelovend in het oog:

- door de grote impuls die uitging van de studiehuis-concepten voor de nieuwe bovenbouw van het HAVO-VWO zijn leraren meer dan voorheen bereid een bredere mix van didactische werkvormen toe te passen;
- door de totstandkoming van complexere scholen is het streven naar een professionele uitoefening van het schoolmanagement geaccepteerd, met als gevolg de (nog voorzichtige) ontwikkeling van onder meer een gericht nascholingsbeleid en een systeem van interne kwaliteitszorg.

Naast deze beloften voor de toekomst zijn er ontwikkelingen die waarschuwen voor een zekere onevenwichtigheid tussen verwachting en verwerkelijking.

De invoering van de basisvorming is door de meeste scholen voornamelijk technisch uitgevoerd. Schoolleidingen en leraren 'onderhandelden' over nieuwe lessentabellen, de vakken techniek, verzorging, economie en informatiekunde werden voor alle leerlingen verplicht en de meeste vaksecties schaften nieuwe methoden aan. Een belangrijk doel van de wetgever kwam in de praktijk nog niet of onvoldoende tot zijn recht, namelijk een didactische werkwijze die leerlingen tot actievere leervormen stimuleert en die een samenhangend aanbod beoogt. Er bestaat kennelijk spanning tussen de verwachtingen van de samenleving over de vernieuwing van de didactiek en de mogelijkheden tot (vlotte) realisering ervan in de scholen.

De veranderingen die het gevolg zijn van de deregulering en autonomievergroting hebben schoolbesturen en schoolleiders meestal positief opgepakt. Door deze veranderingen en de vaak tegenvallende inkomsten is de beheerslast voor schoolleiders toegenomen. Mede hierdoor ontwikkelde het onderwijskundig leiderschap van schoolleiders zich niet zoals gewenst. Het is op den duur riskant voor de kwaliteit van het onderwijs wanneer (bepaalde) financiële mogelijkheden de aandacht van schoolleiders onevenredig opeisen.

3 DE TOESTAND VAN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

De toestand van het voortgezet onderwijs wordt zichtbaar in de beschrijving van zijn toegankelijkheid, condities (zoals wet- en regelgeving en bekostiging), school- en onderwijsprocessen en opbrengsten.

3.1 Toegankelijkheid

Hoe is het gesteld met de toegankelijkheid van het voortgezet onderwijs? Krijgen alle leerlingen het onderwijs waarop ze in redelijkheid recht hebben? Hierna volgt de beschrijving van de aantallen scholen, de deelname, het voortijdig schoolverlaten, de spreiding van leerlingen over de schoolsoorten en van de doorstroming van leerlingen. Deze beschrijving maakt het mogelijk de vraag naar de toegankelijkheid te beantwoorden.

3.1.1 Aantallen scholen

In onderstaande tabellen staan het aantal zelfstandige scholen sinds 1992 (tabel 3.1.1a) en het aantal hoofd- en nevenvestigingen sinds 1993 (tabel 3.1.1b).

Tabel 3.1.1a Aantal zelfstandige scholen voor voortgezet onderwijs berekend naar hoofdvestigingen en naar clusters van schoolsoorten 1992-1997.

Cluster	1992	1993	1994	1995	1996	1997
(I)VBO ¹⁾	346	252	158	95	71	58
AVO (cat) ²⁾	426	317	188	105	89	76
VWO	45	44	43	41	40	40
AVO (sg) ³⁾	416	372	314	223	197	184
Sg smal ⁴⁾	164	168	145	87	75	68
Sg breed ⁵⁾	57	99	157	233	252	265
totaal⁶⁾	1454	1252	1005	784	724	691

1) (I)VBO is exclusief het agrarisch voorbereidend beroepsonderwijs in de AOC's.

2) AVO (cat) bestaat uit scholen voor MAVO en scholen voor HAVO.

3) AVO (sg) bestaat uit scholengemeenschappen voor MAVO en HAVO, en scholengemeenschappen voor AVO en VWO.

4) Sg smal bestaat uit scholengemeenschappen voor VBO en AVO.

5) Sg breed bestaat uit scholengemeenschappen voor VBO, AVO en VWO.

6) In de cijfers zijn de vijftien verticale scholengemeenschappen VO/MBO toegerekend aan de schoolsoorten uit het voortgezet onderwijs.

Bron: Ministerie van OCenW

Tabel 3.1.1b Aantal hoofd- en nevenvestigingen voortgezet onderwijs naar clusters van schoolsoorten: 1993-1997.

Cluster	1993	1994	1995	1996	1997
(I)VBO ¹⁾	280	238	224	215	190
AVO (cat) ²⁾	356	286	150	140	116
VWO	45	45	43	45	44
AVO (sg) ³⁾	406	392	251	234	226
Sg smal ⁴⁾	207	213	312	258	257
Sg breed ⁵⁾	70	95	244	292	307
andere ⁶⁾	2	9	7	3	4
totaal⁷⁾	1366	1278	1231	1187	1144

1) (I)VBO bestaat uit scholen voor VBO (exclusief scholen voor LAO ressorterend onder het Min. van LaNaV) en scholengemeenschappen voor VBO en MBO.

2) AVO (cat) bestaat uit scholen voor MAVO en scholen voor HAVO en scholengemeenschappen voor AVO en MBO.

3) AVO (sg) bestaat uit scholengemeenschappen voor MAVO en HAVO en scholengemeenschappen voor AVO en VWO.

4) Sg smal bestaat uit scholengemeenschappen voor VBO en AVO en scholengemeenschappen voor VBO, AVO en MBO.

5) Sg breed bestaat uit scholengemeenschappen voor VBO, AVO en VWO.

6) Vestigingen waar alleen basisvorming wordt gegeven.

7) De indeling is gebaseerd op het onderwijs dat daadwerkelijk op de vestigingen gegeven wordt.

Bron: Ministerie van OCenW.

Als gevolg van de fusies is het aantal zelfstandige scholen voor voortgezet onderwijs sterk verminderd: tien jaar geleden, in 1987, waren er nog 2.016 scholen, in 1997 is dit aantal teruggelopen tot 691, een inkrimping van het bestand met 65 procent.

De 691 zelfstandige scholen beschikken naast hun hoofdvesting in veel gevallen over nevenvestigingen. In 1997 waren er 453 door het ministerie van OCenW erkende nevenvestigingen waar ten minste de basisvorming wordt aangeboden.

Het aantal afzonderlijke gebouwen waarin het voortgezet onderwijs is gehuisvest, is groter dan het aantal hoofd- en nevenvestigingen bij elkaar. In 1991 waren 3.557 gebouwen geregistreerd voor 1.578 zelfstandige scholen, in 1995 waren dat 2.949 gebouwen voor 784 zelfstandige scholen. In de meeste gevallen lijkt de bereikbaarheid van de scholen voor de leerlingen tot 1995 in stand te zijn gebleven. Na 1995 wordt de registratie van de schoolgebouwen niet meer centraal bijgehouden. Dit maakt het onmogelijk om actuele informatie te geven over de mate waarin de spreiding van de schoolgebouwen toe- dan wel afneemt.

3.1.2 Deelname aan het onderwijs

In het schooljaar 1997-1998 volgen 827.000 leerlingen voortgezet onderwijs; het jaar daarvoor waren dat er 834.000. De afgelopen jaren nam het aantal leerlingen af. Sedert vorig schooljaar groeit echter de instroom in het eerste leerjaar (van 170.560 in 1995-1996 en 172.856 in 1996-1997 naar 176.077 in 1997-1998).

Uit het overzicht van het percentage meisjes en jongens per schoolsoort (tabel 3.1.2) blijkt een oververtegenwoordiging van de jongens in het (I)VBO. In het AVO-VWO overtreft het aantal meisjes dat van de jongens.

Tabel 3.1.2 Percentage meisjes en jongens per schoolsoort en leerjaar in het schooljaar 1997-1998 en totaal aantal leerlingen.

Schoolsoort	Leerjaren												totaal	
	1		2		3		4		5		6			
	M	J	M	J	M	J	M	J	M	J	M	J		M
IVBO	8	11	7	10	6	8	5	7					5	8
VBO	7	10	10	13	22	29	20	27					13	17
AVO+VBO	29	29	24	24	1	1							11	11
AVO	47	42	22	19	3	3							15	14
MAVO ¹⁾	6	5	17	15	29	26	29	25	1	1			18	16
HAVO	0	0	8	8	19	17	29	26	56	52			18	16
VWO	3	3	12	11	20	16	17	15	42	46	99	99	20	18
Overig ²⁾	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0
100% meisjes	86.229		85.104		86.040		94.042		42.178		16.543		410.136	
100% jongens	89.848		88.169		89.287		97.671		36.548		15.617		417.140	
Totaal	176.077		173.273		175.327		191.713		78.726		32.160		827.276	

1) Inclusief aantal leerlingen Vrije School en IVO

2) Engelse stroom, Internationaal Baccalaureaat en niet-gesubsidieerde leerlingen

Bron: Inspectie van het Onderwijs

De volledige leerplicht geldt in ons land voor kinderen tot en met het schooljaar waarin zij zestien jaar worden. De deelname aan het volledig dagonderwijs van zestienjarige jongens is sedert 1985 stabiel (93 procent neemt deel); die van de zestienjarige meisjes nam toe van 91 tot 94 procent.

Bij de achttienjarige jongens groeide in diezelfde periode de deelname van 63 tot 66 procent; bij de meisjes van 58 tot 72 procent. Onder de niet leerplichtige leerlingen in het voortgezet onderwijs (met name in het HAVO-VWO) overtreft het aantal meisjes dat van de jongens (Bron: CBS)

3.1.3 Spreiding van leerlingen over schoolsoorten

Scholen voor voortgezet onderwijs kennen in het eerste en tweede leerjaar verschillende groeperingsvormen voor hun leerlingen: afzonderlijke klassen per schoolsoort (bijvoorbeeld klas 2 MAVO, klas 2 VBO), zogenaamde dakpanklassen, waarin de leerlingen van twee 'aan elkaar grenzende' schoolsoorten zijn geplaatst (bijvoorbeeld klas twee VBO-MAVO, klas 2 HAVO-VWO) en heterogene klassen (bijvoorbeeld klas 1 VBO-MAVO-HAVO-VWO). De verschillende inrichting van de klassen in de scholen maakt het moeilijk een duidelijk overzicht te geven van de verdeling van de leerlingen over de schoolsoorten in de eerste twee leerjaren. In het derde leerjaar zitten vrijwel alle leerlingen in afzonderlijke klassen per schoolsoort. Daar is de verdeling van de leerlingen over de schoolsoorten voor het schooljaar 1996-1997 als volgt: 31,7 procent in het (I)VBO; 27,7 procent in het MAVO, en 33,5 procent in het HAVO-VWO. In 1992-1993 waren de percentages respectievelijk 29,8, 31,7 en 31 procent (zie tabel 3.1.3a). Het aantal leerlingen in het MAVO neemt duidelijk af ten gunste van dat in het (I)VBO en HAVO-VWO.

Tabel 3.1.3a *Ontwikkeling deelname derde leerjaar VO (voor VSO vijftienjarigen), in procenten.*

Schooljaar	1985-1986	1992-1993	1993-1994	1996-1997
VSO (15-jr)	2,5	3,1	3,3	4,1
IVBO	5,3	6,1	6,2	6,9
VBO	29,3	23,7	24,1	24,8
MAVO	33,3	31,7	31,4	27,7
HAVO	12,9	15,0	14,8	16,6
VWO	13,8	16,0	16,0	16,9
overig	3,0	4,4	4,2	3,0

Bron: Inspectie van het Onderwijs

De tabel maakt duidelijk dat de afgelopen tien jaar het relatieve aandeel van leerlingen die extra zorg en bijzondere begeleiding nodig hebben (de leerlingen in het VSO en IVBO) is toegenomen: van 7,8 naar 11 procent. Het aandeel van de leerlingen in het VBO en MAVO liep terug van 62,6 naar 52,5 procent en dat van de leerlingen in HAVO en VWO groeide, van 26,7 naar 33,5 procent.

Het aantal leerlingen uit de culturele minderheden (CUMI-leerlingen) in het voortgezet onderwijs stijgt. Tegenover een daling van het aantal autochtone leerlingen in de periode 1988-1995 met 14 procent, staat een stijging van het aantal allochtone leerlingen (of CUMI-leerlingen) met 50 procent. De CUMI-leerlingen maken in 1996-1997 7,1 procent uit van de totale leerlingenpopulatie in het voortgezet onderwijs. In de vier grote steden ligt dit percentage drie tot vier maal zo hoog: in Den Haag 20 procent, in Rotterdam 21, in Utrecht 25 en in Amsterdam 29 procent.

De relatieve deelname van de CUMI-leerlingen verschilt sterk per schoolsoort. Ze zijn oververtegenwoordigd in het IVBO en VSO en dit geldt in mindere mate ook voor het VBO. Al jaren gaat ongeveer 20 procent van de CUMI-leerlingen naar het IVBO. De beperking van de verblijfsduur in het VBO en MAVO (WVO, artikel 27, lid 3) en het perspectief van de exameneisen bevorderen de afstroom van zwakke leerlingen in het voortgezet onderwijs; dit geldt met name voor zwakke CUMI-leerlingen.

Er zijn grote verschillen in onderwijsdeelname tussen de CUMI-leerlingen van de eerste en tweede generatie. Tot de eerste generatie behoren de allochtone jongeren die pas in Nederland zijn gaan wonen, toen ze ouder dan zes jaar waren; tot de tweede generatie de jongeren die zes jaar of jonger waren toen ze in Nederland kwamen wonen, of die in Nederland geboren zijn. De tweede generatie komt veel vaker in het AVO terecht, de eerste veel vaker in het IVBO (zie tabel 3.1.3b). De situatie in het vierde leerjaar laat de verschillen in percentages duidelijk zien.

Tabel 3.1.3b *Onderwijsdeelname CUMI-leerlingen, in procenten.*

	IVBO	VBO	AVO
eerste generatie	22	34	44
tweede generatie	11	34	55

Bron: CUMI-telling OCenW, 1996

3.1.4 Voortijdig schoolverlaten

Uit CBS-publicaties over de schoolloopbanen van de cohorten 1977, 1982 en 1989 blijkt dat het ongediplomeerde vertrek uit het volledig dagonderwijs van leerplichtige leerlingen niet onaanzienlijk is. Een indicatie daarvoor vormt de uitval in de eerste drie leerjaren van het voortgezet onderwijs: deze ligt tussen 7 en 10 procent. De uitval uit de eerste drie leerjaren van het (I)VBO ligt met 11 tot 18 procent ruim boven het gemiddelde. De cijfers laten geen verbetering in de situatie zien van cohort 1977 naar cohort 1989. Vertaald naar de absolute aantallen van cohort 1989 gaat het om een groep van ruim veertienduizend (veelal leerplichtige) leerlingen die in eerste instantie het onderwijs

ongediplomeerd verlaten. Velen van hen komen overigens later weer in een of andere opleiding terecht (Bron: CBS). Onderzoek naar de ongediplomeerde schoolverlaters in de eerste vier leerjaren van cohort 1989 toont aan dat ongeveer 5 procent van de leerlingen het onderwijs ongediplomeerd verlaat en daarna binnen twee tot drie jaar ook geen opleiding meer gaat volgen (Den Boer e.a., 1997).

Onder de schoolgaande jeugd zijn er groepen die duidelijk het risico lopen om het onderwijs ongediplomeerd te verlaten: allochtone achterstandsleerlingen, kinderen van laag-opgeleide ouders en leerlingen in het (L)VBO. Het grootste risico lopen Marokkaanse jongens. Van deze jongens heeft 27 procent het voortgezet onderwijs binnen vier tot zes jaar zonder diploma verlaten (Driessen en Dekkers, 1997). Wel tekent zich een gunstige ontwikkeling in onderwijsdeelname af tussen de eerste generatie allochtone jongeren en de tweede generatie: bij de vijftien- tot negentienjarigen ligt de onderwijsdeelname van de tweede generatie op het niveau van autochtone jongeren met dezelfde sociaal-economische achtergrond. Voorzover in deze leeftijdsgroep de onderwijsdeelname van jongeren uit de culturele minderheden achterblijft bij die van de autochtone jongeren, valt dit volledig toe te schrijven aan de geringe participatie van de eerste generatie (Tesser en Veenman, 1997).

De beste voorspeller voor het ongediplomeerd schoolverlaten blijkt het advies van de basisschool: bij hun binnenkomst in het voortgezet onderwijs zijn de risico's die bepaalde leerlingen lopen in feite bekend. De problematiek van het ongediplomeerd schoolverlaten is echter hardnekkig. Oplossingen kunnen niet alleen door scholen worden geboden; daarvoor spelen te veel maatschappelijke en sociaal-emotionele (gezins)factoren een rol. De inspectie constateert dat de meeste scholen voor voortgezet onderwijs in het kader van het onderwijsvoorrrangsbeleid maatregelen hebben genomen om verzuim en voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Het toezicht op spijbelen is strikter, bij lesuitval door ziekte van leraren of anderszins zijn er (tot op zekere hoogte) collega's beschikbaar voor een alternatief lesprogramma of voor toezicht en de alertheid op signalen van leerlingen bij dreigend schoolverlaten is toegenomen. De problemen die leraren in de klas op pedagogisch-didactisch terrein ervaren (zoals onaangepast gedrag van leerlingen, gebrek aan motivatie) kunnen zij echter vaak niet de baas. Uit onderzoek blijkt dat gestructureerd en effectief onderwijs de eerste voorwaarden vormen voor gunstige resultaten bij leerlingen met achterstanden (Tesser e.a., 1996). In veel gevallen is het de combinatie van onvoldoende pedagogisch-didactische vaardigheden van de leraar enerzijds en (extreme) sociaal-emotionele moeilijkheden van leerlingen anderzijds die maakt dat de schoolloopbaan van de leerling hapert.

Ook in de voorwaardelijke sfeer valt er nog veel te verbeteren. Weliswaar gebruiken scholen de extra faciliteiten voor leerlingen uit de culturele minderheden (de CUMI-leerlingen) meestal ten behoeve van meer, specifiek gerichte lessen Nederlands, maar er is nog onvoldoende sprake van een schoolbreed taalbeleid. Voorts is de samenwerking tussen scholen voor voortgezet onderwijs met relevante instellingen binnen de onderwijs-voorrrangsgebieden in veel gevallen nog niet voldoende ontwikkeld om de breed ingebedde problematiek van de onderwijsachterstanden en de ongediplomeerde uitval te beheersen (Inspectie van het Onderwijs, 1997).

Ter bestrijding van het voortijdig schoolverlaten moeten samenwerkende gemeenten sedert 1994 een 'regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten' (RMC) opzetten. De ervaringen die de gemeenten bij de RMC-vorming opdoen, kunnen zij ook gebruiken bij de ontwikkeling van lokaal onderwijsbeleid, gericht op het wegwerken en voorkomen van achterstanden.

De RMC-functie heeft de afgelopen jaren een duidelijke groei doorgemaakt. De scholen zijn hun voortijdige schoolverlaters beter gaan melden op een centraal punt en in veel RMC-gebieden bestaan afspraken over begeleidingstrajecten voor voortijdige schoolverlaters. Men ervaart echter nog veel knelpunten: fusies (en hun nasleep) maken het soms lastig om afspraken na te komen, scholen zien nauwelijks kans om de mogelijkheden tot vervangende leerplicht vorm te geven, en er is in het algemeen onvoldoende

aandacht voor preventief beleid ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten. Hoewel de meeste RMC-gebieden cijfers over de voortijdige schoolverlaters konden leveren, gaven zij te kennen dat deze cijfers nog niet volledig of helemaal betrouwbaar waren. Het is mogelijk dat door een verbeterde melding het aantal geregistreerde voortijdige schoolverlaters toeneemt.

Mede door de RMC-functie is de meerwaarde van goed melden en registreren duidelijk geworden. Het probleem van het voortijdig schoolverlaten is beter zichtbaar, de zorg voor probleemleerlingen heeft meer aandacht gekregen en de uitvoering van de leerplichtwet heeft er een impuls door gekregen (Sardes, 1997).

3.1.5 Op- en afstroom binnen het voortgezet onderwijs

Een belangrijk uitgangspunt van de WVO is de mogelijkheid voor leerlingen om van het ene naar het andere schooltype te kunnen overstappen. In 'afstromende' zin gebeurt dit meestal tussentijds en onbedoeld op alle niveaus: van MAVO naar (I)VBO, van HAVO naar MAVO en van VWO naar HAVO. Daarbij lopen leerlingen soms vertraging op (zij stromen af in hetzelfde leerjaar), soms niet (zij stromen af naar een hoger leerjaar). Het gaat vaak om aanzienlijke aantallen. Als voorbeeld volgen enkele percentages uit schooljaar 1996-1997; het betreft uitsluitend afstroom binnen dezelfde scholen-gemeenschap (Bron: IDU-gegevens, Inspectie van het Onderwijs).

In het VWO vond de grootste afstroom met vertraging plaats in het vierde leerjaar, van 4 VWO naar 4 HAVO: 6 procent; de grootste afstroom zonder vertraging in het derde leerjaar, van 3 VWO naar 4 HAVO: 9 procent.

In het HAVO was de afstroom met vertraging te verwaarlozen; de afstroom zonder vertraging (van HAVO naar MAVO) daarentegen bleek niet onaanzienlijk. Deze bedroeg in het tweede en derde leerjaar respectievelijk 9 en 8 procent.

Het 'opstromen' gebeurt voornamelijk na het behalen van een diploma; het gaat dan om de doorstroming van MAVO naar HAVO en van HAVO naar VWO. In de jaren 1990, 1995 en 1996 was de doorstroming van MAVO naar HAVO respectievelijk 18, 16 en 16 procent, en van HAVO naar VWO respectievelijk 17, 14 en 14 procent. Met name de doorstroming van MAVO naar HAVO is in de loop van de jaren afgenomen: in 1980 ging nog 30 procent van de MAVO-gediplomeerden naar het HAVO. Sedertdien is de toelatingsvoorwaarde verzwakt; toelaatbaar zijn alleen leerlingen die voor ten minste zes vakken op D-niveau zijn geslaagd.

Een bijzondere vorm van doorstroming heeft plaats tussen het voortgezet onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. De afstroom vanuit het reguliere voortgezet onderwijs naar het voortgezet speciaal onderwijs is niet omvangrijk: in 1990 gingen 2.412 en in 1994 2.607 leerlingen vanuit het voortgezet onderwijs naar het voortgezet speciaal onderwijs.

In omgekeerde richting is de doorstroom vanuit het voortgezet speciaal onderwijs naar het voortgezet onderwijs groter: in 1990 waren het 3.961 en in 1994 4.247 leerlingen die instroomden in (I)VBO of MAVO.

3.1.6 Conclusies

Tot in 1995 heeft de fusiegolf de fijnmazige spreiding van de schoolgebouwen slechts beperkt aangetast. Sedertdien bestaat er geen landelijk zicht meer op deze spreiding.

Het voortgezet onderwijs is goed toegankelijk voor de leerlingen die onderwijs kunnen en willen volgen. Dit is echter niet het geval voor leerlingen die op een of andere manier problemen met het onderwijs hebben: de uitval van leerplichtige leerlingen toont aan dat schoolleiders en leraren in de alledaagse situatie onvoldoende capaciteiten of mogelijkheden hebben om alle zwakke en/of niet gemotiveerde leerlingen binnen de school te houden. De verwachting dat het bestaande stelsel met verschillende schoolsoorten voor verschillende categorieën leerlingen de toegankelijkheid volledig garandeert, is niet juist.

de grootste uitval vindt plaats in het IVBO. De groei van het IVBO (en het VSO) geeft daarom nog niet aan dat het voortgezet onderwijs toegankelijker wordt voor leerlingen met problemen.

Vooraf voor CUMI-leerlingen toont het voortgezet onderwijs zich vaak moeilijk toegankelijk: relatief velen van hen komen in het IVBO en VSO terecht en de ongediplomeerde uitval onder hen is groot. Voor allochtone leerlingen die in Nederland geboren zijn of hier zijn komen wonen toen ze nog geen zes jaar waren, is de ontwikkeling van schoolloopbanen positief.

3.2 **Conditie**

Hoe is het gesteld met de voorwaardelijke zaken die door individuele scholen niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn, zoals de wet- en regelgeving, het aanbod van leraren, de kenmerken van de leerlingenpopulatie en de bekostiging?

3.2.1 **Wet- en regelgeving**

Het is de taak van schoolleidingen ervoor te zorgen dat het onderwijs en de gang van zaken op hun scholen in overeenstemming zijn met de eisen van de wet. Jaarlijks controleert de inspectie de scholen op naleving van de wet- en regelgeving. In hoofdstuk 4 staat het resultaat van die toezichtstaak beschreven. Daaruit blijkt dat scholen zich doorgaans goed aan de eisen van de wet- en regelgeving houden. Op onderdelen vallen enkele kanttekeningen te maken: op de toelating tot het IVBO; de regeling van de vrijstellingen in de basisvorming; de verplichting van 1.280 uren in de eerste drie leerjaren; het getuigschrift basisvorming; de kwaliteit van de examendocumenten op de scholen en op de bevoegdheid van leraren. Vanwege hun relatie met de kwaliteit van het onderwijs komen deze onderdelen hieronder kort ter sprake.

Toelating

De eisen die gelden voor de toelating van leerlingen worden vrijwel altijd nagevolgd. Een probleem in dit opzicht doet zich voor in het IVBO. Bij ongeveer 30 procent van de scholen met IVBO bleek er sprake van onzorgvuldigheid bij de toelating. Meestal ging het dan om het ontbreken van een (wettelijk verplicht) psychologisch rapport waarin de argumentatie voor plaatsing van de leerling in het IVBO staat beschreven.

Vrijstellingen

De bepalingen die het aanbod van de vakken regelen, leveren doorgaans geen problemen voor scholen op. Dit is echter wel het geval bij de interpretatie van de regeling tot vrijstellingen van een vak. In het IVBO krijgen groepen leerlingen veelal gezamenlijk vrijstelling van de tweede moderne vreemde taal (en soms ook van andere vakken) zonder dat de procedure die dit regelt correct is nageleefd. De inspectie heeft de stellige indruk dat de regeling voor scholen niet helder is.

Verplicht aantal uren

De eis om in de eerste drie leerjaren op jaarbasis 1.280 uren van vijftig minuten voor de leerlingen te verzorgen, wordt op papier door alle scholen gehonoreerd. In werkelijkheid wordt er echter niet als zodanig aan voldaan. Schoolorganisatorische zaken, zoals het starten en afsluiten van het schooljaar, vergaderingen en examens, leiden ertoe dat ongeveer 6 procent van de 1.280 uren jaarlijks uitvallen.

Getuigschrift basisvorming

Scholen mogen het getuigschrift basisvorming alleen uitreiken aan leerlingen die na afronding van de basisvorming de school zonder diploma verlaten en aan leerlingen, die na te zijn geslaagd, met een diploma van school weggaan. Door deze regeling vinden de scholen het getuigschrift zinloos. Veel scholen laten dan ook na de leerlingen een getuigschrift te geven.

Examendocumenten

De overgrote meerderheid van de scholen handelt zorgvuldig bij de voorbereiding en uitvoering van de examens. Ook de afhandeling bij onregelmatigheden en bedrog is in het algemeen correct.

Minder goed is het gesteld met de officiële documenten die scholen voor de examens moeten opstellen: de examenreglementen en de programma's voor toetsing en afsluiting vertonen diverse tekortkomingen (zie hoofdstuk 4).

Bevoegdheid van leraren

Leraren kunnen volgens de CAO voortgezet onderwijs niet voor een deel van hun taak worden ontslagen. Daardoor ligt het voor de hand dat schoolleiders aan leraren die enkele uren in hun vakgebied tekortkomen, vragen aanvullend onbevoegd les te geven. Hier ontstaat spanning tussen de wet die bevoegde leraren eist en afspraken op een lager niveau.

3.2.2 Bekostiging

Uit onderzoek komt naar voren dat iets meer dan de helft van de schoolleiders de vergoedingen voor personeel niet toereikend acht. Voor materieel vindt zelfs 73 procent de vergoedingen niet toereikend (Van Bergen en Van der Ploeg, 1997). Het staat niet bij voorbaat en in alle gevallen vast dat de door scholen ervaren tekorten een rechtstreekse relatie hebben met de lumpsumbekostiging die sedert 1 augustus 1996 in het voortgezet onderwijs van kracht is. De feitelijke gegevens zullen moeten blijken uit de resultaten van de zogenaamde reparatieregeling lumpsum die het ministerie van OCenW in 1997 heeft getroffen, en uit het oordeel van de accountantsdienst.

Scholen reageren op de financiële krapte door te bezuinigen op personeel (bijvoorbeeld door vacatures onvervuld te laten), hetgeen kan leiden tot vergroting van klassen en daardoor tot een verhoogde werkdruk van het personeel. Op materieel terrein bezuinigen men vooral door het uitstellen van onderhoud aan gebouwen en het uitstellen van de aanschaf van nieuwe inventaris en apparatuur (Van Bergen en Van der Ploeg, 1997). Volgens waarneming van de inspectie geschiedde het niet vervullen van vacatures nog maar zeer incidenteel, maar kwamen materiële bezuinigingen veelvuldig voor.

De inspectie is nagegaan in hoeverre scholen in 1997 beschikten over andere inkomstenbronnen dan de reguliere overheidsbekostiging. De meeste scholen kenden de vrijwillige ouderbijdrage als inkomstenbron; deze maakte minder dan 2 procent van de totale begroting uit. Een meerderheid van scholen kreeg inkomsten uit de verhuur van lokalen, gymzalen, aula en dergelijke; als aandeel op de begroting zijn deze nauwelijks herkenbaar (1 procent of minder). Bij één op de tien scholen maakte het aandeel van de bijdragen van bedrijven (iets) meer dan 1 procent van de begroting uit; bij de overige was dit aandeel kleiner of niet aanwezig.

De schooldirecties verwachten dat er de eerstkomende jaren nauwelijks veranderingen zullen optreden in de verschillende inkomstenbronnen en hun onderlinge verhouding. Wel zullen de uitgavenposten naar verwachting toenemen, met name voor materiële voorzieningen. Bij gelijkblijvende bekostiging en groeiende uitgavenposten willen de schooldirecties de begroting sluitend maken door een of andere vorm van bezuinigen. Slechts weinig schooldirecties denken bij het sluitend maken aan het verhogen van de ouderbijdrage, het verwerven van meer inkomsten, bijvoorbeeld van sponsors, of aan het inzetten van rentes van eigen kapitaal.

Uit deze bevindingen blijkt een zekere spanning tussen de inkomsten waarover de scholen beschikken en de gewenste of zelfs noodzakelijke uitgaven.

3.2.3 Kwaliteit van de gebouwen

Sedert 1 januari 1997 komt het onderhoud van de schoolgebouwen ten laste van de gemeentelijke overheden en de schoolbesturen gezamenlijk. Deze verandering in verantwoordelijkheid heeft geleid tot meer en grondiger opgestelde meerjarenonderhouds-plannen voor de onderwijsaccommodaties. De kosten die kwalitatief goed onderhoud met zich meebrengt, blijken vaak hoog. Schoolleiders gaven in 1997 te kennen dat zij zich

genoodzaakt zien op dit terrein te bezuinigen. Op termijn leidt deze keuze tot nog grotere uitgaven. Een mogelijke oplossing voor deze financiële problematiek hangt af van de samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen. In dit opzicht liet de praktijk van 1997 een gevarieerd beeld zien: er waren gemeenten waar de samenwerking uitstekend was, maar er vielen ook de nodige teleurstellingen te incasseren. In 1997 nam de inspectie in het algemeen een duidelijke spanning waar tussen datgene wat noodzakelijk geacht of gewenst werd en datgene wat scholen konden realiseren. Met name in het VBO stond door de vaak zeer kleine aantallen leerlingen per afdeling de kwalitatieve instandhouding van de (ruimtelijke) voorzieningen onder druk. Op termijn is dit probleem alleen op te lossen door herstructurering. De nieuwe structuur en inhoud van de bovenbouw HAVO-VWO ('het studiehuis') vereisen een andere inrichting van het schoolgebouw. De financiële consequenties hiervan zijn groot. Bij de start van het studiehuis in 1998 of 1999 zullen lang niet alle scholen beschikken over een adequaat ingericht gebouw (zie 3.3.8).

3.2.4 Kwaliteit van inrichting en inventaris

Er bestaan geen formele regels voor een verplichte minimale inrichting en inventaris als voorwaarden voor het onderwijsaanbod per vak. In de praktijk blijkt de kwaliteit van inrichting en inventaris sterk te variëren. Vaak treft de inspectie verouderde of onvolledige inventaris aan, soms ontbreekt de noodzakelijke inventaris zelfs, bijvoorbeeld voor practicumopdrachten bij natuur- en scheikunde. Deels komt dit door het verschil in aandacht en zorg die individuele leraren en vaksecties hieraan besteden, deels ook door de financiële situatie van de school en de prioriteiten die ze dan noodzakelijkerwijze moet stellen. Een onderzoek naar de inventaris van 33 scholen voor voortgezet onderwijs wees uit dat er een relatie bestaat tussen de waarde van de inventaris en het bouwjaar. Zo dient er in AVO/VWO-gebouwen van vijftien tot dertig jaar oud veel te worden vernieuwd. Investeren en afschrijving zullen relatief hoog zijn, omdat het grotendeels gaat om de aanschaf van moderne apparatuur en computers die een kortere levensduur hebben. Er is berekend wat het gemiddelde bedrag is dat gereserveerd moet worden om tot vervanging over te kunnen gaan bij afschrijving van de inventaris. Voor AVO/VWO gaat het jaarlijks om 193 gulden per leerling, voor het (I)VBO om 405 gulden per leerling. Het vergoedingsbedrag dat de scholen jaarlijks voor onderhoud en vervanging van de inventaris ontvangen, ligt aanzienlijk lager (Van Vree, 1997). In het (I)VBO staat de kwaliteit van de apparatuur en inventaris voor de op het beroep gerichte vakken onder druk. Behalve financiële krapte is de snelle technologische ontwikkeling in het bedrijfsleven daaraan debet. Gelukkig blijken hier bedrijven regelmatig te hulp te schieten door machines, apparatuur en hulpmiddelen beschikbaar te stellen. Niet alle vakleraren en schoolleiders beschikken echter over dergelijke vruchtbare contacten.

3.2.5 Conclusies

Het voornaamste punt van zorg op het gebied van de condities is de spanning die bestaat tussen de inkomsten van scholen en de gewenste en vaak ook noodzakelijke uitgaven. Met name op materieel vlak zijn er veel problemen.

Scholen houden zich in het algemeen goed aan de wet- en regelgeving. Op onderdelen echter is de relatie tussen de wet- en regelgeving en de praktijk van het onderwijs niet zoals die zou moeten zijn. De reden daarvan ligt voor een deel in de onmogelijkheid tot praktische naleving, en voor een deel in slordigheid van scholen. Het zijn met name de programma's van toetsing en afsluiting die veelal niet voldoen aan alle daaraan te stellen eisen.

3.3 Schoolprocessen

Onder schoolprocessen worden alle initiatieven en maatregelen verstaan die gericht zijn op de organisatie van de school, zoals de inrichting van het onderwijs, de vormgeving van het management, de nascholing en de implementatie van vernieuwingen. Hoe is het daarmee gesteld?

3.3.1 Managementontwikkeling

Vergeleken met de tijd die voorafging aan de grote veranderingen in het voortgezet onderwijs is de belangstelling van schoolleiders voor het vergroten van hun managementdeskundigheid toegenomen. In 1992 waren er nog 1.454 zelfstandige scholen met een eigen directie, in 1997 is dit aantal teruggelopen tot 691. De gemiddelde schoolgrootte groeide in die tijd van 602 leerlingen in 1992 naar 1.170 in 1997. Tegelijkertijd werd de organisatiestructuur van de scholen complexer; op de meeste scholen is een 'middenkader' benoemd en veel scholen kennen de structuur van een hoofdvestiging met één of meer nevenvestigingen. De verantwoordelijkheid van de schoolleiders voor hun grotere en complexere scholen is sterk toegenomen. In het werk van schoolleiders vallen twee rollen te onderscheiden: enerzijds die van verantwoordelijke voor beheer en organisatie, anderzijds die van degene die verantwoordelijk is voor het onderwijskundig proces. Daartussen kan spanning ontstaan. Het belang van het een spoort niet altijd met dat van het ander. Dit spanningsveld is karakteristiek voor het werk van schoolleiders en, mutatis mutandis, voor alle managers. De laatste jaren lijkt de beheersmatige verantwoordelijkheid overbelicht te worden, een begrijpelijk gevolg van autonomievergroting en deregulering (Peters, 1997). De inspectie stipt hierbij aan dat het voeren van een eigen beleid op het gebied van financiën, personeel en onderwijs in het voortgezet onderwijs tot voor kort nauwelijks werd vereist. Nu zo'n beleid wel noodzakelijk is, gaat de aandacht vanzelfsprekend uit naar de eerste noden: de veiligstelling van financiën en personeel. De inspectie vindt deze gerichtheid uitsluitend acceptabel in een overgangsfase. Schoolleiders moeten integraal beleid voeren, dat wil zeggen: zij dienen beheersmatige en organisatorische belangen evenwichtig af te stemmen op de onderwijskundige doelen van de school. Peters (1997) spreekt van een integrale schoolleiding, als deze niet alleen harmonisch de elementen van beheer, organisatie en onderwijs in het oog houdt, maar ook in staat is uitvoering te geven aan een dergelijk beleid.

Het is begrijpelijk dat schoolleiders hun deskundigheid willen vergroten teneinde hun taak met meer succes te kunnen uitvoeren. Een nieuwe loot aan de stam van de deskundigheidsbevordering zijn de collegiale visitaties. De Vereniging voor het management in het Voortgezet Onderwijs (VVO) en een groot schoolbestuur zijn hiermee in 1996 begonnen en hebben dit in 1997 voortgezet. Doel ervan is de kwaliteit van de schoolorganisatie en van het management op de scholen te verbeteren. De collegiale visitaties zijn een goede stap op weg naar een vorm van interne kwaliteitsbewaking zoals beoogd in de wetgeving over de kwaliteitszorg in het voortgezet onderwijs.

Een belangrijke toetssteen voor de kwaliteit van schoolleiders vormt de mate waarin zij met succes onderwijskundig beleid voeren. De inspectie is nagegaan in hoeverre het beleid van schoolleiders bij de invoering en realisering van de basisvorming van voldoende kwaliteit was. Het blijkt dat in de meeste scholen het beleidsaccent meer lag op de organisatorische en structurele aspecten dan op de onderwijsinhoudelijke kant. Met name de evaluatie van het onderwijskundig beleid heeft op de meeste scholen geen expliciete aandacht gekregen.

De nadering van de nieuwe bovenbouw van het HAVO-VWO trekt de aandacht van schoolleiders meer dan het geval was bij de invoering van de basisvorming. De inspectie constateert dat vrijwel alle schoolleiders in scholen met HAVO-VWO in 1997 actief betrokken was bij de voorbereidingen. De aankondiging van de nieuwe bovenbouw

HAVO-VWO viel samen met de groeiende belangstelling voor eigen beleid op school. Mede als gevolg van deze heroriëntatie op functies voerden alle schoolleidingen in meer of mindere mate onderwijskundig beleid voor de invoering van de nieuwe bovenbouw (zie 3.3.8). Er zijn voldoende signalen dat dit ook het geval zal zijn bij de komst van de nieuwe leerwegen in het VBO-MAVO.

3.3.2 Veranderende omstandigheden voor leraren

Voor het realiseren van goed onderwijs is de professionaliteit van de leraar essentieel. Het traditionele beeld van de leraar als onafhankelijk 'koning' binnen de muren van het klaslokaal is aan revisie toe. Dit heeft te maken met veranderde opvattingen in de samenleving over de inrichting van het onderwijs. Deze opvattingen zijn of worden vertaald in de eisen die de overheid stelt. Het gaat daarbij niet alleen om inhoudelijke zaken zoals de vakspecifieke kerndoelen en de vakoverstijgende algemene vaardigheidsdoelen van de basisvorming, maar ook om pedagogisch-didactische streefdoelen, zoals meer aandacht voor verschillen tussen leerlingen en een actievere manier van leren door leerlingen. Plus: om structurele wijzigingen, zoals de nieuwe bovenbouw HAVO-VWO en VBO-MAVO en de gedeeltelijke integratie van het voortgezet speciaal onderwijs in het voortgezet onderwijs. Er is ook sprake van een andere rolopvatting van leraren: zij moeten niet alleen kennis, inzicht en vaardigheden overdragen, maar vooral ook het leerproces van leerlingen begeleiden: 'van onderwijzen naar leren'. Van Wessum (1997) noemt het vervullen van deze andere rol een 'immense opgave'. En dat is ook zo. De gemiddelde leeftijd van de Nederlandse leraar is ruim zesenvertig jaar; de groep leraren die tussen de veertig en zestig jaar oud zijn, maakt driekwart van alle leraren uit, ongeveer een derde van de leraren is vijftig jaar of ouder. Dit wil zeggen dat de meeste leraren beschikken over een 'traditionele' leservaring van meer dan twintig jaar. Zij worden nu geconfronteerd met eisen uit de samenleving die hun rol als leraar anders definiëren. Hoe die rol in de praktijk concreet moet worden ingevuld, staat echter nog niet vast. Dat maakt de positie en oriëntatie van leraren momenteel lastig. Daarbij komt dat de mogelijkheden tot experimenteren of 'opnieuw beginnen' in het onderwijs beperkt zijn. Tijdens de verbouwing moet de verkoop doorgaan, en wel zonder last of hinder: de kinderen in het onderwijs verdienen immers ten allen tijde onze grootst mogelijke zorg. Er zijn nog meer factoren die in het algemeen de realisering van die andere leraarsrol en van een meer aan de hedendaagse eisen aangepaste didactiek in de weg staan. Naast de hoge gemiddelde leeftijd van leraren zijn er het relatief grote aantal lessen dat de leraar moet geven (een aantal dat op veel scholen nog is toegenomen door de invoering van het vijfenveertig-minuten-rooster), de spreiding van die lessen over verschillende leerjaren en schoolsoorten (en soms locaties) en de tot nu toe beperkte mogelijkheden tot nascholing. Op jaarbasis geeft de Nederlandse leraar meer lessen dan de meeste Europese collega's en de ratio 'leerlingen/leraar' in Nederland behoort tot de hoogste in Europa (OECD, 1996). Een vergelijking met Vlaanderen leert dat deze ratio in Nederland 17:1 bedraagt, terwijl dat in Vlaanderen 8:1 is. De conclusie luidt dat de werkdruk van de leraar in Nederland groot is. Dit komt tot uitdrukking in het relatief hoge ziekteverzuim van leraren die ouder zijn dan veertig jaar. Zonder meer zorgwekkend is de groei sedert 1990 in het ziekteverzuim van leraren die vijfenveertig jaar en ouder zijn: bij de mannen van 8 procent in 1990 naar 11 procent in 1995, en bij de vrouwen van 9 procent naar 15 procent (Prick e.a., 1997). In dit opzicht onderscheidt de inspectie nog een verschijnsel dat op een onevenwichtigheid in de schoolorganisatie wijst en de werkdruk van leraren verhoogt: de situatie van de vervanging bij afwezigheid van leraren wegens ziekte. Bij een afwezigheid van één tot zes weken wordt er in minder dan 10 procent van de gevallen een formele vervanger aangesteld (Hoffius e.a., 1997). Dit betekent dat doorgaans leraren vrij plotseling hun zieke collega's op school moeten waarnemen, hetzij door hun lessen 'over te nemen', hetzij door toezicht te houden op de leerlingen.

Soms biedt samenwerking een mogelijkheid om de last van het werk te verlichten. Het valt de inspectie op dat professionele samenwerking in vaksecties nog gebrekkig is ontwikkeld. Leraren hechten meer belang aan informele samenwerking dan aan formele. Binnen vaksecties richten formele afspraken zich op voorwaardelijke zaken zoals het verdelen van lesuren en het aanschaffen van materiaal. Leraren gaan samenwerken op het moment dat ze er behoefte aan hebben. Vooral de vakinhoud en de toetsing komen in deze informele samenwerking aan de orde. Didactiek is zelden een agendapunt in het sectie-overleg. Leraren zeggen de samenwerking over didactische zaken als minder bereikbaar te ervaren, omdat didactiek moet passen bij de persoonlijkheid van de leraar en bij de lessituatie. Standaardisatie van de didactiek zien ze dan ook niet als wenselijk en achten ze niet reëel (Van Wessum, 1997).

De inspectie verwacht dat de opgaven waarvoor leraren zich gesteld zien als gevolg van de maatschappelijke herwaardering van het pedagogisch-didactisch proces zullen leiden tot grotere samenwerking. Signalen daarvoor zijn de (soms intensieve) samenwerking die Van Wessum constateerde tussen leraren die lesgeven in het (I)VBO en tussen leraren in eenzelfde jaarlaag.

Hartverwarmend is de constatering van de inspectie tijdens de evaluatie van de basisvorming in 1997, dat het merendeel van de leraren de ontwikkeling van het onderwijs in de basisvorming als een verrijkende en positieve uitdaging ervaart. Daarbij komt dat bijna alle leraren te kennen gaven dat lesgeven een leuke en boeiende bezigheid is, ondanks alle problemen die tegenwoordig aan het leraarsvak worden gekoppeld.

3.3.3 Deskundigheidsvergroting van leraren

Op de meeste scholen waren het per traditie individuele leraren of vaksecties die hun keuze voor een bepaalde vorm van nascholing te kennen gaven - of juist niet. De nascholing werd vrijblijvend aangeboden door externe instanties. Vanaf 1 augustus 1997 is de nascholing geheel vraaggestuurd, dat wil zeggen dat scholen nu beschikken nu over een nascholingsbudget waarmee ze nascholing en ondersteuning kunnen kopen. De belangstelling voor vergroting van de deskundigheid van leraren werd ook gestimuleerd doordat de overheid er meer geld voor beschikbaar heeft gesteld. Naast de geoormerkte nascholingsgelden (in schooljaar 1997-1998 bedragen deze 945 gulden per FTE) zijn er bijvoorbeeld de extra bedragen voor de ontwikkeling van de nieuwe bovenbouw HAVO-VWO. Bovendien is er in de huidige CAO van het voortgezet onderwijs vastgelegd dat 10 procent van de arbeidstijd gereserveerd is voor deskundigheidsbevordering. De nieuwe systematiek, de extra middelen en de eisen die onderwijsvernieuwingen zoals het studiehuis stellen, heeft ertoe geleid dat op scholen het bewustzijn is gegroeid dat een beleid voor deskundigheidsbevordering onontbeerlijk is. Toch lag in schooljaar 1996-1997 het primaat van de behoeftenbepaling nog steeds bij de individuele leraar en stond een systematische beleidsvoering op het gebied van de nascholing in de scholen veelal nog in de kinderschoenen (Inspectie van het Onderwijs, 1997d).

Uit een onderzoek naar de nieuwe financieringssystematiek voor de nascholing blijkt overigens wel dat, vergeleken met enkele jaren geleden, rond de 80 procent van de ondervraagde scholen meer tijd aan nascholingsbeleid besteedt, meer nascholingsactiviteiten kent en meer leraren aan nascholing ziet deelnemen. Deze scholen vinden die ontwikkelingen positief (Kerkhoff e.a., 1997).

Is het scholingsklimaat op scholen verbeterd, een belangrijk knelpunt in dit opzicht blijft de beschikbare tijd. Scholing van leraren veroorzaakt lesuitval. Uit bovengenoemd onderzoek blijkt dat 67,5 procent van de ondervraagde scholen de toenemende verstoringen van het onderwijsproces, zoals lesuitval, ervaren als een negatief gevolg van de verandering van de nascholing. De inspectie heeft in de praktijk nog geen gangbare oplossingen hiervoor waargenomen.

Ook de overdracht van buiten de school verworven kennis en vaardigheden is voor verbetering vatbaar. Vaak blijven deze beperkt tot de leraar die de scholing heeft gevolgd. Voor de hand liggende vormen van interne scholing, zoals collegiale coaching, komen nog veel te weinig voor. Ook in dit opzicht speelt gebrek aan tijd een rol. Op de vraag 'welk

aspect maakt het voor de leraren het lastigst om vernieuwingen in het onderwijs te realiseren? antwoorden de meeste leraren: 'te weinig tijd en ruimte voor overleg en afstemming' (Procesmanagement Voortgezet Onderwijs, 1998). Bovendien is het tot nu toe op de meeste scholen geen gewoonte dat de schoolleiding de effecten van de scholing meet of evalueert en op grond van bevindingen dienaangaande een meerjarenbeleid ontwikkelt.

De inspectie nam in 1997 binnen de scholen een geleidelijke omslag waar: de wijze waarop leraren hun professionaliteit gestalte geven en hun deskundigheid willen vergroten, wordt op schoolniveau bespreekbaar. Een indicatie daarvoor vormt ook de discussie over de beroepsstandaard voor leraren (Stuurgroep Beroepskwaliteit Leraarschap, 1996).

3.3.4 Lesuitval

Lesuitval is inherent aan de huidige schoolorganisatie. Hij blijkt tot nu toe onvermijdelijk, maar voor leerlingen en hun ouders hinderlijk. Uit de ervaringen tijdens de evaluatie van de basisvorming in 1997 maakt de inspectie op dat leerlingen en hun ouders zich in het algemeen (zeer) tevreden tonen over de school. Dit geldt echter niet voor de lesuitval: tegenover de inspectie gaven leerlingen te kennen dat in 60 procent van de gevallen de opvang van klassen bij ziekte of afwezigheid van hun leraren niet wordt geregeld. Ouders toonden zich niet echt negatief over lesuitval, maar toch vond 40 procent dat er sprake is van teveel lesuitval. Overigens vallen er in dit opzicht vrij grote verschillen tussen scholen te constateren.

In 1994 onderzocht de inspectie de lesuitval in het eerste leerjaar op een steekproef van 110 scholen. De 'geplande' lesuitval (veroorzaakt door bijvoorbeeld vergaderingen, begin en einde van het schooljaar) bedroeg daar 6 procent; zij was deed zich voor op vaste momenten in het schooljaar. In 1997 stelde de inspectie voor de geplande lesuitval in de leerjaren 1-3 eveneens een percentage van 6 vast.

Naast de geplande is er sprake van niet geplande lesuitval. Deze is het gevolg van ziekten, privé-omstandigheden en dergelijke. Meer dan eens is het moeilijk of onmogelijk op korte termijn een vervanger te vinden. Scholen beschouwen de niet geplande uitval als een groter probleem dan de geplande, hoewel zij juist aan deze laatste het meeste kunnen doen. Maar gezien het stabiele beeld van 6 procent geplande lesuitval lijkt het zo te zijn dat de scholen om organisatorische redenen deze tijd nodig hebben (zie ook 4.1). Er kan druk komen te liggen op de niet geplande lesuitval als onbedoeld gevolg van de invoering van het premiedifferentiatiesysteem. Met ingang van 1995-1996 moeten scholen aan het Vervangingsfonds een toeslag betalen die afhankelijk is van de hoogte van hun declaratie voor vervanging wegens ziekte in het voorafgaande schooljaar. Daarmee is het voor scholen lucratief geworden om de vervangingskosten zo laag mogelijk te houden. Uit onderzoek naar het ziekteverzuim in 1995-1996 blijkt dat het vervangingspercentage voor het kortdurend ziekteverzuim (van één tot zeven dagen) in het voortgezet onderwijs vrijwel nihil was: 2 procent. Hiervoor kan men als een van de redenen aanvoeren dat de eerste vier dagen van afwezigheid niet mogen worden gedeclareerd. Maar ook voor het langduriger ziekteverzuim bleek in lang niet alle gevallen volledige vervanging aanwezig: het ziekteverzuim van 31 tot 90 dagen werd slechts voor 50 procent vervangen en het ziekteverzuim van meer dan negentig dagen voor iets meer dan 80 procent (Hoffius e.a., 1997). Onderzoek uit 1996 maakte duidelijk dat een kwart van de scholen voor voortgezet onderwijs minder vaak verving dan enkele jaren eerder vanwege de financiële gevolgen die vervanging kan hebben (Buist e.a., 1996).

Ook de inspectie constateert dat er op scholen steeds meer aandacht uitgaat naar de financiële consequenties van de vervanging. In hoeverre dit tot grotere lesuitval heeft geleid, is onduidelijk: de meeste scholen konden geen duidelijk overzicht bieden van de werkelijke lesuitval als gevolg van ziektes en dergelijke. Wel hebben alle scholen maatregelen genomen ter bestrijding van de lesuitval. De wet (artikel 24, lid 3 onder m, WVO) verplicht hen daartoe. Deze maatregelen betreffen vooral roostertechnische verbeteringen en een meer adequate inzet van het beschikbare personeel.

Tenslotte is er nog een factor die lesuitval kan bevorderen: de toegenomen behoefte aan nascholing verdraagt zich in de praktijk slecht met het voorkomen van geplande en niet geplande lesuitval (zie paragraaf 3.3.3). Gezien de mogelijke druk die het premiedifferentiatiestelsel en de behoefte aan nascholing op lesuitval leggen, volgt de inspectie de ontwikkelingen van de lesuitval met bijzondere zorg.

3.3.5 Aansluiting tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs

Elk jaar ontvangt de inspectie klachten van ouders die van mening zijn dat hun kind in een verkeerde brugklas wordt geplaatst. Vrijwel altijd blijken deze klachten bij nader onderzoek ongegrond. Scholen van voortgezet onderwijs plaatsen leerlingen zorgvuldig. Het contact tussen basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs over elkaars leerlingen is de afgelopen jaren geïntensiveerd. In de leerlingenbegeleiding probeert het voortgezet onderwijs de lijn van het basisonderwijs door te trekken. Toch is de aansluiting tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs nog niet optimaal; met name het ontbreken van longitudinaliteit in de programma's en methoden van schoolvakken die zowel in het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs op het rooster staan, speelt hierin een rol. De introductie van kerndoelen voor het basisonderwijs enerzijds en voor de basisvorming anderzijds heeft hierin tot nu toe nog geen verandering gebracht.

3.3.6 Samenwerkingsverbanden VO-VSO

Per 1 augustus 1989 is op ruime schaal de mogelijkheid geopend regionale samenwerkingsverbanden te vormen van voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Hun doelstelling was de doorstroming van voortgezet speciaal naar voortgezet onderwijs te verbeteren en het onderwijsaanbod beter op elkaar af te stemmen. In de samenwerkingsverbanden ging de aandacht vooral uit naar de 'ambulante begeleiding', dat wil zeggen: leraren van het voortgezet speciaal onderwijs begeleiden in het voortgezet onderwijs leerlingen die vanuit het voortgezet speciaal onderwijs doorstromen naar het voortgezet onderwijs. Door de collegiale consultatie die samenhangt met de ambulante begeleiding, moet de deskundigheid van de leraren in het voortgezet onderwijs worden vergroot. In veel verbanden ontbrak echter een duidelijke en evalueerbare systematiek van deskundigheidsvergroting. Vaak slaagde men er niet in maatregelen te treffen voor pedagogisch-didactische differentiatie, preventieve ambulante begeleiding, toelating en verwijzing van leerlingen, en voor het hanteren van een leerlingenvolgsysteem. De meeste samenwerkingsverbanden voldoen nog niet aan alle door de overheid gestelde eisen. Zo zijn er nog maar weinig samenwerkingsreglementen opgesteld; worden ouders nog nauwelijks betrokken bij de uitvoering; ontbreken regelingen over de vormgeving van de commissie leerlingzorg; ontbreken geschillen- en klachtenregelingen en regelingen over de wijze waarop overleg plaatsvindt met de overige scholen en de gemeente (Berkenbosch, 1997).

3.3.7 Pilotprojecten ter voorbereiding op de vernieuwing van MAVO, (I)VBVO en VSO.

De structuur en de onderlinge relaties van het MAVO, (I)VBVO en VSO gaan veranderen. (OCenW, 1995). Voor leerlingen die extra zorg nodig hebben, komt leerwegondersteunend onderwijs beschikbaar; voor leerlingen die niet in staat blijken een regulier diploma of certificaten voor doorstroming naar het vervolgonderwijs te verwerven, biedt praktijkonderwijs een perspectief.

Het aanbod van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs maakt een einde aan de aparte status van het IVBO en het VSO (voorzover het gaat om VSO-LOM/MLK en ten dele ZMOK). Teneinde de mogelijkheden van de nieuwe structuur te verkennen en voorbeeldmateriaal voor de praktijk te ontwikkelen, zijn in 1997 28 pilotprojecten binnen samenwerkingsverbanden VO-VSO van start gegaan.

Voor het leerwegondersteunend onderwijs richtten de pilotprojecten zich op het realiseren van een meer effectieve organisatiestructuur van het samenwerkingsverband, het tot stand brengen van een commissie leerlingenzorg, en het verbeteren van de samenwerking tussen voortgezet onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en jeugdzorg. De nadruk lag

vooral op de ondersteuningsstructuur; er was relatief weinig aandacht voor het leerproces in de klas. Ook ontbrak veelal de registratie van de vorderingen van leerlingen, bijvoorbeeld door een leerlingenvolgsysteem, en van de doorstromingspatronen in het samenwerkingsverband.

Voor de ontwikkeling van het praktijkonderwijs werkten de pilotprojecten vooral aan de opbouw van een netwerk tussen onderwijs en bedrijfsleven, aan het vaststellen van criteria voor de selectie van leerlingen, aan een passend curriculum, en aan een model van intensieve (praktijk)begeleiding en nazorg (Gijtenbeek e.a., 1997).

3.3.8 Nieuwe bovenbouw van het HAVO-VWO

De voornemens tot wijziging van de bovenbouw HAVO-VWO (OCenW, 1991) leidden op scholen tot reflectie en heroriëntatie op het gegeven onderwijs. Vanaf schooljaar 1994-1995 stond in toenemende mate het 'didactisch experiment' in het middelpunt van de belangstelling: het zoeken naar een werkwijze die de leerling tot grotere zelfstandigheid stimuleert bij het studeren.

In 1997 is het wetgevingstraject voor de vernieuwing van de bovenbouw HAVO-VWO afgerond met de publicatie van de wijziging van het inrichtingsbesluit en het examenbesluit. Het moment van invoering (1 augustus 1998 of 1999) kwam dichterbij. Daardoor zijn scholen zich steeds concreter gaan voorbereiden op de inrichting van de nieuwe structuur. Dit leidde tot vragen over de organisatorische vormgeving: hoe ziet onze lessentabel eruit, met welk rooster gaan we werken, welke (deel)vakken bieden we aan, wat doen we binnen de vrije ruimte?

In de voorbereidingen op de nieuwe bovenbouw vallen drie 'sporen' te onderscheiden:

- de formele vernieuwing (dat wil zeggen: het voldoen aan de nieuwe regelgeving inzake profielen, nieuwe vakken, studielast en dergelijke);
- de aanpassingen van gebouw en inventaris;
- de pedagogisch-didactische vernieuwing (de 'zelfstandig lerende leerling').

Hoe was het in 1997 gesteld met de ontwikkeling van deze drie sporen?

De formele vernieuwing

Vrijwel alle scholen hebben uitgangspunten geformuleerd op grond waarvan ze een (concept) lessentabel of 'contacturentabel' konden opstellen. De eerste actie die daaruit voortvloeide, was de vertaling van de studielast per vak naar het in schooltijd te verzorgen onderwijsprogramma. Sommige scholen lieten het voorlopig hierbij; andere kozen binnen het programma bovendien voor een verhouding tussen verplichte contacturen en zelfwerkzaamheidsuren op school voor leerlingen, bijvoorbeeld 75 procent contacturen en 25 procent zelfwerkzaamheidsuren. Aangezien het vakkenaanbod in de nieuwe bovenbouw breder is dan in de huidige, lieten de berekeningen voor de nieuwe tabellen een teruggang zien in contacturen per vak zien. Met name is dit het geval bij aardrijkskunde, Latijn en Grieks, de beeldende vakken en muziek. Een en ander zal leiden tot een andere inzet van leraren dan tot nu toe gebruikelijk.

De meeste scholen hadden in 1997 nog geen proefroosters voor de nieuwe bovenbouw opgesteld. Wel werd er volop nagedacht over de mogelijkheden om college-uren in te richten om zo tijd te creëren voor werkgroep-uren in kleine groepen. De komst van de nieuwe bovenbouw heeft ertoe geleid dat schoolleiders zich intensief geschoold hebben in de mogelijkheden van de schoolorganisatie. Mede als gevolg hiervan zijn ze steeds meer gebruik gaan maken van hun inrichtingsvrijheid om organisatievormen te kiezen die passen bij de onderwijsopvattingen en/of mogelijkheden van hun lerarenteam en de ruimte van hun schoolgebouw. Een voorbeeld hiervan is het hanteren van andere tijdseenheden voor de inrichting van de onderwijstijd dan de gebruikelijke vijftig minuten per les.

De schoolleiders hebben het uitblijven van de publicatie van de uiteindelijke wet- en regelgeving ervaren als een handicap bij de voorbereiding van de nieuwe structuur. Gezien de vele veranderingen die er de afgelopen jaren in de voorstellen zijn aangebracht, wensten de meeste schoolleiders geen risico te lopen door hun voorstellen voor de nieuwe organisatie te baseren op nog niet formeel geldende regels. Voor veel scholen was die onzekerheid mede een factor om de invoering niet per 1 augustus 1998 te plannen, maar per 1 augustus 1999. In het najaar van 1997 koos ongeveer 70 procent van de scholen voor invoering van de nieuwe bovenbouw in augustus 1999 (Procesmanagement Voortgezet Onderwijs, 1997).

De aanpassingen van gebouw en inventaris

De verschillen tussen scholen zijn groot als het gaat om de adequate inrichting van de gebouwen en de aanwezigheid van voldoende inventaris, met name computer-apparatuur. Voor de nieuwe bovenbouw is er behoefte aan een mediatheek, grote (multifunctionele) studieruimtes, grote werk- of collegieruimtes, kleine werkruimtes, studienissen. Sommige scholen hebben in combinatie met (ver)nieuwbouw al veel kunnen realiseren, maar de meeste scholen moeten de nieuwe bovenbouw binnen inadequate gebouwen en met beperkte voorzieningen voor informatietechnologische toepassingen vormgeven.

De pedagogisch-didactische vernieuwing

In 1997 heeft de scholing van de leraren, die in de jaren daarvoor vooral vakinhoudelijk en pedagogisch-didactisch was, zich verbreed naar de scholing voor de nieuwe vakken (zoals Algemene Natuur Wetenschappen, ANW, en Culturele en Kunstzinnige Vorming 1, CKV-1) en voor de nieuwe examenprogramma's.

De netwerken van scholen onderling spelen een belangrijke rol bij de deskundigheidsontwikkeling. Het is voor de meeste scholen gebruikelijk geworden om via deze netwerken ervaringen uit te wisselen en elkaar wederzijds te steunen of adviseren. De effectiviteit van de netwerken is overigens heel verschillend; soms blijft de wederzijdse informatie-uitwisseling bij de direct betrokkenen 'hangen'.

Daarnaast begint zich in scholen hier en daar een vorm van deskundigheidsvergroting te ontwikkelen die steunt op collegiale samenwerking, advisering en begeleiding. Deze laatste ontwikkeling breekt met de overheersende traditionele attitude in het onderwijs: waarin het onderwijskundig proces binnen de klas als exclusieve verantwoordelijkheid van de individuele leraar geldt en het didactisch handelen niet echt bespreekbaar is. De eisen voor de nieuwe bovenbouw (zoals de inrichting van de profielen, het profielwerkstuk, het examendossier) veronderstellen van de leraren een onderlinge samenwerking die (veel) verder gaat dan de tot nu toe gebruikelijke.

In de loop van 1997 vernam de inspectie steeds vaker van leraren dat zij voor de vormgeving van hun didactisch handelen veel verwachten of laten afhangen van de nieuwe methoden. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de kwaliteit van de methode straks (grooten)deels bepalend is voor de kwaliteit van het onderwijs. Hoe belangrijk de rol van de nieuwe methoden is, blijkt ook uit de keuze voor de invoeringsdatum van de nieuwe bovenbouw. Een van de redenen voor scholen om de invoering tot 1 augustus 1999 uit te stellen was het feit dat de nieuwe methoden eind 1997 nog niet beschikbaar waren.

De beeldvorming over de nieuwe bovenbouw verliep bij de leraren in fasen. Allereerst was daar in het begin het aantrekkelijke beeld van het studiehuis waarin de leerling op actieve en zelfstandige wijze zijn of haar studie mede stuurt. Dit beeld heeft veel enthousiasme teweeggebracht. Eind 1997 waren de kaders duidelijk waarbinnen de bovenbouw gestalte krijgt: de indeling van de profielen, de examenprogramma's per vak, aanvullende eisen (zoals examendossier, profielwerkstuk), de beschikbare contacturen. Hoewel de structuur van de bovenbouw daardoor duidelijker werd, nam de onzekerheid van de leraren toe.

Voor veel leraren was nog erg onduidelijk hoe de combinatie van alle veranderingen zou uitpakken: nieuwe programma's per vak met daaraan gerelateerd een teruggang in lessen (contacturen) voor hun vak, een andere rol als leraar (meer begeleidend), een na te streven eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van de leerling, de nieuwe structuur in profielen, en (nog ontbrekende) nieuwe methoden. Deze onzekerheid van veel leraren is (samen met de relatief hoge werkdruk en hoge gemiddelde leeftijd) een kritieke factor in het didactische vernieuwingsproces.

Samenvatting

In 1997 waren alle scholen veelal intensief aan de slag met de voorbereidingen voor de nieuwe bovenbouw.

De inrichting van de formele structuur heeft een stevige basis gekregen met de publicatie van de wijziging van het inrichtings- en examenbesluit in december 1997. Naar verwachting zullen de scholen bij de invoering van de nieuwe bovenbouw kunnen voldoen aan de formele eisen die de wet- en regelgeving stelt.

Veel leraren zijn onzeker over de wijze waarop zij adequaat moeten functioneren in de nieuwe bovenbouw. Bij sommige leraren leeft de overtuiging dat hun didactisch handelen straks (grooten)deels wordt bepaald door de mogelijkheden die de nieuwe methoden bieden; daarmee komt het initiatief tot didactische vernieuwing buiten de school en de vaksectie te liggen.

Veel scholen kampen met de tekortkomingen van hun gebouw als het gaat om de inrichting van gevarieerde studie-, doceer-, en werk/overlegruimtes.

De inrichtingsvrijheid die de scholen hebben gekregen maakt het mogelijk dat zij het studiehuis-concept op hun eigen wijze zullen uitwerken. Er gaan tussen scholen grotere verschillen ontstaan dan tot nu toe het geval was. Deze verschillen worden zichtbaar in:

- de tijdseenheden waarop scholen de inrichting van hun onderwijstijd baseren (25, 40, 45, 50 minuten en hun veelvoud);
- de verhouding tussen (verplichte) contacturen, begeleidingsuren, facultatieve uren en zelfstudie-uren;
- de mate waarin scholen erin slagen het studiehuis-concept van de actieve en zelfstandig lerende leerling te realiseren;
- de mate waarin de inrichting van het gebouw en de beschikbare inventaris de realisatie van onderwijskundige bedoelingen mogelijk maken.

3.3.9 Conclusies

Bij de invoering van de basisvorming hebben de meeste schoolleiders wel een voorwaardelijk beleid gevoerd, maar nog geen onderwijskundig. Om de uitdagingen van de nieuwe beheerssystematiek en van de naderende bovenbouw HAVO-VWO en VBO-MAVO aan te kunnen, investeren schoolleiders in vergroting van hun professionaliteit.

Enkele factoren bezwaren de werkomstandigheden van leraren: het aantal lesuren, de ratio leraar - leerlingen, de vervanging van zieke leraren. Niet alleen deze omstandigheden, ook de hoge gemiddelde leeftijd en het feit dat bij veel leraren een duidelijk zicht op het didactisch handelen in de nieuwe situatie ontbreekt, vormen kritische aspecten in het vernieuwingsproces.

Het effect van de nascholing van leraren blijft nog veelal beperkt tot individuele personen; de belangstelling voor nascholing in teamverband is echter duidelijk toegenomen.

De financiële bekommernis van schoolleiders en de behoeften aan nascholing kunnen ongunstig interfereren met het beleid om de lesuitval terug te dringen.

Vrijwel alle scholen zijn in 1997 begonnen de structuur van de nieuwe bovenbouw HAVO-VWO uit te werken voor hun eigen situatie. In de vormgeving van het onderwijsproces en in de inrichting van de gebouwen gaan veel verschillen ontstaan.

3.4 Onderwijsprocessen

Onder onderwijsprocessen worden alle aspecten van het onderwijsleerproces of instructieproces verstaan, zoals het pedagogisch klimaat, het didactisch handelen en het aanbod (bijvoorbeeld in de methoden). In de volgende paragrafen komen verschillende van deze aspecten ter sprake.

3.4.1 Pedagogisch klimaat

Een positief pedagogisch klimaat ontstaat het gemakkelijkst in een stabiele omgeving: in scholen waar duidelijke afspraken over rechten en plichten gelden, leraren op consequente en positieve wijze de leerlingen tegemoet treden, leerlingen op hun niveau en interesse voldoende worden uitgedaagd, en leraren en leerlingen zich veilig voelen. Ouders hechten veel waarde aan een goed pedagogisch klimaat. Jaarlijks ondervraagt het ITS een panel van zesduizend huishoudens over het onderwijs. Vrijwel alle ouders (bijna 90 procent) waren het in 1997 eens met de volgende uitspraken: leraren moeten strenger optreden tegen brutaal gedrag van leerlingen, leraren moeten in lessen meer aandacht besteden aan normen en waarden, en leraren moeten ook bijdragen aan de opvoeding van de kinderen (Vrieze, 1997). Ouders zijn kennelijk van mening dat de scholen meer werk moeten maken van hun pedagogische opdracht.

De inspectie heeft het pedagogisch klimaat in de leerjaren 1 en 2 onderzocht. Zij komt tot de conclusie dat de meeste scholen aandacht besteden aan de condities voor een goed schoolklimaat, zoals aan de organisatie van de leerlingenbegeleiding en de beschikbaarheid van mentoren en vertrouwensleraren. De grootte, breedte en denominatie van de school spelen hierbij geen rol.

De meeste leerlingen zijn tevreden over de sfeer op school: vier van de vijf leerlingen vinden dat zij in school goed worden behandeld en dat er orde en rust in de klas is. Hier staat tegenover dat één op de zes leerlingen zich niet altijd veilig voelt op school, dat wil zeggen: in een gemiddelde klas zitten een handvol leerlingen die daar niet steeds een veilig gevoel hebben.

Ouders zijn eveneens behoorlijk tevreden over de school van hun kinderen: 94 procent spreekt van een leuke school voor hun kind, meer dan 90 procent vindt dat hun kinderen rechtvaardig worden behandeld en dat hun kinderen respect voor hun leraren hebben.

De inspectie is van mening dat schoolleiders en leraren weliswaar aandacht besteden aan het pedagogisch klimaat door afspraken te maken over rechten en plichten (het leerlingenstatuut) en door regelmatig te wijzen op de manier van goed omgaan met elkaar, maar dat de cultuur die verschillende groepen leerlingen van buiten de school met zich meebrengen, tot op zekere hoogte moeilijk te beïnvloeden valt. Ook al blijkt de invloed van individuele leraren in dit opzicht soms zeer positief, toch geldt veelal dat de school niet kan goed-maken, wat in de maatschappij verkeerd gaat: 'Education cannot compensate for society' (Platform Pedagogische Opdracht, 1995). Als indicator voor pedagogische problemen op scholen kan het aantal schorsingen en verwijderingen dienen. De inspectie moet in kennis worden gesteld van definitieve verwijderingen en van schorsingen die langer dan één dag duren (artikel 13, lid 3 en artikel 14, lid 3 Inrichtingsbesluit VWO-HAVO-MAVO-VBO). In de jaren 1994 tot 1997 is het aantal verwijderingen waarvan de inspectie in kennis is gesteld, gestegen van 390 naar 497 (het betrof vooral veertien- tot zestienjarigen). In diezelfde periode steeg het aantal gemelde schorsingen voor langer dan één dag van 1.260 naar 1.972. Er worden ongeveer viermaal zoveel jongens verwijderd als meisjes; bij de schorsingen gaat het om ongeveer driemaal zoveel jongens als meisjes. Uit de stijging van het aantal meldingen valt op te maken dat het probleemgedrag op scholen toeneemt of

dat scholen bij dezelfde problemen eerder overgaan tot verwijdering of schorsing. Een signaal voor de zwaardere werkdruk als gevolg van pedagogische problemen is het relatief hoge ziekteverzuim van leraren in de vier grote steden: 8 procent tegenover 6,6 procent gemiddeld in Nederland (Hoffius e.a., 1997).

Al eerder constateerde de inspectie dat scholen te maken krijgen met een toenemend aantal maatschappelijke eisen en met groeiende psychosociale problemen van jongeren (Inspectie van het Onderwijs, 1997c). Daardoor wint de pedagogische taak van de school aan belang. Tegelijkertijd krijgt de resultaatgerichtheid van scholen veel aandacht in de maatschappelijke discussie. Aangezien de onderwijsresultaten van scholen nu eenmaal allereerst zichtbaar zijn in de slaagpercentages en cijferlijsten van de leerlingen, kunnen scholen het riskant gaan vinden veel te investeren in zwakke of 'moeilijke' leerlingen. Als dit gebeurt, wordt het paard achter de wagen gespannen. Daarom zal de verantwoordelijkheid voor alle leerlingen tussen de verschillende scholen in een stad of regio moeten worden verdeeld en zullen scholen duidelijk moeten maken wat zij op grond van die gezamenlijke verantwoordelijkheid de minder makkelijk lerende leerling kunnen bieden.

3.4.2 Kwaliteit van het didactisch handelen in de klas

De inspectie heeft leerlingen uit de eerste en tweede klassen gevraagd naar hun mening over de lessen. Ongeveer de helft van de leerlingen vindt dat er meestal goed gewerkt wordt in de lessen, en ongeveer 40 procent antwoordt dat dit slechts nu en dan het geval is. De meeste leerlingen vinden de leraren aardig en eerlijk, maar ook dat zij geen of onvoldoende belangstelling tonen voor wat leerlingen buiten school doen.

Leerlingen beseffen de waarde van de school terdege, en wat ze moeten leren vinden ze in het algemeen belangrijk. Tegelijkertijd echter vinden veel leerlingen de lessen niet interessant en de schooldagen saai. Uit de beschrijving van de leerlingen rijst een beeld op van alledaagse sleur. Leraren zijn zich hiervan onvoldoende bewust: veel leraren menen dat de leerlingen hun lessen interessant vinden (Inspectie van het Onderwijs, 1997c). Ouders denken in het algemeen positief over 'de leraar'; de meesten vinden de leraar vakbekwaam, bereid tot overleg, behulpzaam, vriendelijk en hardwerkend (Vierze, 1997).

Tijdens lesobservaties in de eerste drie leerjaren nam de inspectie waar dat de actieve betrokkenheid van leerlingen bij de les vaak gering is. Leraren vatten hun verantwoordelijkheid voor het onderwijsproces veelal zo op dat zij dominant in de klas aanwezig zijn. Dit gaat vaak ten koste van werkvormen die de wetgever in de basisvorming wil bevorderen: actief en zelfstandig leren, het toepassen van vaardigheden, differentiatie binnen de klas.

De inspectie constateert dat leraren steeds meer vraagtekens zetten bij de traditionele didactische werkwijze waarbij leerlingen tijdens de les vooral luisteren, vragen van de leraar beantwoorden, (korte) opdrachten maken en afwachten.

Maar veel leraren missen vaak nog de durf of vaardigheid om de verantwoordelijkheid voor leeractiviteiten geleidelijk en tot op zekere hoogte bij leerlingen te leggen, of zijn nog niet overtuigd van de waarde daarvan. Als een belangrijke factor in dit 'proces van uitstel' beschouwt de inspectie de dwingende uitstraling die er van de examenprogramma's uitgaat. Zolang de vernieuwingen van de basisvorming niet in de examenprogramma's waren geïntegreerd, ontbeerden de veranderingsprocessen in de onderbouw een wenkend perspectief in de bovenbouw. Naar verwachting zal de invoering van de nieuwe bovenbouw HAVO-VWO en VBO-MAVO het proces van didactische heroriëntatie versterken.

3.4.3 Situatie van de vakken in de basisvorming

In het najaar van 1997 is de inspectie begonnen met de evaluatie van het onderwijsleerproces in de periode van de basisvorming. Daarom geven de ervaringen die zij hierbij heeft opgedaan, haar nog onvoldoende basis voor stellige uitspraken. Wel is het mogelijk voor de verschillende vakken of vakgebieden enkele globale ontwikkelingslijnen te schilderen zoals die zichtbaar zijn geworden in de situatie van de afgelopen jaren.

Nederlands

In het eerste schooljaar dat de basisvorming gestalte kreeg, in 1993-1994, ging de inspectie de situatie voor het vak Nederlands in de basisvorming na. Bijna alle scholen beschikten toen reeds over een nieuwe methode Nederlands die min of meer was afgestemd op de basisvorming.

De kerndoelen voor Nederlands vroegen om ingrijpende veranderingen in de praktijk van het onderwijs. Daarvan bleken de leraren Nederlands goed op de hoogte; tegelijkertijd stonden zij vaak niet alleen kritisch tegenover de keuzen die in de kerndoelen waren gemaakt, maar zagen zij ook problemen van haalbaarheid. Veel leraren in het (I)VBO en MAVO vonden het programma voor hun leerlingen te uitgebreid en te moeilijk; leraren in het HAVO-VWO daarentegen wilden met hun leerlingen juist verder komen, vooral ten aanzien van spelling, grammatica en literatuur. Bijna alle leraren wezen erop dat de communicatieve vaardigheden in de kerndoelen relatief veel aandacht krijgen en dat daaruit knelpunten voortvloeien vanwege de beschikbare tijd en de groepsgrootte. Uit de observaties in 1997 maakt de inspectie op, dat de typerende vernieuwingen in het onderwijs van Nederlands, de onderdelen 'spreken/luisteren' en 'luisteren', nog onderbelicht blijven. Doorgaans wordt er weinig tijd aan besteed, krijgen de resultaten van leerlingen in dit opzicht vaak geen beoordeling, en lijkt de aandacht ervoor sterk afhankelijk van de voorkeur van een individuele leraar. Het schrijfonderwijs krijgt eveneens beperkte aandacht, met name het herschrijven van eigen teksten met behulp van de computer. Tenslotte komen 'informatievaardigheden' nauwelijks aan bod voor zover het gaat om de toepassing van informatietechnologie.

Daar staat tegenover dat het leesonderwijs wordt overbelicht: veel aandacht gaat uit naar fictie en tekstverklaring. Ook de 'taalvaardigheden' krijgen in spelling en grammatica een relatief zwaar accent, maar dit gebeurt veelal in een traditioneel didactische setting en die blijkt voor veel leerlingen weinig effectief.

De inspectie plaatst voorzichtig kanttekeningen bij de deskundigheidsontwikkeling van veel leraren Nederlands. Uit de gesprekken die in 1997 werden gevoerd met secties Nederlands bleek dat veel leraren nauwelijks toekwamen aan het systematisch bijhouden van vakliteratuur of het bijwonen van vakconferenties, en weinig kennis hadden van recente ontwikkelingen op (vak)didactisch terrein, zoals de toepassing van ICT en de ontwikkeling van een taalbeleid op school. De ervaren werk- en tijdsdruk speelt in dit opzicht een voorname rol.

Samenwerking tussen de sectie Nederlands en andere (talen)secties vindt weinig plaats. De inspectie vindt dit jammer. Het vak Nederlands zou immers een sleutelrol kunnen spelen in de toepassing van de algemene vaardigheden en in de stroomlijning van de taalvaardigheden over alle vakken heen, met name op scholen in achterstandssituaties. De rol van de schoolleiding is in dit opzicht eveneens te terughoudend.

Moderne vreemde talen

In 1992 onderzocht de inspectie de wijze waarop de communicatieve vaardigheden in het moderne-talen onderwijs aan bod komen. De nadruk lag daarbij op spreken en luisteren, omdat deze vaardigheden, naast schrijven en lezen, centraal zouden gaan staan in de kerndoelen voor de basisvorming. De conclusie luidde toen, dat voor vele leraren een forse cultuuromslag nodig is alvorens de kerndoelen gerealiseerd kunnen worden.

De inspectie constateert dat sedertdien het trainen en toetsen van spreek-, luister-, lees- en schrijfvaardigheden terrein heeft gewonnen. Dit is een gunstige ontwikkeling. Zij verloopt echter moeizaam en kost veel tijd, omdat het zoeken naar de juiste plaats van grammatica en vocabulaire in het curriculum niet eenvoudig blijkt te zijn. De mogelijkheden die computerprogramma's in dit opzicht kunnen bieden, vinden nog nauwelijks toepassing, omdat computerapparatuur in de lokalen ontbreekt en leraren nog niet over adequate deskundigheid beschikken.

Een belangrijk aspect van de spreek- en luistervaardigheid is het gebruik van de vreemde taal als voertaal in de les, het 'doeltaalgebruik'. Evenals in 1992 vindt de inspectie dit ook nu nog te beperkt. Zo leraren zelf al de vreemde taal als voertaal hanteren, stimuleren zij lang niet altijd de leerlingen hetzelfde te doen. Dit is met name bij Frans het geval; deze taal

werpt in het algemeen voor Nederlanders een hogere barrière tot spreken en luisteren op. Uit vergelijkend lesbezoek en uit contacten met de onderwijsinspectie in de ons omringende landen valt op te maken dat daar in het vreemde-talen onderwijs het gebruik van de doeltaal als voertaal veel algemener wordt toegepast als vakdidactisch uitgangspunt. Tussen de leraren van eenzelfde vaksectie (hetzij Engels, of Duits, of Frans) bestaan veelal geen duidelijke afspraken over de mate van het doeltaalgebruik en in het algemeen over (vak)didactische aspecten van het vak. De afspraken die worden gemaakt, liggen op het gebied van leerstofindeling, proefwerken en cijfergeving. Afspraken tussen de verschillende talensecties onderling over (vak)didactische zaken zoals de mate van het doeltaalgebruik, komen nog minder voor. De inspectie betreurt dit, omdat de kerndoelen van de moderne vreemde talen identiek zijn en meer vakinhoudelijke samenwerking dus voor de hand ligt.

De omgeving waarin leerlingen de vreemde taal leren, mist vaak een motiverende 'couleur locale': veel lokalen zijn nogal sober aangekleed (wandkaarten, zinvolle typerende afbeeldingen of werkstukken van leerlingen ontbreken vaak) en van de didactische hulpmiddelen is veelal alleen de audiocassette permanent aanwezig (overhead- en computer-apparatuur niet, video op afspraak). Daar komt bij dat veel leraren geen eigen 'vaklokaal' hebben en met hun materialen door het schoolgebouw moeten zwerven (en na een fusie ook tussen verschillende gebouwen); dit komt de kwaliteit van de lessen in voorwaardelijke zin niet ten goede.

Exacte vakken

De Commissie Ontwikkeling Wiskunde-onderwijs heeft met het leerplan wiskunde voor twaalf- tot zestienjarigen een belangrijke impuls gegeven aan de vernieuwing van het wiskunde-onderwijs. Dit leerplan is goed geland in het onderwijsveld. Deze ontwikkeling heeft zich in de basisvorming doorgezet. Dit betekent overigens niet dat alle vernieuwingen ook al zichtbaar zijn in de klas. Veel leraren hebben nog grote moeite leerlingen wiskundige concepten en vaardigheden te leren aan de hand van 'echte' problemen uit het dagelijks leven.

In het didactisch proces speelt het leerboek (de methode) een prominente rol: de overgrote meerderheid van de wiskunde-leraren baseert bijna de hele wekelijkse lestijd op de methode. De computer wordt in de wiskundeles nog sporadisch gebruikt. Volgens het onderzoek waarover Kuiper e.a. (1997) rapporteren, zegt slechts 1 tot 4 procent van de leerlingen de computer tijdens de wiskundeles 'vaak' of 'bijna altijd' te gebruiken. De inrichting en motiverende aankleding van de lokalen waarin doorgaans wiskunde-onderwijs wordt gegeven, hebben op de meeste scholen niet de aandacht gekregen die ze verdienen.

De uitkomsten van de Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) laten zien dat de Nederlandse leerlingen uit de leerjaren 1 en 2 hoog scoren op de internationale toets voor wiskunde. De scores van de Nederlandse leerlingen behoren tot de tien beste van de ruim veertig deelnemende landen.

Vergeleken met andere landen treedt er in Nederland relatief weinig 'groei' op in de wiskunderesultaten tussen de leerlingen van groep 6 in het basisonderwijs (negen- tot tienjarigen) en de leerlingen uit het tweede leerjaar in het voortgezet onderwijs (dertien- tot veertienjarigen). Hoewel de leerlingen in het tweede leerjaar dus goed presteren op de internationale toets, zijn de resultaten lager dan op grond van de resultaten in groep 6 van het basisonderwijs kon worden verwacht (Kuiper e.a., 1997).

De vakken natuur- en scheikunde bogen op een lange traditie als afzonderlijk vak. In de basisvorming moeten beide vakken geïntegreerd als 'natuur-scheikunde' worden aangeboden. Nadat aanvankelijk de traditie van het afzonderlijke aanbod nog sterk bleef doorwerken, constateert de inspectie een geleidelijk toenemende integratie. Weliswaar groeit bij leraren de aandacht voor vaardigheden die een onderzoeksattitude bij de leerlingen bevorderen, maar deze aandacht blijft overwegend steken in goede voor-nemens. Leraren worstelen met de didactische invulling van de vaardigheidsdoelstellingen.

Een belemmerende factor voor de vormgeving van toepassingsgericht natuur-scheikunde (vooral in het VBO/MAVO) vormt het ontbreken van technische ondersteuning, adequate materialen en soms ook geschikte klaslokalen. De beperkte aandacht voor onderzoeks-vaardigheden blijkt uit de relatief lage score van Nederlandse leerlingen in het eerste en tweede leerjaar op de internationale toets voor praktische natuurwetenschappelijke vaardigheden van de Third International Mathematics and Science Study (Harmon e.a., 1997).

Ook voor het vak biologie geldt dat de vakspecifieke vaardigheidsdoelen nog onvoldoende uit de verf komen. Bovendien hebben leraren biologie moeite met de integratie van 'nieuw' toegevoegde kerndoelen (zoals over mens en omgeving, gedrag en evolutie) in hun curriculum. Het grote aantal kerndoelen voor biologie maakt het lastig om een volledig programma evenwichtig te realiseren. Een bijzonder probleem voor het biologie-onderwijs is de uiteenlopende spreiding van lesuren over verschillende leerjaren; op deze diversiteit zijn de methoden niet afgestemd.

Nederlandse leerlingen uit het eerste en tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs doen het goed op de internationale toets voor science (een combinatie van natuurkunde, scheikunde, biologie en fysische aardrijkskunde). Voor leerjaar 2 scoren alleen de leerlingen uit Singapore gemiddeld hoger dan de Nederlandse leerlingen. Het verschil in scores tussen de leerlingen uit groep 6 van het basisonderwijs en leerlingen uit het tweede leerjaar voortgezet onderwijs is internationaal gezien gemiddeld. Dit betekent dat de scores voor het tweede leerjaar overeenkomstig de verwachtingen zijn op grond van de resultaten in het basisonderwijs (Kuiper e.a., 1997).

De invoering van de basisvorming bracht ook het vak informatiekunde als verplicht vak op de lessentabel. Sedertdien heeft dit vak zich positief ontwikkeld. Op de meeste scholen gebruikt men de tweede en soms wel derde generatie computers. Ook is er sprake van geleidelijk toenemende integratie met andere vakken. Scholen groeien langzaam toe naar een ICT-beleid waarvan de basisvorming deel uitmaakt.

Mens- en maatschappijvakken

Op de meeste scholen komt het leerstofaanbod van de mens- en maatschappijvakken niet geheel overeen met de eisen van de kerndoelen. Zo blijft bij aardrijkskunde het omgevings-onderwijs vrij algemeen onderbelicht. Specifiek voor het (I)VBO is de onmogelijkheid bij voorbaat om alle kerndoelen te behandelen binnen de beperkte tijd die voor de vakken beschikbaar is.

Voor de vormgeving van het onderwijsproces in de klas zijn de gehanteerde methoden doorslaggevend. Leraren volgen grotendeels het leerboek; zij doen dat in het algemeen zonder veel eigen inbreng. Daarbij hebben veel leraren de neiging om vooral de traditionele klassikale werkvormen waartoe de methoden leiden, toe te passen. Nieuwe aspecten in de vakken, zoals het ontwikkelen van waardebesef en oordeelsvermogen, het zelfstandig verrichten van eenvoudige onderzoeksactiviteiten of het maken van opdrachten in documentatiecentrum of mediatheek, komen relatief weinig voor. De reden daarvoor ligt soms in het ontbreken van voldoende materialen, soms maakt de samenstelling van de klas het moeilijk of onmogelijk, soms deinst de leraar er bij voorbaat voor terug of ontbreekt er tijd.

Regelmatig constateert de inspectie dat leraren kansen onbenut laten om hun les aantrekkelijker te maken: om een of andere reden zien veel leraren geen mogelijkheid hun lessen zodanig voor te bereiden dat zij wat extra's kunnen meegeven aan de leerstof zodat deze voor de leerlingen boeiender wordt en hen sterker motiveert.

Bij een onderzoek naar het vak geschiedenis en staatsinrichting in 1992-1993 constateerde de inspectie dat de didactische nascholing voor het geschiedenis-onderwijs in de basisvorming door minder dan 20 procent van de leraren was gevolgd en dat er meer accent op de didactiek van de basisvorming moest worden gelegd. Intussen hebben veel leraren de nascholing voor het nieuwe examenprogramma geschiedenis en staatsinrichting gevolgd. Door de relatie tussen dit programma en de kerndoelen van de basisvorming

heeft deze nascholing ook effecten op het onderwijs in de eerste drie leerjaren. Mede daardoor is het werken met bronnen in het geschiedenisonderwijs toegenomen. En wanneer de directe omgeving van de school daartoe uitnodigt, krijgt ook omgevingsonderwijs vaak aandacht.

Voor leraren op MAVO en VBO is het moeilijk geschikt bronnenmateriaal te vinden dat tegemoet komt aan het gebrek aan leesvaardigheid bij hun leerlingen en dat rekening houdt met hun beperkte culturele achtergrond.

De kwaliteit van de lokalen waarin de mens- en maatschappijvakken worden gegeven, varieert; volledig en up-to-date ingerichte lokalen vormen een kleine minderheid. Veelal constateert de inspectie een achterstand in actueel didactisch materiaal: wandkaarten voor aardrijkskunde bijvoorbeeld zijn vaak verouderd. Ook computerapparatuur is niet of nauwelijks aanwezig.

Tenslotte verdient de mate waarin de aankleding van de lokalen leerlingen inspireert, op veel plaatsen meer aandacht.

Verzorging

In het schooljaar 1993-1994 voerde de inspectie een eerste evaluatie uit van het nieuwe vak verzorging in de basisvorming. De conclusie was toen dat op slechts 41 procent van de scholen sprake was van een goede startpositie.

In 1994-1995 bleek uit controles van de inspectie dat op een derde van de scholen één of meer leraren niet bevoegd waren voor verzorging, waarbij de situatie op het VBO gunstiger was dan op het AVO-VWO. Gemiddeld besteedden de scholen ruim twee lesuren aan verzorging. AVO-VWO-scholen kenden een lager gemiddeld aantal uren dan VBO-scholen. De zelfstandige positie van het vak leek op ongeveer driekwart van de scholen (voorlopig) voldoende gewaarborgd. Wel was opvallend dat op verscheidene scholen een of meer kerndoelen van verzorging werden ondergebracht bij een ander vak: aspecten van 'voeding' bij biologie, aspecten van 'handelen als consument' bij economie. In 1997 zag de inspectie tijdens lesbezoeken dat de wijze waarop verzorging wordt gegeven, vaak een nogal verbrokkeld beeld laat zien: er ontbreekt voldoende samenhang tussen de verschillende onderdelen van het vak, en meer dan eens schieten tijd en aandacht voor reflectie op eigen gedrag van leerlingen tekort, vooral wanneer lessen in de vorm van een (roulerend) practicum worden gegeven.

In AVO-VWO-klassen krijgt verzorging een voornamelijk theoretische invulling, terwijl in het (I)VBO naar verhouding veel tijd wordt besteed aan praktische vaardigheden (met name ten aanzien van voedingsaspecten). In dat laatste geval gaat het meestal om wel erg voorgestructureerde opdrachten die leerlingen (vrijwel) geen ruimte voor eigen keuzen laten.

In het gemiddeld aantal uren voor verzorging is de afgelopen jaren geen verandering gekomen; ongeveer twee lesuren. De meeste scholen slagen er niet in om alle kerndoelen te behandelen. Dit lukt ook niet waar scholen besluiten om de behandeling van kerndoelen over voeding en het handelen als consument onder te brengen bij biologie en economie. In die situaties ontbreken dan veelal afspraken over de samenhang van die leerstofelementen met het vak verzorging.

Techniek

Bij de invoering van de basisvorming werd het vak techniek verplicht voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs. De invoering van de kerndoelen, het starten van de lerarenopleiding techniek, de vele nascholingsmogelijkheden en de bouw en inrichting van lokalen hebben een goede basis gelegd voor de positie van techniek.

In de lessen techniek zijn de leerlingen veelal toepassingsgericht aan het werk. Regelmatig constateert de inspectie echter dat de opdrachten waaraan leerlingen moeten werken, een te gesloten karakter hebben, waardoor ze in onvoldoende mate een beroep doen op het probleemoplossend denken en handelen van de leerlingen.

De scholen hebben nogal eens combinatielokalen ingericht voor handvaardigheid en techniek. Dit geeft soms aanleiding tot overaccentuering van het omgaan met materiaal en gereedschap in techniek en tot onderwaardering van de theorie en practicum-opdrachten in het technische proces.

Het ligt voor de hand om relaties tussen vakken te leggen als het gaat om de toepassing van technische oplossingsstructuren. De samenhang tussen techniek en andere vakken, zoals informatiekunde en natuur- en scheikunde, komt echter in het algemeen nog onvoldoende tot zijn recht.

In het (I)VBO en in scholengemeenschappen met (I)VBO krijgt het vak techniek meestal (ruimschoots) de 180 lesuren uit de adviesurentabel (dat is per week 4,5 lesuur van vijftig minuten); in scholen voor AVO/VVO blijken er voor techniek veelal tussen de 120 en 160 lesuren beschikbaar (dat is per week drie tot vier lesuren van vijftig minuten). In het algemeen leidt dit er toe dat aan de kerndoelen kan worden voldaan, al blijven er knelpunten, bijvoorbeeld als gevolg van het ontbreken van voldoende computers in het vaklokaal techniek.

Het vak techniek wordt goed ondersteund door de verschillende methoden die ervoor zijn ontwikkeld en in ontwikkeling zijn. Dankzij de vele publikaties van de SLO, zoals de Techniekkoeier, het nascholingsaanbod van de lerarenopleidingen en de ondersteuningsactiviteiten van de vereniging voor docenten techniek 'Vedotech' worden de techniek-docenten regelmatig aangesproken op hun vakinhoudelijke en vakdidactische kwaliteiten.

Lichamelijke opvoeding

De kerndoelen van het vak lichamelijke opvoeding zijn onderverdeeld in vijf domeinen: turnen, spelen, bewegen op muziek, atletiek, en zelfverdediging. In schooljaar 1994-1995 constateerde de inspectie op grond van observaties in de leerjaren 1 en 2 dat in vrijwel alle lessen aan één of meer kerndoelen werd gewerkt. Wel gold voor alle domeinen dat de 'nieuwe' onderdelen nog weinig aandacht krijgen. Het gaat dan om aspecten als acrobatische oefeningen, racketspelen, volksdans, jazzdans en zelfverdediging voor meisjes. In het algemeen leken ook gedragsaspecten die te maken hebben met zelfstandig optreden van leerlingen (zoals het vervullen van de rol van scheidsrechter) nog wat onderbelicht te blijven. Wel waren op de meeste scholen in voldoende mate de voorwaarden aanwezig die nodig zijn voor het realiseren van de kerndoelen: vrijwel alle leraren beschikten over de vereiste deskundigheid en knelpunten in materiële voorzieningen kwamen niet zo vaak voor. De waarnemingen van de inspectie in 1997 bevestigden dit beeld.

Kunstvakken

Bij de invoering van de basisvorming kregen de scholen de mogelijkheid om hun kunstonderwijs te verbreden. Deze verbreding vindt niet of in beperkte mate plaats. Het aanbod voor de kunstvakken was ook in 1997 nog erg traditioneel. Teken en muziek komen in vrijwel alle scholen voor; dat geldt ook voor handvaardigheid (dat overigens in het IVBO/VBO een sterkere positie inneemt dan in het AVO/VVO). Vergeleken met tekenen en handvaardigheid verschijnt textiele werkvormen heel weinig op de lessentabellen.

De overige kunstvakken, drama, foto/film/audio-visuele vormgeving en dans, worden slechts door een kleine minderheid van scholen aangeboden. Van deze vakken lijkt alleen drama enig terrein te winnen: bood in 1992-1993 nog maar 5 procent van de scholen drama aan, in 1994 was dit 10 procent en in 1997 bleek dit aandeel 16 procent. In de eerste klas is het aanbod van de kunstvakken op bijna alle scholen het breedst (meestal drie kunstvakken). Dit leidt er overigens niet toe dat de leerlingen zich kunnen oriënteren in alle kunstvakken gedurende dat jaar (in de vorm van een zogenaamd oriëntatiejaar volgens artikel 11a, lid 3 WVO). Slechts een enkele school heeft het onderwijs zo ingericht dat de leerlingen in de loop van het eerste jaar met alle kunstvakken kennismaken.

Door de basisvorming heeft de ontwikkeling van leerplannen en lesmethoden bij alle kunstvakken een belangrijke impuls gekregen. Wel moet de grotere plaats die ingeruimd was voor reflectie en kunstbeschouwing nog een nadere concrete invulling in de lespraktijk krijgen. Dit geldt vooral voor het VBO en MAVO (Haanstra, 1997). Op de meeste scholen voor AVO/VVO wordt de basisvorming voor de kunstvakken afgesloten in het derde leerjaar. Voor het (I)VBO daarentegen geldt dat de meeste scholen de basisvorming van de kunstvakken afsluiten in het tweede leerjaar.

3.4.4 Methoden

Voor een goed onderwijsaanbod en -proces is de kwaliteit van de methoden voor de verschillende vakgebieden van groot belang. Bij de invoering van de basisvorming zijn er nieuwe of vernieuwde methoden op de markt verschenen. De basisvorming stelde de auteurs voor de uitdaging om het mogelijk te maken dat de leerlingen op adequate wijze niet alleen de kerndoelen van het vak gedifferentieerd kunnen bereiken, maar ook de algemene vaardigheidsdoelen van de basisvorming. De inspectie constateert dat niet alle methoden in dat opzicht volledig zijn; soms ontbreken kerndoelen of krijgen bepaalde kerndoelen marginale aandacht. Uit gesprekken met vaksecties blijkt dat leraren niet altijd op de hoogte zijn van mogelijke lacunes in de methoden, en daarvoor dan ook geen compenserende maatregelen nemen. Voor een compleet aanbod blijken de methoden doorslaggevend. Het is dus belangrijk dat een tweede generatie methoden voor de basisvorming op dit aspect beter scoort.

Voor de basisvorming in het (I)VBO zijn specifieke leermiddelen ontwikkeld. Voor Nederlands en wiskunde worden deze leermiddelen op 80 tot 90 procent van de scholen gebruikt, voor de meeste andere vakken op 40 tot 60 procent van de scholen. Leraren tonen zich in het algemeen tevreden over het resultaat (Edelenbos en Wallenburg, 1997). De inspectie constateert dat de leermiddelenvoorziening voor het (I)VBO inmiddels goed op gang is gekomen, maar dat leraren nog onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheden die de specifieke (I)VBO-methoden bieden. Een knelpunt vormt bovendien het ontbreken van methoden voor combinatievakken; deze worden juist voor het (I)VBO van groot belang geacht (Inspectie van het Onderwijs, 1997a).

3.4.5 Computergebruik

De computers spelen een steeds belangrijker rol in de inventaris. Een actueel cijfermatig beeld ontbreekt op dit moment; de laatste cijfers betreffen 1992. Sinds het project Nieuwe Informatietechnologie Voortgezet Onderwijs (het NIVO-project) aan het einde van de jaren tachtig hebben alle scholen de beschikking over tenminste één computer-lokaal. Inmiddels zijn de NIVO-computers op de meeste scholen een keer vervangen; op veel scholen werkt men met de derde generatie computers. De computerlokalen worden in ieder geval gebruikt voor het vak informatiekunde in de basisvorming; andere vakken maken er nog beperkt gebruik van. Een belangrijk knelpunt is het ontbreken van software die - naar het oordeel van de leraren - een duidelijke meerwaarde oplevert. De markt voor educatieve software ontwikkelt zich slechts langzaam. Uit een onderzoek onder 140 leraren van scholen in Enschede blijkt dat bij driekwart van de leraren de leerlingen nooit met een computer werken aan opgaven of vraagstukken. Extra voorzieningen zoals programmatuur voor de registratie van leerlingvorderingen of computers in het eigen lokaal vinden deze leraren niet belangrijk (Ten Brummelhuis, 1996). Behalve de acceptatie door de leraren vormt het systeembeheer een knelpunt op de meeste scholen. Op veel scholen is het in handen van een leraar met taakuren; doorgaans is dit aantal uren te beperkt om de taak van systeembeheerder goed te kunnen uitvoeren.

Met het actieprogramma 'Investeren in voorsprong' dat in 1997 door het Ministerie van OCenW in gang is gezet, wordt ernaar gestreefd het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) een wezenlijk onderdeel te maken van het Nederlandse onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs zijn de nieuwe kerndoelen en de examen-programma's daar inmiddels op afgestemd. Voor het invoeringsproces is door het

Ministerie van OCenW in 1997 het procesmanagement ICT ingericht dat, in samenwerking met het procesmanagement voortgezet onderwijs, zorg moet dragen voor de uitvoering van genoemd actieprogramma in de periode tot 2002.

3.4.6 Afdelingen in het (I)VBO

De kwaliteit van het onderwijsaanbod en -proces in de afdelingen van het (I)VBO klas 3/4 staat menigmaal onder druk van de kleine aantallen leerlingen die een afdeling bevolken. De Regievoerder VBO-MAVO (1997) heeft de situatie van het (I)VBO kwantitatief in kaart gebracht. De helft van de beschreven afdelingen heeft minder dan 45 leerlingen. Het aantal van 45 leerlingen is gekozen op grond van de veronderstelling dat een afdeling toch tenminste één redelijk gevulde klas per leerjaar dient te hebben om (op termijn) financieel het hoofd boven water te houden. Daarbij komt dat enkele afdelingen een afzonderlijke individuele stroom kennen; dit maakt de getalsmatige spoeling nog dunner.

De kleine aantallen leerlingen noodzaken schoolleiders vaak gecombineerde groepen samen te stellen, bijvoorbeeld leerlingen die het programma op A-niveau volgen samen met leerlingen die dat op B- of C-niveau doen, of leerlingen uit klas 3 samen met leerlingen uit klas 4 (en leerlingen uit het 4+ jaar). Dit komt de kwaliteit van het onderwijs niet altijd ten goede, omdat differentiatie binnen een klas een van de moeilijkste opgaven voor leraren is.

De oplossing die uiteindelijk hout snijdt, is een herschikking van afdelingen. In 1997 was het proces van herschikking nog niet op gang gekomen. Aangezien structuur en inhoud van het VBO-MAVO veranderen in het 'VMBO', zal een structurele oplossing van deze problematiek wellicht samenvallen met de invoering daarvan.

3.4.7 Conclusies

Er zijn signalen over een groeiend probleemgedrag op scholen; bijna één op de vijf leerlingen zegt zich niet altijd veilig te voelen op school en het aantal schorsingen en verwijderingen neemt toe.

De eisen van de vakspecifieke kerndoelen en de algemene vaardigheidsdoelen van de basisvorming zijn in hun consequenties voor inhoud en werkwijze doorgaans nog onvoldoende zichtbaar in de lessen. Toch heeft er een geleidelijke ontwikkeling in die richting plaats.

Niet alle methoden voor de basisvorming dekken alle kerndoelen voldoende; leraren zijn zich hiervan niet altijd bewust.

Over het algemeen is er in de alledaagse lespraktijk sprake van een didactische werkwijze waarbij actieve betrokkenheid van leerlingen geen voorwaarde is. De ontwikkeling van examenprogramma's waarin uitgangspunten voor het toepassen van vaardigheden en actieve werkvormen zijn opgenomen, maakt een aanpassing van het didactisch repertoire voor leraren noodzakelijk.

De inrichting en aankleding van leslokalen stellen vaak teleur: de aanwezige inventaris maakt het voldoen aan hedendaagse didactische eisen moeilijk realiseerbaar, en de aankleding mist een motiverende uitwerking op leerlingen.

De toepassing van de computer in de les is nog uitzondering.

3.5 Opbrengsten van het voortgezet onderwijs

Hieronder volgen de opbrengsten van het voortgezet onderwijs die onmiddellijk of op korte termijn zichtbaar zijn. Het gaat dan om doorstroming van leerlingen binnen de scholen, de deelname aan de eindexamens, de percentages geslaagden en de keuze van eindexamenvakken. De gegevens hierover zijn op landelijk niveau geaggregeerd; de resultaten van afzonderlijke scholen zijn daarin niet herkenbaar.

Het dagblad Trouw had op 25 oktober 1997 een primeur met de publicatie van landelijke vergelijkende gegevens over het voortgezet onderwijs in de vorm van 'rapportcijfers' per school. Het kreeg de gegevens daarvoor van het Ministerie van OCenW en van de Inspectie van het Onderwijs door een beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur en via een kort geding bij de rechter.

In andere landen is het al langer gebruikelijk om jaarlijks een overzicht te geven van de resultaten van middelbare scholen. Het gebeurt onder meer in Engeland, Frankrijk, de Verenigde Staten en Australië.

De publicatie van Trouw heeft vele reacties opgeroepen. Opvallend is dat die reacties zelden de publicatie van opbrengstgegevens als zodanig radicaal afwijzen. Vele juichen het zelfs toe. Men heeft er wel bezwaar tegen dat de door Trouw gevolgde procedure vaak tot onrechtvaardige of onjuiste beoordelingen leidt. Men wijt dit aan de onzorgvuldigheid waarmee Trouw te werk is gegaan. Daarnaast worden meer fundamentele gebreken genoemd, zoals de beperking tot één jaar, het hanteren van het percentage leerlingen met CUMI-faciliteiten als sociaal-economische indicator voor de leerlingenpopulatie en de smalle basis waarop de uiteindelijke rapportcijfers van Trouw zijn gebaseerd.

Vanuit de wetenschap is tot nu toe opmerkelijk weinig reactie gekomen. De voornaamste reden is dat het onderzoek van Trouw empirische vragen oproept die alleen na analyse van de gegevensbestanden beantwoord kunnen worden. Die empirische vragen betreffen vooral de (on)mogelijkheid om rekening te houden met het niveau van de instromende leerlingen als er geen gegevens van individuele leerlingen bekend zijn. Met behulp van de cohortonderzoeken (VOCL 1989 en 1993) waarin de leerlingen vanaf het eerste leerjaar gevolgd zijn, is het mogelijk deze vragen te beantwoorden. De universiteiten van Groningen en Twente werken aan deze zaak. Aangenomen mag worden dat dit onderzoek tot dezelfde conclusies zal leiden als eerder onderzoek in Engeland (Thomas en Mortimer, 1996), namelijk dat gegevens over het instroomniveau van leerlingen essentieel zijn, en dat geaggregeerde informatie daarover tot aanzienlijk verlies aan informatie leidt.

De cijfers over de opbrengsten van het voortgezet onderwijs op landelijk niveau, die hieronder volgen, bieden afzonderlijke scholen de gelegenheid hun eigen resultaten daarmee te vergelijken en binnen de context-gegevens van hun school verklaringen te zoeken voor eventuele afwijkingen.

3.5.1 Doorstroom binnen de dagscholen van het voortgezet onderwijs

De inspectie vraagt jaarlijks bij de scholen voor voortgezet onderwijs de in-, door- en uitstroomgegevens (IDU) van de leerlingen op en verwerkt deze tot landelijke overzichten. De in 1997 verzamelde IDU-gegevens zijn afkomstig van 680 scholen voor voortgezet onderwijs. De gegevens van enkele scholen met een afwijkende onderwijsstructuur (zoals Vrije Scholen) zijn hierin niet verwerkt. De leerlingen in het agrarisch onderwijs zijn alleen meegeteld als zij hun opleiding volgen aan een scholengemeenschap met VBO(-AVO-VWO). De in deze paragraaf genoemde leerlingaantallen zijn afgerond op honderdtallen. De volgende onderwerpen komen hier aan de orde: zittenblijven in de brugklas, bevorderde en geslaagde leerlingen en zittenblijven zonder vertraging. Reezigt en Guldemond (1997) hebben voor het eerst in Nederland onderzoek gedaan naar de lange termijn-effecten van zittenblijven: deze zijn niet gunstig. Zittenblijvers doen het minder goed dan leerlingen die niet doubleerden. Als doubleren werkt zoals bedoeld, zouden zittenblijvers hun achterstand in het extra jaar dat ze ter beschikking krijgen, moeten

inlopen en hun schoolloopbaan zou daarna net zo kunnen verlopen als bij leerlingen die niet hoefden te doubleren. Dit is echter niet het geval. Zittenblijvers stromen relatief vaker af, halen minder vaak hun diploma en gaan minder vaak naar het vervolgonderwijs. Uit de meest recente cijfers van cohort 1993 blijkt dat het zittenblijven in de leerjaren 1-3 sterk is afgenomen.

Zittenblijven in het eerste leerjaar (de brugklas)

Van de 169.400 leerlingen die aan het eind van het schooljaar 1996/1997 op de scholen voor voortgezet onderwijs in de brugklas aanwezig waren, is 95 procent bevorderd. Van de 7.800 leerlingen die niet zijn bevorderd hebben er 4.500 de school verlaten. Een groot deel van de niet bevorderde uitstroom gaat naar het tweede leerjaar van een lager schooltype (bijvoorbeeld van het eerste leerjaar in een HAVO/VWO-brugklas naar het tweede leerjaar van het MAVO). Als met deze 'afstroom' rekening wordt gehouden, heeft ongeveer 97 procent van de leerlingen uit het eerste leerjaar hun schoolloopbaan zonder vertraging kunnen vervolgen. Het aantal leerlingen dat in de brugklas vertraging oploopt, is de laatste jaren gedaald. In de brede scholengemeenschappen is het zittenblijfspercentage ruim een half procent lager dan in het totale scholenbestand.

Percentages bevorderde/geslaagde leerlingen

Het percentage leerlingen dat na de brugperiode wordt bevorderd is een indicator voor het interne rendement. Een andere indicator is het percentage leerlingen dat na de overige leerjaren wordt bevorderd of slaagt voor een examen. Voor het jaar 1997 en ter vergelijking voor de jaren 1992 tot 1996 zijn deze gegevens weergegeven in de tabel. Met uitzondering van de examenkandidaten zijn de percentages berekend voor de leerlingen die op dezelfde school bleven.

Tabel 3.5.1 Percentages bevorderde/geslaagde leerlingen.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
brugperiode	91	92	94	94	95	95
VBO	89	90	90	90	90	91
MAVO	85	87	88	88	88	90
HAVO	80	80	82	81	81	81
VWO	86	86	88	88	88	87

Bron: Inspectie van het Onderwijs

De laatste jaren is het percentage bevorderde en geslaagde leerlingen zowel in de brugperiode als in de hogere leerjaren toegenomen. De toename is het sterkst in de brugperiode en het MAVO.

Verblijfsduur van leerlingen in de eerste drie leerjaren

Bij de invoering van de basisvorming werd bepaald dat een leerling maximaal vijf jaar onderwijs mag volgen in het MAVO, het (I)VBO en in de eerste drie leerjaren van HAVO-VWO (artikel 27, lid 3 VWO). Dit heeft ertoe geleid dat vooral de VBO- en MAVO-scholen voorzichtiger zijn geworden met het zittenblijven (Bos e.a., 1996). Een vergelijking van de gegevens uit de cohorten 1977, 1982, 1989 en 1993 (stand na drie jaar) leert dat de vertraging in de eerste drie leerjaren sterk is afgenomen. Het percentage leerlingen dat één jaar vertraging opliep, daalde sedert 1977 consequent: van 28,6 voor cohort 1977 naar 25,2 voor cohort 1982 naar 21,8 voor cohort 1989; dan volgt er een opmerkelijke daling naar 13,8 procent voor cohort 1993. Dit wil zeggen dat in de jaren 1993-1996 het percentage zittenblijvers is gehalveerd vergeleken met vijftien jaren daarvoor. In samenhang hiermee is het aandeel leerlingen zonder vertraging evenredig gestegen: van 69,7 procent voor cohort 1977 naar 86,1 procent voor cohort 1993. De stijging van het percentage niet vertraagde leerlingen geldt voor alle schoolsoorten, maar vooral de stijging in het MAVO is opvallend tussen cohort 1989 en cohort 1993: van 72,3 naar 83,2 procent (Bron: Ministerie OCenW).

Het aandeel vertraagde leerlingen in klas 4 HAVO

Het rendement van het HAVO is het laagst. De oorzaak hiervoor ligt in het vierde leerjaar. Als het gaat om de vertraging in de eerste drie leerjaren scoort het HAVO goed: van cohort 1993 stroomde 88,5 procent zonder vertraging door (dit is minder dan in het VWO waar 95,8 procent geen vertraging opliep, maar meer dan in het MAVO en VBO waar respectievelijk 83,2 en 84,4 procent met vertraging te maken kreeg). Vooral in het vierde leerjaar van het HAVO is het percentage bevorderden laag (74 procent in 1997, 76 procent in 1996, 1995 en 1994 en 75 procent in 1993). Het totale rendement van het HAVO wordt vrij sterk beïnvloed door dit lage bevorderingspercentage in het vierde leerjaar. In het Onderwijsverslag 1991 rapporteerde de inspectie dat het rendement in het vierde leerjaar van het HAVO in 1990 69 procent was. Sindsdien is hierin enige verbetering gekomen.

3.5.2 Eindexamenresultaten

De slaagpercentages

In tabel 3.5.2a is voor de verschillende schoolsoorten het percentage kandidaten vermeld dat slaagde voor het examen. De slaagpercentages zijn berekend op basis van het aantal deelnemers aan het examen. Het aantal dat zich aanmelde ligt ongeveer 2 procent hoger.

Tabel 3.5.2a Percentages geslaagden.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
VBO	92	92	92	92	91	93
MAVO	92	94	93	94	93	96
HAVO	84	83	84	84	85	85
VWO	86	85	88	87	88	89

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Het percentage geslaagde kandidaten per schoolsoort is in de afgelopen jaren ongeveer constant gebleven. In 1997 was er sprake van een lichte vooruitgang in het VBO, MAVO en VWO.

De slaagpercentages in de vier grote steden zijn in het algemeen lager dan elders. De afgelopen jaren weken met name de slaagpercentages van MAVO en HAVO in de vier grote steden ongunstig af: soms is het negatieve verschil wel 14 procent.

In een onderzoek uit 1992 concludeerde de inspectie dat de moeilijkheidsgraad en normering van de centrale examens in de loop van de jaren ernstig fluctueren. Dit was voor de staatssecretaris mede de aanleiding om in 1993 te besluiten tot een systeem van normhandhaving bij de examens. Sedert 1994 heeft het CITO elk jaar bij een achttal vakken procedures toegepast ter handhaving van de normen. Aan de hand van de gegevens die dit oplevert, kan men nagaan of er een trend is te onderkennen in de ontwikkeling van het prestatieniveau van de opeenvolgende populaties eindexamenkandidaten. De gegevens tot nu toe bieden nog onvoldoende materiaal voor het signaleren van een systematische trend (Alberts, 1997).

Effecten van de schoolsamenstelling

Binnen een bestand van 693 scholen is de inspectie nagegaan in hoeverre de samenstelling van de school effect heeft op de resultaten van de leerlingen per schoolsoort. Het gaat hier om de slaagpercentages, de percentages bevorderde leerlingen in het voor-examenjaar, de percentages leerlingen die zonder vertraging een diploma behalen en om de examenresultaten.

Het blijkt dat MAVO-leerlingen beter presteren op een school waar MAVO de hoogste categorie is (scholengemeenschappen voor VBO-MAVO en categoriale MAVO's), dan op scholen waar HAVO, VWO of gymnasium de hoogste categorie vormen.

VWO-leerlingen presteren het best in een categoriale VWO-school (het betreft dan meestal een categoriaal gymnasium).

HAVO- en VBO-leerlingen blijken in alle situaties even goed of slecht te presteren.

Relatie tussen kenmerken school en examenresultaten

Uit een nadere analyse door de inspectie van de VBO- en MAVO-examens in 1996 blijkt een samenhang te bestaan tussen de denominatie van de school en het aantal CUMI-leerlingen op de school enerzijds en anderzijds het gemiddeld slaagpercentage. Voor het HAVO en VWO is een dergelijke analyse niet gemaakt.

Tabel 3.5.2b Slaagpercentages VBO en MAVO naar denominatie (1996).

	VBO	MAVO
openbare scholen	91	91
R.K. scholen	94	94
P.C. scholen	93	93
algemeen-bijzondere scholen	88	87
overige scholen	92	93

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Confessionele scholen kennen de hoogste percentages geslaagden.

Tabel 3.5.2c Slaagpercentages VBO en MAVO naar aandeel CUMI-leerlingen (1996).

	VBO	MAVO
geen CUMI-leerlingen	94	95
minder dan 5 procent	93	94
5-10 procent	92	93
10-25 procent	93	92
25-50 procent	91	83
meer dan 50 procent	87	70

Bron: Inspectie van het Onderwijs

De effecten van het aandeel CUMI-leerlingen op de slaagpercentages zijn vooral zichtbaar voor het MAVO. Hier gelden immers voor alle vakken centrale examens op C- of D-niveau, terwijl het VBO de mogelijkheid van een afsluiting op vier niveaus (A, B, C en D) heeft en bovendien voor het A- en B-niveau geen formele centrale examens kent.

Naarmate een school meer CUMI-leerlingen heeft, nemen de eindexamenresultaten af. De verschillen zijn gering bij een percentage CUMI-leerlingen tot 25 procent. Op scholen met meer dan 25 procent CUMI-leerlingen daalt het percentage geslaagden beduidend. Scholen die meer dan 25 procent CUMI-leerlingen hebben, kennen doorgaans ook voor het resterende percentage een leerlingenpopulatie met zwakke sociaal-economische achtergrond. Dat verklaart de scherpe terugval in resultaten op het MAVO. Ook voor de scholen met de onderscheiden percentages CUMI-leerlingen blijven de verschillen in examenresultaten tussen de verschillende denominaties bestaan: de confessionele scholen scoren het beste.

Percentages geslaagden met meer dan het minimum aantal vakken

In het MAVO en HAVO moet een leerling voor tenminste zes vakken eindexamen doen; in het VWO voor tenminste zeven vakken. De afgelopen jaren was een consequente trend zichtbaar in de keuze van meer dan het minimum verplichte aantal eindexamen-vakken.

Tabel 3.5.2d Percentage geslaagden met meer dan zes (voor MAVO en HAVO) of zeven (VWO) vakken.

	1990	1992	1994	1996	1997
MAVO	7	9	11	13	14
HAVO	2	6	7	10	12
VWO	9	14	19	22	25

Bron: Inspectie van het Onderwijs

In het VBO is de keuze van leerlingen voor meer dan het verplichte minimum aantal vakken (zes) niet zo'n duidelijke indicatie voor de keuze van een zwaarder examenpakket, omdat hier de combinatie van drie op het beroep gerichte technische vakken naast vier algemene vakken altijd al min of meer regulier is voorgekomen.

3.5.3 Keuze van examenvakken

In de WVO staan de vakken opgesomd waarin onderwijs wordt gegeven in de verschillende schoolsoorten van het voortgezet onderwijs. Het Eindexamenbesluit VWO-HAVO-MAVO-VBO vermeldt de vakken waarin eindexamen kan worden gedaan. Bij de toelating tot het vervolgonderwijs kan het vakkenpakket waarmee de leerling eindexamen heeft gedaan, van doorslaggevende betekenis zijn.

In het VBO en het IVBO bestaat het eindexamen uit een schoolonderzoek volgens een A-, B-, C- en/of D-programma en voor de algemene vakken eventueel uit een centraal examen volgens het C- of het D-programma. Bij de eindexamens van 1996 slaagde ongeveer 25 procent van de kandidaten met alleen vakken op A-niveau of met alleen vakken op A- en B-niveau; ruim 50 procent slaagde met alleen vakken op B-niveau of met alleen vakken op B- en C-niveau.

In het MAVO kunnen de leerlingen per vak kiezen voor een examen volgens het C- of het D-programma. Om voor een MAVO-diploma in aanmerking te komen moeten er minstens drie vakken volgens een D-programma op de cijferlijst voorkomen. In het MAVO kiezen veel meer leerlingen voor een examen volgens het D-programma dan volgens het C-programma.

Tabel 3.5.3 Deelnamepercentages per vak in 1997.

	VBO C+D	MAVO C+D	HAVO	VWO
Nederlands	47	100	100	100
Fries	.	0	.	0
Latijn	.	.	.	16
Grieks	.	.	.	7
Frans	1	20	26	35
Duits	9	50	39	45
Engels	41	97	98	99
Spaans	0	0	0	0
Russisch	.	.	0	0
Turks	0	0	.	.
Arabisch	0	0	.	.
geschiedenis/ staatsinrichting	1	27	31	48
aardrijkskunde	1	38	29	35
wiskunde	25	74	.	.
wiskunde A	.	.	59	64
wiskunde B	.	.	29	44
natuurkunde	14	37	29	47
scheikunde	1	37	28	40
biologie	13	49	39	41
economie	2	65	50	.
handelswetenschappen en recht	.	.	34	.
economie I	.	.	.	55
economie II	.	.	.	34
tekenen	2	8	11	8
handvaardigheid I	1	4	5	2
handvaardigheid II	0	0	0	0
muziek	0	1	2	2
filosofie	.	.	.	1
maatschappijleer	2	2	1	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Uit de tabel valt op te maken dat leerlingen de laatste jaren in ongeveer gelijke mate voor de vakken hebben gekozen. Vergeleken met 1996 en 1995 kozen meer leerlingen in 1997 voor Latijn, biologie en tekenen. Voor de economische vakken en voor Frans liep de belangstelling van de leerlingen echter terug. Voor de overige vakken bleef de situatie (vrijwel) gelijk.

3.5.4 Conclusies

De efficiency van het voortgezet onderwijs nam de afgelopen jaren toe. Deze trend is al zo'n tien tot vijftien jaar waarneembaar. De gemiddelde verblijfsduur van leerlingen verminderde en het percentage leerlingen dat slaagde zonder vertraging te hebben opgelopen, nam toe. Heel drastisch is de daling van de vertraging in de eerste drie leerjaren sedert 1993. De keuze van leerlingen voor eindexamenvakken vertoont een stabiel beeld. Wel groeit het percentage leerlingen op MAVO, HAVO en VWO met meer dan het minimum aantal vakken in het eindexamenpakket.

Terwijl de verblijfsduur van de leerlingen afnam en meer leerlingen bredere vakkenpakketten kozen, bleef het percentage geslaagde kandidaten tussen 1992 en 1996 redelijk constant en steeg het in 1997. De gemiddelde slaagpercentages van de scholen in de vier grote steden, van scholen met meer dan 25 procent CUMI-leerlingen, en van scholen met algemeen-bijzondere grondslag blijven duidelijk achter bij het landelijk gemiddelde.



4 NALEVING VAN WET- EN REGELGEVING

De inspectie ziet toe op de naleving van de wet- en regelgeving door scholen. In dit hoofdstuk staan de bevindingen centraal die de inspectie hierbij opdeed (4.1). Daarna volgen enkele aandachtspunten (4.2).

4.1 Bevindingen

4.1.1 Toelating tot het voortgezet onderwijs

De toelating tot het voortgezet onderwijs is geregeld in artikel 27 WVO en verder uitgewerkt in artikel 2-6 Inrichtingsbesluit VWO-HAVO-MAVO-VBO. Vrijwel alle scholen houden zich aan de formele toelatingseisen. Lang niet alle scholen voldoen echter aan de eis van artikel 5 Inrichtingsbesluit dat aan de inspectie mededeling moet worden gedaan van de te volgen procedure voor de toelating tot het eerste leerjaar.

Voor de toelating tot het IVBO gelden bijzondere regels (artikel 7 Inrichtingsbesluit VWO-HAVO-MAVO-VBO). Hierbij speelt naast het onderwijskundig rapport van het basisonderwijs het psychologisch rapport een rol. Een psychologisch rapport is nodig om vast te stellen in hoeverre het IVBO het meest aangewezen onderwijs is voor de leerling. Wanneer scholen een leerling in het IVBO plaatsen, moeten zij deze plaatsing dus kunnen baseren op het onderwijskundig rapport van het basisonderwijs en op een psychologisch rapport. In de periode 1994-1997 heeft de inspectie tweehonderd scholen met IVBO gecontroleerd op naleving van deze toelatingsvoorwaarden.

Op 93 scholen (46,5 procent) was zowel het onderwijskundig als het psychologisch rapport van alle leerlingen aanwezig. Op 45 scholen (22,5 procent) ontbraken een van beide of beide rapporten bij een enkele leerling (bij minder dan 4 procent van de leerlingen). Op 54 scholen (27 procent) ontbraken een van beide of beide rapporten bij enkele tot bijna de helft van de leerlingen (van 4 tot 50 procent van de leerlingen). Op 8 scholen (3,5 procent) ontbraken de rapporten bij meer dan de helft van de leerlingen. Iets minder dan 50 procent van de scholen met IVBO voldeed dus in formele zin geheel aan de toelatingsvoorwaarden, terwijl bij ongeveer 30 procent van de scholen sprake was van (grote) onzorgvuldigheid bij de toelating van leerlingen tot het IVBO. Hierbij past de volgende toelichting.

Het ontbreken van het onderwijskundig rapport van het basisonderwijs was vaak het gevolg van slordigheid. Alvorens leerlingen in het IVBO geplaatst werden, waren sommigen van hen meer dan eens van school gewisseld. Daarbij ging het onderwijskundig rapport soms 'verloren'.

Sommige IVBO-leerlingen veranderden van school tijdens de periode van het voortgezet onderwijs, maar niet altijd verhuisden het onderwijskundig en psychologisch rapport met hen mee.

Verder ontbraken van psychologische rapporten vooral bij allochtone leerlingen die moeilijk te testen blijken. Dit laatste is voor de scholen een reëel probleem. Voor allochtone leerlingen die nog geen Nederlands spreken en soms nog niet gealfabetiseerd zijn, bestaan alternatieve testprocedures (non verbale en niet cultureel bepaalde tests). Scholen zouden daarvan meer gebruik moeten maken.

4.1.2 Toelating tot het vierde leerjaar HAVO

De toelating tot klas 4 HAVO is bij wet geregeld (artikel 10 Inrichtingsbesluit VWO-HAVO-MAVO-VBO). In bijzondere gevallen kan hiervan worden afgeweken; daarvoor is goedkeuring van de inspectie nodig (artikel 10, lid 3). De inspectie verleent deze toestemming alleen indien de leerling naar verwachting het onderwijs in het vierde leerjaar HAVO met voldoende resultaat kan volgen. In de jaren tachtig werd regelmatig (jaarlijks ongeveer zestig tot vijfenzeventig keer) een beroep gedaan op artikel 10, lid 3. Het aantal aanvragen voor ontheffing nam echter in de jaren 1990-1993 sterk af. Een onderzoek op een steekproef van scholen in schooljaar 1994-95 toonde aan dat er zich

ruim dertig leerlingen in de bovenbouw van het HAVO bevonden die niet voldeden aan de toelatingseis en zonder dispensatie van de inspectie. Het bleek dat sommige schoolleiders niet voldoende alert waren geweest op de toelatingsprocedure. In 1997 kregen veertig leerlingen toelating tot 4-HAVO zonder te voldoen aan de formele toelatingseis, maar met toestemming van de inspectie.

4.1.3 Aanbod van vakken

Scholen leven in het algemeen goed de bepalingen na die het aanbod van vakken regelen (artikel 7-11a WVO). Een uitzondering vormt het vak natuur- en scheikunde in de basisvorming: dit wordt lang niet altijd als één vak gegeven. Vaak staan nog altijd natuurkunde en scheikunde als twee afzonderlijke vakken op het lesrooster van het tweede (en derde) leerjaar.

Een bijzondere positie neemt het IVBO in: ongeveer 80 procent van de scholen met IVBO maakt op enigerlei wijze gebruik van de mogelijkheid tot vrijstellingen om het aanbod meer toegankelijk te maken voor leerlingen die daarvoor in aanmerking komen (artikel 11e WVO). Vooral de tweede moderne vreemde taal scoort daarbij hoog, daarna volgen de vakken economie en natuur- en scheikunde.

Scholen verlenen aan hun IVBO-leerlingen veelvuldig vrijstellingen van één vak op individuele basis (artikel 11e, lid 1). Vaak gebeurt dit echter niet overeenkomstig de bedoeling van de wetgever. Op organisatorische gronden verlenen scholen de vrijstellingen immers aan groepen leerlingen. Daarbij hanteren zij artikel 11e, lid 2, aangezien dit wetsartikel niet ondubbelzinnig aangeeft dat het om individuele vrijstellingen gaat (in tegenstelling tot artikel 11e, lid 1). De inspectie ontkomt niet aan de indruk dat de scholen bij de toepassing van artikel abusievelijk 11e lid 1 en lid 2 verwisselen, omdat het gemaakte onderscheid niet duidelijk is.

Overeenkomstig artikel 11a, lid 3 kan het aanbod in het eerste leerjaar een zogenaamde oriëntatie op alle kunstvakken omvatten. In de praktijk komt deze oriëntatie tot nu toe niet voor, op een enkele uitzondering na.

In de periode van de basisvorming is er ruimte voor vakkencombinaties (artikel 18 Inrichtingsbesluit VWO-HAVO-MAVO-VBO). In 1995 bleek er op ongeveer één derde van de scholen sprake te zijn van een of meer vakkencombinaties, met name tekenen/handvaardigheid. De vakkencombinatie is nog geen gemeengoed voor scholen. Bovendien bestaan de combinaties in veel gevallen hieruit dat twee of drie vakken in feite afzonderlijk, maar wel door één leraar worden gegeven.

4.1.4 Verplicht minimum aantal lesuren in de eerste drie leerjaren

De scholen hebben de verplichting om in de eerste drie leerjaren (de periode van de basisvorming) op jaarbasis 1.280 lesuren van vijftig minuten voor de leerlingen te verzorgen (artikel 11c, lid 1 WVO). Dit aantal is gebaseerd op veertig effectieve lesweken van 32 lesuren. In hun planning voeren vrijwel alle scholen 32 lesuren per week op. De gerealiseerde werkelijkheid laat echter niet de 1.280 lesuren uit de wet zien. Als resultaat door bijvoorbeeld ziekte van leraren niet wordt meegerekend en alleen wordt uitgegaan van oorzaken die besloten liggen in de schoolorganisatie, dan blijkt gemiddeld over alle scholen een tekort op te treden van bijna 6 procent (bij grote scholen met meer dan duizend leerlingen ligt dat tekort hoger, bij kleine scholen lager). Dit percentage van 6 procent heeft de inspectie in 1994 en in 1997 vastgesteld. De meest voorkomende oorzaken zijn: starten en afsluiten van het schooljaar, vergaderingen, studiedagen en examens. Ook de gevolgen van de vakantiespreiding (wisselende zomervakanties) spelen een rol.

De inspectie vindt het realistisch wanneer de regelgeving wordt aangepast aan de kennelijke behoefte van scholen tot enige armslag binnen de veertig weken van het schooljaar.

4.1.5 Verplicht aantal lesuren voor de vakken van de basisvorming

Gedurende de periode die aan basisvorming wordt besteed, moeten de scholen per leerjaar van de bovengenoemde 1.280 lesuren van vijftig minuten er tenminste duizend verzorgen in de vakken van de basisvorming; dit zijn gemiddeld 25 lesuren per week (artikel 11c, lid 2 WVO). De inspectie heeft 264 lesroosters van 39 scholen onderzocht en berekend dat gemiddeld 28,4 lesuren per week aan de vakken van de basisvorming worden besteed. In de eerste twee leerjaren ligt het gemiddeld aantal lesuren rond de 30, in het derde leerjaar is dit 26,8.

Tussen de schoolsoorten bestaan er overigens wel verschillen. Voor MAVO, HAVO en atheneum schommelt het aantal tussen de 29 en 30 uur, voor het gymnasium (waar Latijn en Grieks eveneens op het lesrooster staan) is het gemiddelde 26,5 lesuren; datzelfde aantal geldt voor het VBO. Het IVBO voldoet niet aan de norm: daar geven de lesroosters voor de vakken van de basisvorming een gemiddelde van 24 uren aan. Overigens heeft de gemiddelde lesuitval van bijna 6 procent evenzeer betrekking op vakken die wel als op vakken die niet aan de basisvorming worden besteed.

4.1.6 Verplicht aantal lesuren voor de vakken

In de afgelopen vijf jaar was er sprake van een adviesurentabel. Deze kwam in de plaats van de verplichte minimumtabel en diende als grondslag voor de vaststelling van de kerndoelen. Het advieskarakter van de tabel paste in de opvattingen over de relatieve autonomie van de schoolbesturen. In het eerste jaar na invoering van de basisvorming hebben de scholen hun tabellen grotendeels in overeenstemming met de adviesurentabel ingericht. Voor enkele vakken springen uitzonderingen in het oog: biologie heeft gemiddeld meer lesuren, aardrijkskunde krijgt meer uren op AVO/VWO, natuur- en scheikunde heeft beduidend minder uren, en de nieuwe vakken techniek en verzorging krijgen minder uren op het AVO/VWO dan de adviesurentabel noemt (Procesmanagement Basisvorming, 1995).

Het vaststellen van het aantal jaarlijkse lesuren voor de verschillende vakken is een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Toch gelden er voor enkele vakken eisen: voor lichamelijke opvoeding, maatschappijleer, de kunstvakken en (op het IVBO en VBO) de op het beroep gerichte vakken moet tenminste een minimum aantal lesuren worden gegeven (artikel 23 en 24 Inrichtingsbesluit VWO-HAVO-MAVO-VBO). Op een enkele uitzondering na voldeden alle scholen hieraan. In artikel 23, lid 2 vinden scholen de mogelijkheid om na goedkeuring van de inspectie het aantal lessen lichamelijke opvoeding op HAVO en VWO in totaal met veertig (dat is één wekelijks lesuur op het hele curriculum) te verlagen. In 1997 bleken enkele scholen zonder goedkeuring van de inspectie veertig lesuren te weinig op het lesrooster te hebben opgenomen.

4.1.7 Schoolwerkplan en jaarverslag

Sinds 1993 zijn scholen verplicht het onderwijs te geven volgens een schoolwerkplan (artikel 24 WVO) en vervolgens te rapporteren over de uitvoering en resultaten in een jaarverslag (artikel 24a WVO).

Uit de controle van de schoolwerkplannen en de jaarverslagen heeft de inspectie kunnen concluderen dat deze documenten weliswaar grotendeels voldoen aan de eisen van de wet, maar dat ze binnen de school nog niet de functie vervullen die de wetgever eraan heeft toegedacht. Scholen hebben duidelijk geen traditie in het beschrijven van hun doelstellingen en werkwijzen. Toch zijn er in de afgelopen jaren ontwikkelingen in de goede richting op gang gekomen. Veel schoolleiders ervaren de reflectie op het onderwijsproces als zinvol. Het vastleggen van de bestaande structuur binnen de school en van de na te streven doelen is men steeds meer als belangrijk sturingsinstrument gaan zien. In 1997 hadden de schoolwerkplannen op een groot deel van de scholen hun actualiteitswaarde verloren; de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel met betrekking tot schoolplan en schoolgids had tot gevolg dat scholen prioriteit legden bij de voorbereiding van deze documenten. Het schoolwerkplan leidde daarnaast een ietwat slapend bestaan.

4.1.8 Leerlingenstatuut

Sedert 1992 geldt voor scholen de verplichting om elke twee jaar de rechten en plichten van de leerlingen vast te leggen in een leerlingenstatuut (artikel 24 g WVO). In de afgelopen jaren hebben vrijwel alle scholen een leerlingenstatuut opgesteld. De inhoud ervan voldoet in het algemeen aan de eisen van de wet, zij het dat iets minder dan 30 procent van de scholen nog onvoldoende heeft aangegeven op welke wijze de kwaliteit van het onderwijs wordt bewaakt. In procedureel opzicht houden veel scholen zich niet aan de termijn van twee jaar waarbinnen het statuut opnieuw moet worden vastgesteld. In de praktijk 'leeft' het leerlingenstatuut nog niet echt. Doorgaans echter blijken leerlingen niet of slecht op de hoogte van de inhoud ervan.

4.1.9 Schorsingen en verwijderingen

De inspectie moet in kennis worden gesteld van definitieve verwijderingen en van schorsingen die langer dan één dag duren (artikel 13, lid 3 en artikel 14, lid 3 Inrichtingsbesluit WVO-HAVO-MAVO-VBO). De afgelopen jaren is het aantal meldingen van scholen gestegen, zowel voor schorsingen als verwijderingen. Toch constateert de inspectie op grond van reacties van ouders en (achteraf) bij schoolbezoeken dat de melding van een schorsing of zelfs verwijdering een enkele keer aan de aandacht van schoolleiders is ontsnapt.

4.1.10 Afsluitende toetsen van de basisvorming

Ter afsluiting van de basisvorming maken de leerlingen toetsen die onder verantwoordelijkheid van de minister van OCenW zijn vastgesteld (artikel 28a WVO). De afsluitende toetsing wordt niet eerder voltooid dan aan het einde van het tweede leerjaar. In het schooljaar 1994-1995 vond daarom voor de eerste keer de afsluitende toetsing plaats. Omdat dit eerste toetsjaar als experimenteerjaar was aangemerkt, kregen de scholen nogal wat ruimte bij de toetsafname. In het belang van de leerlingen mochten zij afwijken van het aantal verplichte toetsen of delen daarvan, en van de voorgeschreven afnameprocedures. Als gevolg hiervan zijn de resultaten die de leerlingen behaalden, onderling nauwelijks vergelijkbaar. Ook het uitgangspunt 'één toets voor allen' (van IVBO- tot gymnasiumleerling) bleek in de onderwijspraktijk niet goed hanteerbaar. In het IVBO en het VBO sloten de toetsen over het algemeen te weinig aan bij het feitelijk gegeven onderwijs.

Tijdens dat eerste toetsjaar klaagden de scholen over de hoeveelheid toetsen, de kopieerkosten en de rapportagelast.

Door de problemen die de scholen hebben ervaren bij het afnemen van de toetsen in schooljaar 1994-1995, is de regeling voor de toetsing vanaf schooljaar 1995-1996 voorlopig aangepast.

Bij het afnemen van de toetsen lieten de scholen tot nu toe een voorkeur blijken voor de 'traditioneel' schriftelijk te toetsen en te corrigeren onderdelen. In het schooljaar 1995-1996 bleken de meer 'vernieuwende' toetsen (met name praktijk- en practicumtoetsen en spreek- en schrifttoetsen) door minder dan 10 procent van de scholen te zijn afgenomen. Deze situatie is in 1996-1997 niet of nauwelijks gewijzigd.

4.1.11 Getuigschrift basisvorming

De leerlingen die in 1995, 1996 en 1997 de basisvorming hebben afgerond, hadden doorgaans geen weet van hun succes. De wetgever heeft weliswaar een getuigschrift in het leven geroepen (artikel 31 WVO), maar scholen mogen het getuigschrift alleen uitreiken aan leerlingen die na afronding van de basisvorming de school zonder diploma verlaten en aan leerlingen die, nadat ze voor het eindexamen zijn geslaagd, de school gediplomeerd verlaten. Daardoor ervaren de scholen het getuigschrift basisvorming als zinloos. Uit een onderzoek op eenendertig scholen concludeert de inspectie dat ongeveer de helft van deze scholen het getuigschrift basisvorming aan de leerlingen uitreikt, wanneer zij de school gediplomeerd verlaten. De andere helft laat dit na, op enkele scholen na die extra cachet willen geven aan de afsluiting van de basisvorming door aan de leerlingen het getuigschrift op dat moment uit te reiken.

De inspectie is van mening dat er - gezien het ontbreken van enig civiel effect - onvoldoende redenen zijn om het getuigschrift basisvorming in de wet- en regelgeving te handhaven.

4.1.12 Bevoegde leraren

Voor leraren in het voortgezet onderwijs gelden benoembaarheidseisen. Tot die eisen behoren het bewijs van bekwaamheid voor het onderwijs en het bewijs van voldoende pedagogische en didactische voorbereiding. In schooljaar 1995-1996 waren er 58.939 leraren in het voortgezet onderwijs werkzaam, 66 procent van hen was man, 34 procent vrouw.

Er zijn situaties waarin een school geen bevoegde leraar kan aanstellen, bijvoorbeeld bij tijdelijke afwezigheid van een leraar gedurende een periode in het schooljaar, of wanneer er geen adequaat bevoegde leraren beschikbaar zijn. Om in die situaties toch een leraar te benoemen die dan weliswaar niet aan alle benoembaarheidseisen voldoet, heeft het bevoegd gezag de goedkeuring van de inspectie nodig (artikel 33, lid 3 WVO). Er is geregeld contact tussen schoolleiders en inspectie over toestemming om af te wijken van de benoembaarheidseisen voor leraren. Over elke individuele situatie wordt verantwoording afgelegd. Het aantal goedkeuringen dat de inspectie in 1997 heeft verleend, bedroeg 3.148. Vergeleken met de drieduizend goedkeuringen uit 1996 is dit een lichte toename; in de jaren daarvoor waren deze aantallen groter (in 1995: 3.225 en in 1994: 3.783).

De onmogelijkheid van deeltijdontslag (CAO-voortgezet onderwijs, B2, 4) maakt het voor de hand liggend dat schoolleiders hun leraren die enkele uren in het eigen vakgebied 'tekortkomen', verzoeken om aanvullend onbevoegd les te geven. Hier ontstaat spanning tussen de wet (artikel 33.3) en afspraken op een lager niveau. Deze spanning is overigens nog niet zichtbaar in het aantal goedkeuringen op grond van artikel 33.3.

4.1.13 Examenregels

Voor de eindexamens gelden wettelijke regelingen en voorschriften. De overgrote meerderheid van de scholen voldoet aan de eisen van zorgvuldigheid inzake voorbereiding en uitvoering van de examens. Het gaat dan om het toezicht, de omstandigheden waaronder de kandidaten examens moeten doen, en de verzorging van de hulpmiddelen. De afhandeling bij onregelmatigheden en bedrog is over het algemeen correct.

Scholen zijn ook verplicht de formele gang van zaken voor de examens vast te leggen in examenreglementen en de omvang, vorm en normering van hun schoolonderzoeken te beschrijven in programma's van toetsing en afsluiting (PTA's). De kwaliteit van deze documenten schoot in 1997 tekort. In bijna 40 procent van de examenreglementen ontbrak een juiste en volledige beschrijving van essentiële elementen als strafmaatregelen, samenstelling en adres van de commissie van beroep en de organisatie van het examen. Geheel foutloze PTA's zijn betrekkelijk zeldzaam: bij bijna 90 procent ervan zijn kleine en grote tekortkomingen geconstateerd.

Nadat de nieuwe examenprogramma's op C- en D-niveau voor VBO en MAVO per 1 augustus 1996 kracht van wet hadden gekregen, bleken vele leraren de PTA's voor hun vak niet te hebben aangepast aan de gewijzigde voorschriften. De inspectie moest constateren dat de wijziging van de examenprogramma's te vaak aan de aandacht van leraren was ontsnapt.

Een probleem in het naleven van de examenprogramma's vormt de toepassing van de zogenaamde omrekentabel. De leraren hanteren deze om leerlingen die eenzelfde toets voor het schoolonderzoek hebben gemaakt, een naar C- dan wel D-niveau onderscheiden cijfer te geven. Hoewel in verschillende examenprogramma's uitdrukkelijk staat voorgeschreven dat de vraagstellingen voor respectievelijk het C- en het D-niveau een eigen aard dienen te hebben, lijkt de omrekentabel onweersaanbaar. Hier is kennelijk sprake van regelgeving die onvoldoende wordt gedragen door de beroepsbeoefenaren die haar ten uitvoer moeten brengen. De inspectie ervaart duidelijk verzet van vaksecties, wanneer zij bij de toetsing van de programma's van toetsing en afsluiting hen wijst op het onjuist

vermelden van de omrekeningstabel. Het is gewenst dat de overheid de vakverenigingen van leraren verzoekt initiatieven te nemen ter bevordering van een cordiale acceptatie en naleving van de examenprogramma's.

4.1.14 Naamgeving en presentatie brede scholengemeenschappen als eenheid

Volgens artikel 19 en 21 WVO moeten scholen voor voortgezet onderwijs zich in voorkomende gevallen duidelijk presenteren als scholengemeenschap. De naam van de school dient helder aan te duiden welke schoolsoorten in de school aanwezig zijn. De vele fusies van de afgelopen jaren hebben vaak zeer verschillende scholen onder één paraplu gebracht. Als gevolg hiervan was het met de onderwijskundige eenheid en presentatie zo kort na de fusie niet overal goed gesteld. Intussen valt er in dit opzicht een positieve ontwikkeling waar te nemen.

4.2 Conclusies

De bevindingen die de inspectie heeft opgedaan tijdens de uitoefening van haar toezichtstaak maken duidelijk, dat er in de naleving van de wet- en regelgeving op onderdelen knelpunten of problemen bestaan. Het gaat dan om situaties waarin de relatie tussen wet- en regelgeving en de praktijk van het onderwijs op scholen niet is zoals die zou moeten zijn.

4.2.1 Slordige naleving door scholen

Verbetering in de naleving van de wet- en regelgeving door scholen is nodig met betrekking tot:

- de toelating tot het IVBO;
- de kwaliteit van de examenreglementen op school, met name de programma's van toetsing en afsluiting.

Het is de taak van de inspectie om scholen te wijzen op de correcte naleving van de wet- en regelgeving.

4.2.2 Kennelijke onduidelijkheid voor scholen

De wet- en regelgeving blijkt aanleiding tot verwarring te geven, wanneer de vrijstellingen voor (onderdelen van) vakken aan de orde komen, met name voor vakken in het IVBO. Het is weliswaar de taak van de inspectie om scholen bij onduidelijkheid over de interpretatie van wet- en regelgeving goed te informeren over de kennelijke bedoelingen van de wetgever, maar wanneer het aan helderheid schort in de regelgeving zelf, verdient herformulering daarvan de voorkeur.

4.2.3 Niet realiseerbare en niet zinvolle wet- en regelgeving

Aanpassing van de wet- en regelgeving vindt de inspectie gewenst voor:

- de verplichting van 1.280 uren van vijftig minuten in de eerste drie leerjaren (artikel 11c, lid 1 WVO);
- het getuigschrift basisvorming (artikel 31 WVO).



5 SAMENVATTING EN NABESCHOUWING

5.1 Samenvatting

5.1.1 Algemeen

De inspectie heeft in de scholen vele gunstige situaties en ontwikkelingen aangetroffen. Leraren en leerlingen gaan doorgaans vriendelijk en respectvol met elkaar om; de resultaten van leerlingen mogen er in het algemeen zijn; de meeste schoolleiders en leraren hebben de wil om de nieuwe uitdagingen die ontwikkelingen binnen de samenleving stellen, op te pakken.

Tegelijkertijd constateert de inspectie dat veel scholen zich in een onevenwichtige situatie bevinden, bijvoorbeeld als gevolg van een fusie, door financiële beperkingen of door hun zoektocht naar een andere onderwijskundige inrichting. Ook zijn veel leraren nog onvoldoende toegerust met didactische vaardigheden om tegemoet te kunnen komen aan alle eisen en (impliciete) verwachtingen van de wetgever. De hoge werkdruk van leraren, tekortkomingen van gebouwen en het ontbreken van adequate inventaris werken wat dit betreft extra belemmerend.

5.1.2 Afzonderlijke aspecten

De toegankelijkheid van het voortgezet onderwijs is goed voor leerlingen die onderwijs kunnen en willen volgen. De uitval van (leerplichtige) leerlingen toont aan dat schoolleiders en leraren in de alledaagse situatie en binnen de grenzen van het onderwijsstelsel onvoldoende mogelijkheden hebben om alle zwakke en/of niet gemotiveerde leerlingen op school te houden.

In de bekostiging ervaren de meeste schoolleiders spanning tussen de inkomsten en de gewenste of voor de hand liggende uitgaven. Iets meer dan de helft van de schoolleiders acht de vergoeding voor personeel niet toereikend. Voor materieel vindt zelfs bijna driekwart van de schoolleiders de vergoeding onvoldoende.

Deze situatie heeft gevolgen voor de inzet van personeel (grotere klassen) en het verzorgen van onderhoud of aanschaffen van inventaris (uitstel). Op termijn beïnvloedt dit de kwaliteit van het onderwijs negatief.

Er zijn regels vastgelegd waaraan scholen zich in de praktijk bij voorbaat niet kunnen houden of die fricties opleveren. Zo verplicht artikel 11c, lid 1 WVO tot het aanbieden van 1.280 lesuren per jaar, maar geen enkele school slaagt erin dit aantal werkelijk te verwezenlijken. Verder ontstaat er tussen artikel 33, lid 3 WVO en het verbod op deeltijdontslag frictie, omdat schoolleiders hun leraren passend werk moeten geven wanneer er te weinig lessen beschikbaar blijken in het vak waarvoor ze bevoegd zijn. Anderzijds laten scholen ook steken vallen; zij lijken nogal slordig te zijn in het naleven van de regelgeving ten aanzien van examenreglementen, nieuwe examenprogramma's en programma's van toetsing en afsluiting.

De eisen die aan leraren worden gesteld zijn aanzienlijk. Internationaal gezien liggen de ratio leerlingen/leraar en het aantal lessen dat leraren moeten geven hoog, de vervanging van zieke leraren wordt veelal door collega's van de eigen school verzorgd, en leraren moeten vernieuwingen realiseren zonder een duidelijk beeld te hebben van de consequenties ervan voor hun didactisch handelen. Bovendien is de gemiddelde leeftijd van leraren ruim zesenvertig jaar en maken de leraren van vijftig jaar en ouder ongeveer een derde van alle leraren uit.

In de school als organisatie neemt de inspectie vitale ontwikkelingen waar. Vooral door de nadering van de nieuwe bovenbouw HAVO-VVO en VBO-MAVO hebben vrijwel alle schoolleiders aandacht voor het entameren van een integraal beleid waarin de inzet van middelen en personeel wordt afgestemd op de onderwijskundige doelen die men wil bereiken.

Ook de kwaliteitszorg krijgt meer aandacht; enkele scholen zijn voortrekkers in collegiale visitaties.

De voorgenomen vernieuwingen in de bovenbouw HAVO-VWO en VBO-MAVO maken dat de behoefte aan nascholing van leraren groeit. Een belangrijk knelpunt bij de nascholing is de beschikbare tijd. De meeste scholen ervaren de toenemende verstoringen van het onderwijsproces ten gevolge van de verandering van de nascholing als negatief.

De scholen besteden in het algemeen voldoende aandacht aan de voorwaarden voor een goed pedagogisch klimaat. Zorgelijk is echter het toenemend aantal verwijderingen en schorsingen. Hieruit valt op te maken dat het probleemgedrag op scholen toeneemt, maar ook dat scholen bij dezelfde problemen eerder overgaan tot verwijdering en schorsing.

Het didactisch proces in de klas gaf in 1997 nog meestal het vertrouwde beeld te zien: de leraar docerend, de leerlingen veelal afwachtend en volgend. Het streven is te komen tot didactische werkvormen waarbij leerlingen tot op zekere hoogte zelfstandig werken, vaardigheden toepassen en waarbij ook in de instructie de verschillen tussen leerlingen tot hun recht komen. In de praktijk zijn deze werkvormen nog beperkt waarneembaar: veel leraren zijn niet in alle gevallen overtuigd van de waarde daarvan of missen de vaardigheden daartoe. De relatief hoge werkdruk van de leraar in Nederland is bovendien een factor die een verbetering van de didactiek in de weg staat.

Het aanbod van de vakken in de basisvorming dekt nog niet in alle gevallen de kerndoelen van de basisvorming. Leraren blijken zich hiervan niet altijd goed bewust. De 'nieuwe' aspecten van de kerndoelen (bijvoorbeeld de toepassingsgerichtheid bij vele vakken, en de communicatie in de doeltaal bij de moderne vreemde talen) komen lang niet altijd tot hun recht. Het sectiebeleid is veelal matig ontwikkeld; het beperkt zich meestal tot afspraken over de indeling van de leerstof, het afnemen van proefwerken en de aanschaf van methoden.

Vrijwel alle scholen zijn in 1997 begonnen de structuur van de nieuwe bovenbouw HAVO-VWO uit te werken voor hun eigen situatie. In de vormgeving van het onderwijsproces en in de inrichting van de gebouwen gaan, naar het zich laat aanzien, nogal grote verschillen ontstaan.

Veel leraren zijn nog onzeker over de wijze waarop zij adequaat kunnen functioneren in de nieuwe bovenbouw. Samen met de relatief hoge werkdruk van de Nederlandse leraar en de hoge gemiddelde leeftijd (46 jaar) is deze onzekerheid een kritieke factor in het didactische vernieuwingsproces.

Met de direct waarneembare opbrengsten van het voortgezet onderwijs is het redelijk goed gesteld. Vanzelfsprekend zijn er verschillen tussen afzonderlijke scholen. Het dagblad Trouw comprimeerde de prestaties van de scholen in een rapportcijfer. In veel gevallen bleek de werkelijkheid van de scholen te complex om deze zo kort door de bocht weer te geven. Daarom kregen vele scholen een cijfer dat ze niet verdienden. Op landelijk niveau laten de opbrengsten van de scholen al jaren een horizontale of stijgende lijn zien; de percentages geslaagden voor de eindexamens zijn stabiel (en stijgen in 1997), de gemiddelde verblijfsduur van leerlingen neemt af. Opmerkelijk is de daling van het aantal vertraagde leerlingen in de eerste drie leerjaren vanaf schooljaar 1993/1994. Zorgelijk zijn de negatief afwijkende resultaten voor de eindexamens op de scholen in de vier grote steden. Ook scholen met 25 procent of meer CUMI-leerlingen hebben significant lagere examenresultaten. Dit betekent dat de capaciteit van het onderwijs kennelijk tekort schiet, wanneer scholen worden geconfronteerd met de problematiek van de grote stad en met relatief veel leerlingen van verschillende etnische komaf en uit zwakke sociaal-economische milieus.

De licht- en schaduwzijden in de toestand van het voortgezet onderwijs anno 1997 vat de inspectie als volgt kort samen.

Positief te waarderen situaties en ontwikkelingen:

- leraren tonen een toenemende belangstelling en wil om hun didactisch repertoire te verruimen;
- schoolleiders ontwikkelen hun professionaliteit in de context van lumpsum-bekostiging en onderwijskundige vernieuwingen;
- de gemiddelde resultaten (de landelijke cijfers van de examenuitslagen, de verblijfsduur) zijn stabiel of verbeteren.

Situaties en ontwikkelingen die reden tot zorg bieden:

- scholen ervaren spanningen tussen beschikbare middelen en gewenste of voor de hand liggende uitgaven;
- een toenemend aantal meldingen van schorsingen en verwijderingen kan wijzen op groeiende pedagogische problemen;
- het voortijdig schoolverlaten van leerplichtige leerlingen neemt niet af;
- veel leraren zijn onzeker over hun rol in de nieuwe bovenbouw HAVO-VWO;
- de didactische vernieuwing die de wetgever in zijn intenties bedoelt, is in de praktijk van het klaslokaal nog niet of beperkt waarneembaar;
- de scholen in de vier grote steden en scholen met meer dan 25 procent CUMI-leerlingen leveren significant slechtere eindexamenresultaten.

5.2 Nabeschuiving

In het beeld van het voortgezet onderwijs anno 1997 springen de gunstige cijfers van de opbrengsten helder in het oog. Tegelijkertijd echter vallen er signalen van spanning waar te nemen, al is dat meer op de achtergrond en zijn ze moeilijker te duiden.

In essentie bestaat het probleem uit het ontbreken van armslag voor schoolleiders en leraren om zich gedegen en evenwichtig voor te bereiden op de pedagogisch-didactische uitdagingen van vandaag en morgen. De verdere realisering van de basisvorming; de invoering van de nieuwe bovenbouw HAVO-VWO en van de leerwegen in het VBO-MAVO; de gedeeltelijke integratie van het voortgezet speciaal onderwijs in het voortgezet onderwijs en de vormgeving van de praktijkschool: het zijn stuk voor stuk veranderingen die fundamenteel ingrijpen in structuur en didactiek. Zeker, de samenleving vraagt om aanpassing van het onderwijs, en het is dan ook niet aan de orde om de wensen van de samenleving te negeren. De inspectie is echter van mening dat in (voorgenomen) wet- en regelgeving en in daarmee samenhangende publicaties het uiteindelijk streefbeeld overbelicht wordt ten opzichte van de route en noodzakelijke toerusting die leiden tot verwezenlijking daarvan. Deze situatie roept risico's op voor het welslagen van de vernieuwingen, waarvoor op zichzelf voldoende draagvlak in het voortgezet onderwijs bestaat.

De inspectie vindt het gewenst dat er bezinning plaatsvindt over een afstemming tussen enerzijds onderwijskundige wensen vanuit de samenleving en anderzijds capaciteiten binnen het onderwijs en voorwaardelijke zaken zoals tijd en geld.

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...

... en de ...



LITERATUUR

- Alberts, R.V.J. (1997). *Verslag normhandhaving examens VBO/AVO/VWO 1994-1997*. Arnhem: Cito.
- Bergen, C.T.A. van en S.W. van der Ploeg (1997). *Monitor invoering lumpsum-bekostiging voortgezet onderwijs*. Concept rapport. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Berkenbosch, J.R. (1997). *Regionale samenwerkingsverbanden VO-VSO*. Stand van zaken (in beleidsperspectief). Concept. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Boer, P.R. den, A. Schipper, M.P.C. van der Werf (1997). *Voortijdige schoolverlaters in het VOCL '89 cohort*. Groningen: GION.
- Bos, K. Tj., L.M.C.M. Cremers-Van Wees, E. Lugthart (1996). *Selectie en verwijzing in de eerste fase voortgezet onderwijs*. Enschede: OCTO.
- Brummelhuis, A. ten (1996). *Is er toekomst voor informatietechnologie in het voortgezet onderwijs?* Didaktief, nr. 10, Jaargang 26.
- Buist, D., R. Pannebakker, S. van der Ploeg, M. Vermeulen (1996). *Van afwezigheid naar declaratie*. Tilburg: IVA; Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Driessen, G. en H. Dekkers m.m.v. W. De Wit (1997). *Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs en de overgang naar arbeidsmarkt en vervolgopleidingen*. Nijmegen: ITS.
- Edelenbos, P. en M. Wallenburg (1997). *Tevredenheid met leermiddelen IVBO ten behoeve van de basisvorming*. Groningen: GION.
- Gijtenbeek, J., J. Berkenbosch, E. Voncken (1997). *Startsituatie van de pilotprojecten MAVO/VBO/VSO*. Concept 2. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Haanstra, F. (1997). *Onderwijsvernieuwing in de kunstvakken*. Een probleemanalyse van de ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Harmon, M. e.a. (1997). *Performance assessment in IEA's Third International Mathematics and Science Study*. Boston: Boston College.
- Hoffius, R., e.a. (1997). *Ziekteverzuim primair en voortgezet onderwijs 1995-1996*. Den Haag: Projectgroep Verzuimcijfers Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (1997a). *4 jaar implementatie in het IVBO*. Een samenvattend rapport. Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (1997b). *Examens 1997 getoetst*. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1997-14).
- Inspectie van het Onderwijs (1997c). *Onderwijsverslag over het jaar 1996*. Den Haag: SDU.
- Inspectie van het Onderwijs (1997d). *Op weg naar vraaggestuurde nascholing*. Het beleid van vragers en aanbieders. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1997-2).
- Inspectie van het Onderwijs (1997e). *Zicht op resultaat*. De kwaliteit van het onderwijs aan achterstandsleerlingen. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1997-1).

Kerkhoff, A., N. Raaymakers, H. Senders (1997). *Op weg naar vraaggestuurde nascholing*. Evaluatieonderzoek naar de nieuwe financieringssysteem nascholing. Een tussenrapportage. Tilburg: IVA.

Kuiper, W.A.J.M., K. Tj. Bos en Tj. Plomp (1997). *Wiskunde en de natuurwetenschappelijke vakken in leerjaar 1 en 2 van het voortgezet onderwijs*. Nederlands aandeel in TIMSS populatie 2. Enschede: OCTO/IEA.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1991). *Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van OenW

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995). *Beleidsreactie op het advies Recht doen aan verscheidenheid van de commissie MAVO/VBO-aansluitend onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997). *Investeren in voorsprong*. Actieplan. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1996). *Education at a Glance*. OECD Indicators. Paris: OECD.

Peters, C.M.Th. (1997). *De professionaliteit van schoolleiders, een taakspecifieke benadering*. Nijmegen. (Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen).

Platform Pedagogische Opdracht van het Onderwijs (1995). *De school van je leven*. Eindrapport. Enschede: SLO.

Prick, L.G.M., A. Oranje en G. Van Rossum (1997). *Vergrijzing in het onderwijs in Nederland en bij de burens*. Een zoektocht naar mogelijke oplossingen. Amsterdam: Intervu.

Procesmanagement Basisvorming (1995). *Van uur tot uur*. Lessentabellen in de basisvorming. Utrecht: PMB, (Info-reeks basisvorming nr. 13).

Procesmanagement Voortgezet Onderwijs (1997). *Wie start wanneer?* PMVO-Journaal, nr. 16, Jaargang 1997.

Procesmanagement Voortgezet Onderwijs (1998). *Stand van zaken basisvorming*. Schooljaar 1996-97 (in voorbereiding).

Quintiliani, M. Fabii. (1830). *De institutione oratoria libri duodecim*. Notae maximam partem criticae adiecit Aug. Gotth. Gernhard. Lipsiae: Teubner

Reezigt, G.J. en H. Guldmond (1997). *Schoolloophanden van vertraagde leerlingen*. Groningen: GION

Regievoerder vbo-mavo (1997). *Nulmeting*. Rapportage stand van zaken infrastructuur vbo-mavo. Regieberichten, nr. 2, Jaargang 1997.

Sardes (1997). *Analyse regionale meld- en coördinatiefunctie*. Effectrapportages 1995 en regionale actieplannen 1996. Utrecht: Sardes

Stuurgroep Beroepskwaliteit Leraarschap (1996). *Tekenen voor kwaliteit*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren, A. Merens (1996). *Rapportage Minderheden 1996*. Rijswijk: SCP.

Tesser, P. en J. Veenman (1997). *Rapportage Minderheden 1997*. Rijswijk: SCP

Thomas, S en P. Mortimer (1996). *Comparison of value added models for secondary school evaluation*. Research papers in education: policy and practice; no. 11, Volume 11.

Vree, F. van (1997). *Scholen vol museumstukken*. Schoolbestuur, nr. 8, Jaargang 17.

Vrieze, G. (1997). *ITS-Panel tevreden over Nederlandse leraar*. ITS-info, nr. 2, Jaargang 1997.

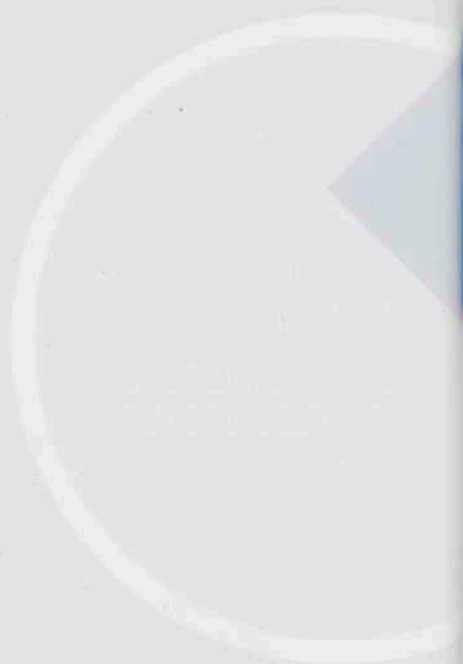
Wessum, L. van (1997). *De sectie als eenheid*. Samenwerking en professionaliteitsopvattingen van docenten in het voortgezet onderwijs. Utrecht: Vakgroep Onderwijskunde/ISOR/Universiteit van Utrecht. (Proefschrift).



Onderwijsverslag
over het jaar 1997

beroepsonderwijs en
volwasseneneducatie

INSPECTIE van
het ONDERWIJS



INSPECTOR
GONDER



ONDERWIJSVERSLAG 1997

beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

deel 4

PROBLEM 12

Find the area of the shaded region.





INHOUDSOPGAVE DEEL 4

1	INLEIDING	5
2	WAT VOORAFGING	7
2.1	Vorming van het bestel BVE	7
2.1.1	Integratie beroepsonderwijs	7
2.1.2	Gedeelde verantwoordelijkheden	7
2.1.3	Convenants	7
2.1.4	Integratie volwasseneneducatie	8
2.1.5	Gemeentelijke verantwoordelijkheden	8
2.1.6	Schaalvergroting	8
2.1.7	Beleidsagenda 1995-1999	9
2.2	Integrale kaders voor de BVE-sector	9
2.2.1	Bestuurlijke integratie	9
2.2.2	Integrale wetgeving	10
2.3	Instellingen en hun omgeving	10
2.3.1	Reductie informatiestromen	10
2.3.2	Autonomie versus verantwoording	10
2.3.3	Kwaliteitszorg	11
2.4	Toegankelijkheid	11
2.4.1	Doelgroepen	11
2.4.2	Beschikbaarheid van een breed aanbod beroepsonderwijs	12
2.4.3	Verschuiving volwasseneneducatie	12
2.5	Doelmatigheid	12
2.5.1	Onderwijskundige doelmatigheid	12
2.5.2	Bedrijfskundige doelmatigheid	13
2.6	Kwalificering	14
2.6.1	Rendementsverbetering	14
2.6.2	Kwaliteit examinering	14
2.6.3	Extern rendement	14
3	INSTELLINGEN EN HUN OMGEVING IN 1997	17
3.1	Kerncijfers	17
3.1.1	Bekostigde instellingen	17
3.1.2	Niet-bekostigde instellingen	17
3.1.3	Exameninstellingen	17
3.1.4	Deelnemers	17
3.2	Relaties met de omgeving	18
3.2.1	Onderwijs- en examenregeling, de onderwijsovereenkomst en de beroepspraktijkvormingsovereenkomst	19
3.2.2	Kwaliteitszorgverslag	20
3.2.3	Kwalificatiestructuur	22
3.2.4	Beroepspraktijkvorming: relatie LOB's - leerbedrijven	23
3.2.5	Informatievoorziening door de instelling	24
3.2.6	Relatie met de overheid: naleving van wet- en regelgeving	24
3.2.7	Conclusies	25

4	TOEGANKELIJKHEID	27
4.1	Toegankelijkheid voor specifieke doelgroepen	27
4.1.1	Evenredige deelname van allochtonen	27
4.1.2	Allochtone participatie aan educatie	27
4.1.3	Nederlands als tweede taal (NT2)	27
4.1.4	Allochtone participatie aan beroepsonderwijs	27
4.1.5	Participatie van vrouwen	28
4.1.6	Gehandicapten	28
4.1.7	Andere kansarme groepen	29
4.2	Toegankelijkheid van de BVE-instellingen voor risicodeelnemers	29
4.3	Conclusies	31
5	DOELMATIGHEID	33
5.1	Onderwijskundige doelmatigheid	33
5.1.1	Kwaliteit inburgeringstrajecten	33
5.1.2	Maatwerk in beroepsopleidingen	33
5.1.3	Beroepspraktijkvorming	35
5.1.4	Educatieve benutting van nieuwe technologie	36
5.1.5	Integratie van de in-service opleidingen in de ROC's	37
5.1.6	Conclusies	38
5.2	Bedrijfskundige doelmatigheid	38
5.2.1	Inleiding	38
5.2.2	Management en organisatie	38
5.2.3	Personeel	39
5.2.4	Financiën	41
5.2.5	Conclusies	42
6	KWALIFICERING	43
6.1	Rendement van de educatie	43
6.1.1	Rendement van de inburgeringsprojecten	43
6.1.2	Aansluiting van de educatie op het beroepsonderwijs	43
6.1.3	Examenresultaten van het VAVO	43
6.2	Intern rendement van het beroepsonderwijs	44
6.2.1	Voortijdig schoolverlaten in het beroepsonderwijs	44
6.2.2	Examenresultaten van het MBO	46
6.2.3	Rendement van het leerlingwezen	46
6.2.4	Conclusies over het intern rendement van het beroepsonderwijs	46
6.3	Kwaliteit van de examinering in het MBO	51
6.3.1	Kwaliteit van de MBO-examens	51
6.3.2	Eerste ervaringen met de externe legitimering	48
6.4	Extern rendement van het MBO	48
6.4.1	Bestemming van de gediplomeerde schoolverlaters	48
6.4.2	Doorstroming van MBO naar HBO	50
6.5	Conclusies	50
7	CONCLUSIES OVER DE STAAT VAN HET BVE-ONDERWIJS IN 1997	53
7.1	Instellingen en hun omgeving	53
7.2	Toegankelijkheid	54
7.3	Doelmatigheid	54
7.4	Kwalificering	56
7.5	Slotopmerkingen	56

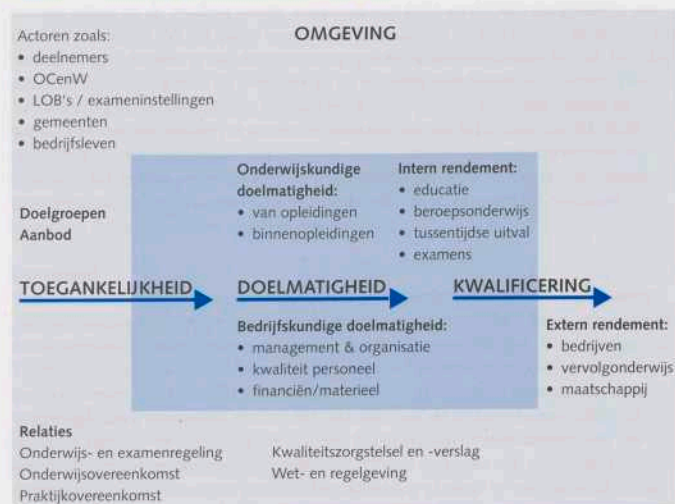
1 INLEIDING

Dit vierde deel van het Onderwijsverslag 1997 beschrijft en beoordeelt de staat van de sector Beroepsonderwijs en de Volwasseneneducatie (BVE). Deze verslaglegging over het jaar 1997 wordt geplaatst tegen de achtergrond van reeds langer lopende ontwikkelingen. De actuele staat van het onderwijs kan alleen goed beoordeeld worden als hij wordt beschouwd als een momentopname in een historische ontwikkelingsgang. De terugblik reikt tot het begin van de jaren negentig. Bestuurlijke en beleidsmatige keuzen in die periode zijn sterk bepalend geweest voor de staat van het BVE-onderwijs op dit moment. Begin jaren negentig heeft de overheid een belangrijke impuls gegeven aan andere bestuurlijke verhoudingen tussen de instellingen in het veld, de sociale partners en de lokale en landelijke overheid. In toenemende mate is sprake van een proces van interactieve beleidsvorming. In die periode zijn eveneens de centrale thema's van de thans geldende wettelijke kaders uitgekristalliseerd. De centrale doelstellingen van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) zijn: omgevingsgerichtheid, toegankelijkheid, doelmatigheid en kwalificering van het bestel BVE. De WEB is per 1 januari 1996 in werking getreden (zie het Onderwijsverslag 1996 voor een uitvoeriger beschrijving van de WEB).

In de hoofdstukken 3 tot en met 6 wordt de staat van het onderwijs in 1997 behandeld. De staat van het bestel wordt beoordeeld in het perspectief van de ontwikkeling die het doormaakt, omdat het realiseren van de beoogde doelstellingen niet alleen een doelgerichte inzet van middelen vraagt, maar ook tijd. In hoofdstuk 7 van het verslag volgt, naast een samenvattende beschouwing, ook een beknopte vooruitblik.

De beschrijvingen van de verschillende stadia worden gerelateerd aan de centrale thema's van de WEB. Deze zijn zichtbaar in het onderstaande schema. Daarin worden omgevingsgerichtheid, toegankelijkheid, doelmatigheid en kwalificering onderscheiden. Deze thema's lopen als rode draden door het onderwijsverslag heen en vormen het kader voor de beschrijving en beoordeling van de kwaliteit van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.

Figuur 1 Centrale doelstellingen van de WEB.



Bron: Inspectie van het Onderwijs.



2 WAT VOORAFGING

2.1 Vorming van het bestel BVE

2.1.1 Integratie beroepsonderwijs

Sedert het begin van de jaren negentig is men gaan spreken over het veld of de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE). In het midden van de jaren negentig heeft die sector een steeds duidelijker profiel en eigen identiteit gekregen. Tot aan het begin van de jaren negentig vormden het secundair beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie nog een sterk versnipperd totaal aan instituties en bestuurlijke kaders.

Het secundair beroepsonderwijs bestond uit het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) en het leerlingwezen, die respectievelijk vielen onder de Wet op het Voortgezet Onderwijs (VVO) en onder het Besluit Leerlingwezen.

In het MBO is in de jaren tachtig een proces van sectorvorming, schaalvergroting en vernieuwing in gang gezet, gefaciliteerd door de SVM wetgeving, een aanpassing van de VVO waarmee de voltijdsberoepsopleidingen werden gereguleerd. Voor de deeltijdsopleidingen en voor het leerlingwezen is in 1991 de Wet Cursorisch Beroepsonderwijs (WCBO) van kracht geworden. Historisch een mijlpaal, aangezien vanaf dat moment via wetgeving en niet meer via een Besluit een reguleringskader voor het leerlingwezen tot stand is gekomen. Het Besluit Vormingswerk van 1994 gaf het tot dan toe separaat functionerende Vormingswerk, dat geen kwalificerende functie had, de rol van een complementaire voorziening die voorafgaat aan of gelijktijdig verloopt met een beroeps-kwalificerend traject. Daarnaast bestond het in-service onderwijs voor opleidingen in de gezondheidszorg, dat ressorteerde onder een ander ministerie (Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en eigen instituties en regelgeving kende.

2.1.2 Gedeelde verantwoordelijkheden

In 1984 kwam de commissie Wagner met een advies over de versterking van het secundair beroepsonderwijs. De directe gevolgen daarvan waren een ook formeel sterkere betrokkenheid van de sociale partners bij het voltijdsberoepsonderwijs en de diverse acties om de participatie aan het leerlingwezen te versterken. Deze adviezen hebben ook invloed gehad op de invulling van de wetgeving van SVM en WCBO. De invoering van de SVM-wet en de WCBO gaven tevens een eerste aanzet tot een grotere autonomie van de instellingen. Beperking van de regelgeving gericht op de vormgeving van het leerplan, lumpsum financiering voor de personele en de materiële component en aandacht voor kwaliteitszorg en verantwoording kenmerken deze wetgeving. Daarnaast kregen de sociale partners een belangrijke positie ten opzichte van het MBO door hun rol bij de definiëring van de eindtermen voor de opleidingen. Dat was een convergentie met de situatie in het leerlingwezen waar de verantwoordelijkheid voor de eindtermen (totaal-programma's) en het examenprogramma bij de door de sociale partners bestuurde Landelijke Organen voor het leerlingwezen lag.

2.1.3 Convenants

Behalve door de ontwikkeling van nieuwe wetgeving en het daarbij behorende overleg met onderwijsveld en sociale partners hebben, begin jaren negentig, ook de zogenoemde convenants een nieuwe impuls gegeven aan de interactiviteit van de beleidsontwikkeling. De minister sloot met de instellingen uit het veld van beroepsonderwijs en de sociale partners convenants af waarin gezamenlijke doelstellingen en realisatietrajecten werden vastgelegd. Deze convenants zijn in 1991 uiteraard niet uit de lucht komen vallen. Ze waren de neerslag van discussies die al sedert het begin van de jaren tachtig over het secundair beroepsonderwijs waren gevoerd. In 1990 is de positie van het beroeps-onderwijs opnieuw onderwerp van debat en advisering geweest en met name de vraag over de bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden voor de diverse vormen van beroepsonderwijs. Aanleiding was het rapport van de commissie Rauwenhoff: 'Onderwijs-Arbeidsmarkt naar een werkzaam traject'. Het werk van deze commissie heeft geleid tot de zogenoemde convenants Rauwenhoff (Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt,

1990); één met de sociale partners en één met de instellingen voor secundair beroeps- onderwijs. In het convenant brachten de sociale partners hun betrokkenheid bij de kwaliteit van het beroepsonderwijs tot uitdrukking. Belangrijke thema's in beide convenants waren: de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt; versterking van de beroepspraktijkvorming; rendementsverbetering; het streven zoveel mogelijk deelnemers te voorzien van een minimum-startkwalificatie; de versterking van de instroom in het leerlingwezen en afspraken over budgettering van de totaal beschikbare middelen, los van ontwikkelingen in de leerlingaantallen.

2.1.4 Integratie volwasseneneducatie

In de volwasseneneducatie hebben zich in de afgelopen decennia ook belangrijke structuurwijzigingen en heroriëntaties in het beleid voorgedaan. Vanaf eind jaren tachtig is er een enorme schaalvergrotingsoperatie totstandgekomen en zijn de diverse vormen van volwasseneneducatie institutioneel, programmatisch en qua aansturing naar elkaar toegegroeid. De basiseducatie is wat betreft aansturing en budget van het departement voor WVC overgegaan naar het toenmalige departement OenW. De budgetallocatie via de gemeenten bleef daarbij bestaan. Tegelijk is een proces van schaalvergroting op gang gekomen. De decentrale aansturingssystematiek van de basiseducatie is met de Kaderwet Volwasseneneducatie (KVE) van 1991 in een onderwijswettelijk kader geplaatst. De gemeenten hielden de verantwoordelijkheid voor de planning en bekostiging van de basiseducatie op basis van het budget vanuit OenW. Daarnaast kregen ze zeggenschap bij de planning van het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (VAVO). Wel bleef daar een vrij inschrijvingsbeleid gelden. Het VAVO maakte onderdeel uit van de systematiek van de WVO. De rol van de gemeenten in deze decentrale planningssystematiek is over het algemeen niet erg sterk tot ontwikkeling gekomen (Polder, 1995). In het kader van de KVE-systematiek maakte de minister in het landelijk overzicht volwasseneneducatie zijn beleidsvoornemens en de budgetverdeling bekend.

2.1.5 Gemeentelijke verantwoordelijkheden

Pas in het kader van de WEB kregen de gemeenten de bevoegdheid te schuiven met het budget dat de rijksoverheid beschikbaar stelt voor de basiseducatie en dat voor het VAVO, dat geen onderdeel meer van de uitmaakte van de WVO. Hierdoor kreeg de inkoop en contractrelatie tussen gemeenten en instellingen steeds duidelijker vorm. Centrale uitgangspunten hierbij waren bevordering van verdere decentralisatie door het gemeentelijk bestuur een regiefunctie te geven om de samenhang tussen (gedecentrali- seerde) beleidsectoren te vergroten en het verruimen van de financiële armslag van de gemeenten (door herschikking). Onder het regime van de WEB ontstaat derhalve een zakelijke opdrachtgever/opdrachtnemer relatie tussen de gemeenten en de Regionale Opleidingen Centra (ROC's). Dat vraagt wederzijds uiteraard om expertise- ontwikkeling en vaardigheid in het hanteren van die contractrelatie. Het is duidelijk dat de ontwikkeling van deze door de WEB opgelegde samenwerkingsrelatie tijd vergt.

2.1.6 Schaalvergroting

Al voordat SVM en KVE van kracht werden, voltrok zich zowel in het beroepsonderwijs als in de volwasseneneducatie een enorm proces van schaalvergroting. In een beperkt aantal jaren nam het aantal instellingen voor MBO af van rond de vierhonderd tot honderdvijfentwintig. De instellingen voor basiseducatie integreerden zodanig, dat hun aantal in het begin van de jaren negentig was teruggebracht van ruim zevenhonderd tot ongeveer tweehonderd.

Om een sterke zelfstandige positie te kunnen waarmaken en vanwege de behoefte aan verdergaande verhoging van de doelmatigheid (zowel onderwijskundig als bedrijfs- kundig), zijn randvoorwaarden geformuleerd voor de vorming van Regionale Opleidingen Centra (ROC's). Een ROC is een instelling waarin naast de drie sectoren van het voltijds- beroepsonderwijs ook het leerlingwezen, het vormingswerk voor jongeren, de basis- educatie en het VAVO een plaats dienen te krijgen. Al in een vroeg stadium zijn fusie- bewegingen in die richting op gang gekomen. Onderstaande tabel illustreert die

ontwikkeling. In 1992-1993 zijn er bijna vijfhonderd instellingen van allerlei aard en nog geen enkel ROC, en in 1997-1998 zijn er zesenvertig ROC's en negentien andere BVE-instellingen (zie verder 2.1). In de tabel is het aantal in-service opleidingen niet opgenomen. Dat aantal liep tot 1 september 1996 terug van 129 tot 94. Het grootste deel van die 94 opleidingen is in 1997 opgegaan in de ROC's.

Tabel 2.1.6 Aantal bekostigde instellingen in de BVE-sector (exclusief landbouwonderwijs).

	'92-'93	'93-'94	'94-'95	'95-'96	'96-'97	'97-'98
BE	207	166	118	48	7	-
niet ROC	276	228	186	104	29	19
ROC	-	2	6	24	46	46
Totaal	483	396	310	176	82	65

Bronnen: BVE Procescoördinatie; teldatum 1 augustus, vanaf 1995/1996 1 januari, 1997 Toezichtsregeling Inspectie van het Onderwijs, 1 september

Met dit proces van schaalvergroting en structuurversterking is derhalve in één decennium een institutionele lappendeken van meer dan duizend instellingen door een bestuurlijke en institutionele clustering omgevormd tot zesenvertig ROC's en negentien andere instellingen. Een enorme prestatie.

2.1.7 Beleidsagenda 1995-1999

Parallel aan het proces van wetgevingsontwikkeling en invoering van de WEB is in 1994 een vervolg gegeven aan de interactieve beleidsvoering tussen onderwijsinstellingen en overheid. Dit gebeurde in de vorm van de Beleidsagenda Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie 1995-1999. In die beleidsagenda werd een aantal beleidstrajecten geformuleerd waaraan doelstellingen en beleidsinstrumenten en middelen waren gekoppeld.

De tien punten uit de beleidsagenda waren:

- 1 Maatschappelijke waardering voor het beroepsonderwijs
- 2 Educatie een opstap
- 3 Toegankelijkheid
- 4 Hoogwaardig maatwerk
- 5 Beroepspraktijkvorming
- 6 Erkende Leerbedrijven
- 7 Nieuwe taken en verantwoordelijkheden docenten
- 8 Deelnemers met een diploma de deur uit
- 9 De instelling als onderdeel van de kennisinfrastructuur
- 10 De instelling in haar omgeving

2.2 Integrale kaders voor de BVE-sector

2.2.1 Bestuurlijke integratie

Het is logisch dat zich ook in de bestuurlijke vertegenwoordiging van het onderwijsveld grote verschuivingen hebben voorgedaan, parallel aan het proces van schaalvergroting en ten behoeve van een effectieve participatie in het proces van interactieve beleidsontwikkeling. Vanuit negen verschillende bestuurlijke koepels voor de diverse onderdelen van het BVE-veld is de BVE-Raad ontstaan. De BVE-Raad is voor de overheid het eerste aanspreekpunt in het BVE-veld. De BVE-Raad is dan ook, naast het Centraal Orgaan van de Landelijke Opleidingsorganen (COLO) en de vertegenwoordigers van de particuliere opleiders, de majeure gesprekspartner voor de overheid in de EB-kamer, het formele overlegorgaan tussen veld en minister. In de EB-kamer zitten vertegenwoordigers van de BVE-Raad, het COLO en het PAEPON, de koepelorganisatie van de particuliere opleidingen. Omdat de gemeenten direct verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van

de educatie binnen de ROC's, is ook de VNG een belangrijke gesprekspartner voor de rijksoverheid. Het van kracht worden van de WEB per 1 januari 1996 is de voorlopige afsluiting van de ontwikkeling van het BVE-bestel. Een afsluiting omdat de ontwikkelingsgang van de voorafgaande jaren in een samenhangend wettelijk kader is vastgelegd. Voorlopig omdat de wet zelf voor een deel een ontwikkelingskarakter heeft. De gewenste situatie zoals die in de wet is geformuleerd, zal pas na een aantal jaren gerealiseerd kunnen zijn. Daarom is in de WEB een tijdstip opgenomen waarop de ontwikkelingen opnieuw worden bezien. Daarna zal de werking van de WEB worden geëvalueerd (2001).

2.2.2 Integrale wetgeving

In de WEB zijn de veranderde verhoudingen tussen de centrale overheid en de onderwijsinstellingen en de andere actoren geïnstrumenteerd. Diverse sturingsrelaties tussen het stelsel van actoren zijn gedefinieerd. De belangrijkste actoren zijn de deelnemers die gebruik maken van het onderwijsaanbod van een BVE-instelling. Dat kan een ROC zijn, maar ook een vakinstelling of een niet door overheid bekostigde particuliere instelling. Behalve met de deelnemers als klanten hebben de BVE-instellingen te maken met de volgende actoren die een regulatiepositie hebben krachtens de wet: de minister als verlener van licenties en erkenningen en als bekostiger; De Landelijke Organen Beroepsonderwijs (LOB's) in verband met de integrale kwalificatiestructuur; de bedrijven voor de beroepspraktijkvormingsplaatsen; de gemeenten in verband met de bekostiging en planning van de educatie en de exameninstellingen in verband met de legitimering van de examens.

2.3 Instellingen en hun omgeving

2.3.1 Reductie informatiestromen

Met het veranderen van de relatie tussen de instellingen en hun omgeving veranderde ook het patroon van communicatie met die omgeving. Voorheen was sprake van declaratiebekostiging en bestond de communicatie voor een belangrijk deel uit eenrichtingsverkeer: van de instellingen naar het departement. Die informatiestroom omvatte onder meer gedetailleerde opgaven van lesroosters, personeelsinzet en examenresultaten.

De noodzaak van deze informatiestroom verdween door de invoering van een globale wijze van bekostiging in de vorm van een normatieve bekostigingssystematiek. In de kern werd daardoor de (structurele) informatierelatie van de instellingen met het ministerie grotendeels teruggebracht tot het verstrekken van opgaven die relevant waren voor deze nieuwe bekostiging. Wat betreft de educatie is er ook een gewijzigde relatie ontstaan tussen de instellingen en hun omgeving. Door de contractrelatie tussen de instellingen en de gemeenten (ten gevolge van de gedecentraliseerde planning en bekostiging van educatieve activiteiten) zijn de gemeenten ten opzichte van de minister verantwoordelijk voor de informatievoorziening over de besteding van de educatiemiddelen.

2.3.2 Autonomie versus verantwoording

Hierdoor deed zich de vraag voor op welke wijze de overheid en de overige actoren toch zicht konden houden op het functioneren van de instellingen en de prestaties die zij leverden. In het MBO waren daarvoor regelingen voor de indiening van een jaarverslag van kracht geworden. Hiermee werd beoogd een gestructureerde informatievoorziening opgang te brengen over de prestaties die de instelling heeft geleverd, voor zichzelf en voor haar omgeving. De ontwikkeling van de daarvoor noodzakelijke informatiesystemen heeft de nodige inspanningen gekost. Een dergelijke informatievoorziening en de rapportage op cohortbasis kent een lange implementatietijd. Zeker om tot zinvol interpreteerbare informatie te kunnen komen is deze regelgeving te kort van kracht geweest. In het kader van de WEB wordt thans onder de noemer van het informatiestatuut wel aan vergelijkbare informatievoorziening gewerkt, waarbij men kan profiteren van de resultaten uit het MBO jaarverslagtraject. Een en ander heeft er wel toe geleid dat

in het begin van de jaren negentig de oude informatiestromen ten behoeve van de bekostiging voor een belangrijk deel verdwenen, zonder dat daar adequate vormen van rapportages voor in de plaats kwamen. Dit gold niet alleen voor de informatievoorziening aan externen, maar ook voor de interne informatievoorziening in de instellingen. Mede als gevolg van fusies, waardoor niet corresponderende informatiesystemen bij elkaar kwamen, is bij een groot aantal instellingen ook de interne informatievoorziening achterop geraakt.

2.3.3 Kwaliteitszorg

In samenhang met de groeiende autonomie ontwikkelde zich de kwaliteitszorg: in 1990 werd door de SVM-procescoördinatie het ontwikkelingsplan Open Beroepsonderwijs, Innovatie en Kwaliteit (OBIK) aangeboden. Dit paste in de context van een in toenemende mate autonome instelling, die zelf verantwoordelijk is voor de garantie en de verbetering van de kwaliteit van het gebodene en daarover aan haar omgeving rekenschap wil afleggen. Vanaf 1991 is, als uitvloeisel van dit ontwikkelingsplan, een aantal projecten rond kwaliteitszorg van start gegaan. Deze projecten zijn te kenmerken als zoektochten naar definities van kwaliteit en naar methoden van kwaliteitszorg. Tijdens deze zoektochten zijn methoden verkend als zelfevaluatie en visitatie, accreditatie, ISO-benaderingen en benaderingen op kwaliteitsindicatoren. Op enkele plaatsen zijn soms vrij vergaande aanzetten gedaan tot invoering van gestructureerde kwaliteitszorg in (delen van) instellingen. De inspectie volgt vanaf 1994 de opbrengsten van deze activiteiten. In het Onderwijsverslag van dat jaar constateerde zij dat de eerste contouren ervan zichtbaar werden. Die situatie is in de daaropvolgende jaren echter niet veranderd. In het onderwijsverslag van 1996 constateerde de inspectie zelfs dat er ten gevolge van de fusieprocessen op verschillende plaatsen sprake was van terugval.

2.4 Toegankelijkheid

Het begrip toegankelijkheid van het onderwijs kent twee aspecten. Ten eerste: de toegankelijkheid voor specifieke doelgroepen, waaronder ook cursisten die in het voorafgaande onderwijs nog geen kwalificatie hebben verworven. Ten tweede: de beschikbaarheid van een breed onderwijsaanbod in de regio.

2.4.1 Doelgroepen

Voor de BVE-sector ligt er traditioneel een belangrijke taakstelling in het bedienen van diverse specifieke doelgroepen als werkende jongeren, culturele minderheden en voortijdig schoolverlaters uit de eerste fase voortgezet onderwijs. In de afgelopen jaren zijn diverse specifieke regelingen werkzaam geweest die gericht waren op het vergroten van de toegankelijkheid voor bepaalde doelgroepen en op het ruimte bieden aan de instellingen om specifiek met deze groepen te kunnen werken. Dit waren bijvoorbeeld de CUMI-regeling (Culturele minderheden), de regelingen Startkwalificaties voortijdig schoolverlaters en Startkwalificaties specifieke doelgroepen, en de Integrale regeling specifieke doelgroepen. Elk van deze regelingen definieerde bepaalde doelgroepen. In de Onderwijsverslagen van de afgelopen jaren is hierover gerapporteerd, bijvoorbeeld over alloctonen in het MBO, over de positie en deelname van meisjes/vrouwen en over de positie van voortijdig schoolverlaters. Positief aan deze benadering was de expliciete aandacht voor deze groepen. Negatief was het effect dat groepen deelnemers die niet specifiek werden gedefinieerd, tussen wal en het schip konden raken. In het kader van de WEB is onder de noemer toegankelijkheid aan de instellingen de opdracht verstrekt zich maximaal in te spannen deze doelgroepen optimaal te bedienen in de educatie dan wel in de beroepsgerichte opleidingstrajecten. In dat verband is het ontstaan van kortdurende assistentenopleidingen van groot belang. In een aantal branches zijn daar de eerste ervaringen mee opgedaan.

2.4.2 Beschikbaarheid van een breed aanbod beroepsonderwijs

Een tweede aspect van de toegankelijkheid is de beschikbaarheid van een breed onderwijsaanbod. Van oudsher kennen het MBO en het VAVO een vakkenstructuur. In de jaren tachtig is er, te beginnen in het kort middelbaar beroepsonderwijs (KMBO) en het dienstverlenings- en gezondheidszorgonderwijs (DGO), een ontwikkeling te zien naar doorbreking van die vakkenstructuur en de overgang naar de formulering van certificaat-eenheden. In de convenants van 1991 werd de aanzet voor de huidige kwalificaties. Eind 1996 werd het een en ander geformaliseerd door de vaststelling van het Centraal Register Beroepsopleidingen (CREBO). Zo is een opleidingsaanbod ontstaan dat is getoetst aan macrodoelmatigheid en dat waar mogelijk een regionale spreiding kent.

2.4.3 Verschuiving volwasseneneducatie

De breedte van het aanbod in de educatie is gewijzigd als gevolg van aansturing-bevoegdheid van de gemeentelijke overheid en door de toename van nieuwkomers. Door de gemeentelijke prioritering bij de planning van educatieve activiteiten is een verschuiving waar te nemen in de richting van aanbod voor allochtonen en een arbeidsmarktgericht aanbod, dat wil zeggen: programma's gericht op doorstroming naar het beroepsonderwijs. Door deze verschuiving is de oorspronkelijke breedte van het aanbod van volwasseneneducatie beperkt. Dit is in het bijzonder zichtbaar bij de vermindering van educatieve programma's gericht op persoonlijke en maatschappelijke ontplooiing. Deelnemers die vanouds tot de doelgroepen van de volwasseneneducatie gerekend werden (zoals autochtone analfabeten) hebben minder mogelijkheden. Dat geldt ook voor doelgroepen met een startkwalificatie die in de educatie aan profiolverbetering werkten, bijvoorbeeld op het gebied van talen als Spaans en Russisch.

2.5 Doelmatigheid

In de doelmatigheid van het BVE-onderwijs zijn twee soorten doelmatigheid te onderscheiden. Bij onderwijskundige doelmatigheid gaat het om de vraag of het onderwijs zo is ingericht dat deelnemers optimaal hun weg kunnen vinden en de gewenste kwalificatie kunnen halen. Bij bedrijfskundige doelmatigheid gaat het om de vraag of de instellingen binnen de onderwijskundige en materiële randvoorwaarden hun bedrijfsvoering zo inrichten dat ze optimaal resultaat kunnen boeken.

2.5.1 Onderwijskundige doelmatigheid

Didactische vernieuwing

De verbetering van de onderwijskundige doelmatigheid is langs diverse wegen aangepakt. Ten eerste via de onderwijsinhoud. Met de integrale kwalificatiestructuur is een naar niveau en inhoud afgestemd opleidingsstelsel ontstaan. De tweede weg was die van het vergemakkelijken van de overstap tussen opleidingen. Omdat een ROC een brede keuze aan opleidingsoorten moet kunnen aanbieden, is een tweede voorwaarde voor doelmatigheid geschapen. Een derde voor de BVE-sector specifieke invulling van de onderwijskundige doelmatigheid is het 'maatwerk'-concept dat al aandacht kreeg in de V (van vernieuwing) in het kader van de SVM-operatie. Ook de modulering, het 'open leren' en het probleemgestuurd onderwijs zijn vernieuwingen die van betekenis zijn voor de onderwijskundige doelmatigheid. De inspectie heeft de afgelopen jaren over verschillende aspecten van 'maatwerk' gerapporteerd, zoals over de aansluiting theorie-praktijk, bepaalde leerwegen en de tussenopleidingen, de modulering in het deeltijd-MEAO en de modulering van het leerlingwezen. De resultaten van projecten liepen uiteen. De tussenopleidingen bleken in een duidelijke behoefte te voorzien (inmiddels voorzien opleidingen van niveau drie daarin). Veel opleidingen bleken in opzet weliswaar gemoduleerd te zijn, maar toch te worden gegeven volgens een klassikale benadering (zie Onderwijsverslagen 1994-1996).

Educatieve technologie

Programma's gericht op de introductie van nieuwe technologie in het onderwijsleerproces zijn ook van belang voor de onderwijskundige doelmatigheid. De BVE-sector kent al een rijke geschiedenis van stimuleringsprogramma's op dit gebied. In de jaren tachtig waren dat projecten als NABONT (Nascholing beroepsonderwijs nieuwe technologie) en PRINT (Programma introductie nieuwe technologie) waarin overwegend informaticaprogramma's en inzet van de computer in het onderwijsleerproces werden ondersteund. Begin jaren negentig werden in PRESTO (Programma Effectieve Stimulering Technologie in het Onderwijs) leren over en leren met de computer en multimedia gestimuleerd. Vanaf 1995 is met BVE-net, BVE-2000 en het programma ATB (Aantrekkelijk Technisch Beroeps onderwijs) een nieuwe ronde stimuleringsprogramma's van start gegaan.

2.5.2 Bedrijfskundige doelmatigheid

Eigen budgetteringskeuzen

Het vervangen van de bekostiging via een declaratiesystematiek door een vorm van genormeerde bekostiging draagt bij aan de versterking van de autonomie van de instellingen. Tegelijk stelt dat zwaardere eisen aan de bedrijfsvoering van de instellingen. Daardoor komt ook de bedrijfskundige doelmatigheid in het vizier als relevant beoordelingspunt voor de kwaliteit van de instellingen. De inspectie kijkt naar de bedrijfskundige doelmatigheid vanuit het perspectief van de kwaliteit van het onderwijs. Financiële keuzen van de instellingen kunnen direct invloed hebben op aspecten van de onderwijskwaliteit. Eén van die aspecten is de inzet van contacturen voor het onderwijs. De inspectie heeft vanaf 1995 inventariserend onderzoek gedaan naar het aantal contacturen in het beroepsonderwijs en daarover aan de minister gerapporteerd. In het eerste onderzoeksjaar bleek dat slechts 36 procent van de opleidingen in het MBO voldeed aan de contacturennorm van 850 uur. Bij later onderzoek heeft de inspectie daarin geen verbetering geconstateerd. In een periode van continuïteit in de bekostiging en gelijkgeschiktheid van die bekostiging met het voortgezet onderwijs roept deze extensivering van het onderwijs vragen op omtrent de bedrijfskundige doelmatigheid.

Productiefactor personeel

Docenten vormen de belangrijkste productiefactor van een BVE-instelling. Zowel over de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijspersoneel als over hun inzetbaarheid is de afgelopen jaren het nodige te doen geweest. Tot het eind van de jaren tachtig droeg de inspectie bij aan het verlenen van bevoegdheidsverklaringen aan het onderwijzend personeel, in zowel het beroepsonderwijs als de educatie. Deze activiteit verviel toen de bevoegdhedenregeling werd vervangen door de regeling van de brede benoembaarheid. Hierdoor kregen de instellingen meer mogelijkheden tot een flexibele personeelsinzet. De inspectie heeft eind 1996 een onderzoek gedaan naar de werking van de nieuwe regeling. De inzetbaarheid van docenten, gekoppeld aan de lesuitval in het MBO, is onder meer in 1995 besproken in het Onderwijsverslag. Evenals dat het geval is in de andere onderwijssectoren, is in de CAO voor de BVE sprake van een geleidelijke vermindering van de lesgevendende taken van docenten. Ook hier ligt een directe relatie met de eerder genoemde extensivering van het onderwijs. Tenslotte is er de afgelopen jaren sprake geweest van een geringe mobiliteit bij het onderwijspersoneel in de BVE-sector. Door de daaraan gekoppelde beperkte instroom komen op termijn de flexibiliteit en innovatiekracht van de instellingen onder druk te staan.

Outillage

Uit inspectierapportages naar de outillage in 1996 en ook in het begin van de jaren negentig komt een somber beeld naar voren omtrent de kwaliteit van de inventaris. Uit inspectie-onderzoek in 1996 bleek dat bij een aantal instellingen voor technisch onderwijs de outillage op vele punten ontoereikend was om de eindtermen van de desbetreffende opleidingen te kunnen realiseren. Oorzaken waren het ontbreken van de noodzakelijke apparatuur en veroudering van de wel aanwezige inventarissen. Dat had weer te maken

met het feit dat instellingen hun materiële bekostiging relatief meer aanwenden voor beheerskosten dan voor de aanschaf van nieuwe inventaris. De inspectie heeft haar zorg uitgesproken over deze situatie en inmiddels wordt er een breed onderzoek uitgevoerd naar de outillage in de BVE-sector. Dat neemt niet weg dat deze schrijnende situatie nu reeds lang bestaat zonder dat er echt uitzicht op verbetering is.

Contractactiviteiten

Veel instellingen hebben getracht hun bedrijfskundige doelmatigheid te verhogen door zich te begeven op de markt van de contractactiviteiten. Daarmee streefden zij enerzijds naar vergroting van hun inkomsten (vermijden van ontslagen), en waren zij anderzijds in de gelegenheid onderwijskundige verbeteringen te realiseren die ook weer een positieve uitwerking hadden op het bekostigde onderwijs. Bovendien bieden contractactiviteiten mogelijkheden tot differentiatie van de docententaak, waardoor zij ook van betekenis zijn voor het personeelsbeleid.

2.6 Kwalificering

Bij kwalificering is een onderscheid te maken tussen het interne en het externe rendement van de onderwijsinstellingen. Het interne rendement is de mate waarin deelnemers gekwalificeerd de opleiding verlaten. Het externe rendement is de mate van succes die deelnemers vervolgens op de arbeidsmarkt of in het vervolgonderwijs hebben.

2.6.1 Rendementsverbetering

Rendementsverbetering van het beroepsonderwijs is al geruime tijd een belangrijk aandachtspunt. Niet zonder reden, want de rendementscijfers zijn zorgwekkend. Verhoging van het rendement door toename van het aantal deelnemers dat met een primaire startkwalificatie het onderwijs verlaat, was één van de kernpunten in de convenants uit 1991. In de afgelopen periode heeft de inspectie verschillende keren gerapporteerd over het interne rendement in het beroepsonderwijs (Onderwijsverslag 1994-1995). De bevindingen sloten steeds aan bij de algemene teneur dat de rendementen laag te waren. Een goed inzicht in het intern rendement in het MBO levert het cohortonderzoek dat in 1987 en 1988 is gestart bij het GION (Van Batenburg, 1996). In dit cohortonderzoek zijn leerlingen gevolgd van de lange opleidingen MBO. Van deze leerlingen is 55 procent geslaagd: bijna 40 procent zonder vertraging en 16 procent met vertraging. Een kwart van de leerlingen verliet in het eerste leerjaar de opleiding, terwijl het percentage voortijdig schoolverlaters in leerjaren 2 en 3 rond de 10 procent lag. Overigens moet worden aangetekend dat er grote verschillen zitten tussen de rendementen van de drie sectoren. DGO presteert het best, gevolgd door Techniek en de economisch administratieve sector. Kwalificeringsgegevens voor het leerlingwezen laten een vergelijkbaar heel gevarieerd beeld zien (Ganga, 1992).

2.6.2 Kwaliteit examinering

Zelf heeft de inspectie gedurende een reeks van jaren zowel de examenresultaten als de kwaliteit van de examens onderzocht. In 1993 is de zogenoemde tweede generatie eindtermen van kracht geworden. Gelijktijdig veranderde voor veel opleidingen de vorm van de examinering en kwam de volledige verantwoordelijkheid voor het examen te liggen bij de instellingen. Vanaf 1992 is de inspectie zich gaan bezighouden met de kwaliteit van deze nieuwe vorm van examinering. Zij heeft zich daarbij vooral gericht op twee elementen die voor examens van belang zijn. Allereerst is dat de dekkendheid van de examens: toetsen de examens alle eindtermen waaraan de deelnemer op dat moment geacht wordt te voldoen? Het tweede element is het niveau: worden de eindtermen getoetst op een niveau van kennis en vaardigheid dat in overeenstemming is met de vereisten voor de opleiding? Behalve naar deze inhoudelijke elementen heeft zij gekeken naar de regelingen rond het examen zelf. De resultaten van deze onderzoeken waren in de afgelopen jaren niet positief en de inspectie heeft er verschillende malen haar zorg

over uitgesproken. Over de inhoud constateerde zij dat in veel van de onderzochte opleidingen belangrijke delen van de eindtermen niet of op een te laag niveau werden getoetst. Over de regelingen stelde zij vast dat er grote verschillen waren tussen de instellingen wat betreft regelingen rond slagen en zakken. Beide verschijnselen leiden ertoe dat er ongelijkheid ontstaat tussen deelnemers bij verschillende instellingen en dat de waarde van eenzelfde diploma dat op verschillende plaatsen gehaald is, niet meer eenduidig is vast te stellen. Ondanks haar pleidooien heeft de inspectie moeten vaststellen dat er zich in deze praktijk in de gehele periode nog geen feitelijk waarneembare verbeteringen hebben voorgedaan.

2.6.3 Extern rendement

Reeds decennia lang is de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden uit het secundair beroepsonderwijs zeer positief te noemen. In termen van zoektijd en vinden van werk naar niveau scoren deze opleidingen zeer goed (Van Smorenburg en Willems, 1996). In toenemende mate maken ook de instellingen voor beroepsonderwijs gebruik van schoolverlatersenquêtes. In 1996 was dat 35 procent van de MBO-instellingen (ROA, 1997). In het kader van de kwaliteitszorg mag worden verwacht dat dit percentage nog zal toenemen.

De eerste twee punten betreffen de inhoud van de leerstof. Het eerste punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de kennis en vaardigheden die de leerlingen moeten verworven hebben. Het tweede punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de interesses en behoeften van de leerlingen. De derde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de mogelijkheden van de leerlingen. De vierde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de tijd die de leerlingen hebben om de leerstof te bestuderen. De vijfde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de kwaliteit van de leerstof. De zesde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de beschikbaarheid van de leerstof. De zevende punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de kosten van de leerstof. De achtste punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de veiligheid van de leerstof. De negende punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de duurzaamheid van de leerstof. De tiende punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de relevantie van de leerstof.

De volgende punten betreffen de vorm van de leerstof. Het eerste punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de vorm van de leerstof. Het tweede punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de inhoud van de leerstof. Het derde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de kwaliteit van de leerstof. Het vierde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de beschikbaarheid van de leerstof. Het vijfde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de kosten van de leerstof. Het zesde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de veiligheid van de leerstof. Het zevende punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de duurzaamheid van de leerstof. Het achtste punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de relevantie van de leerstof.

De volgende punten betreffen de methode van de leerstof. Het eerste punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de methode van de leerstof. Het tweede punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de inhoud van de leerstof. Het derde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de kwaliteit van de leerstof. Het vierde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de beschikbaarheid van de leerstof. Het vijfde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de kosten van de leerstof. Het zesde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de veiligheid van de leerstof. Het zevende punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de duurzaamheid van de leerstof. Het achtste punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de relevantie van de leerstof. Het negende punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de vorm van de leerstof. Het tiende punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de methode van de leerstof.

De volgende punten betreffen de evaluatie van de leerstof. Het eerste punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de evaluatie van de leerstof. Het tweede punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de inhoud van de leerstof. Het derde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de kwaliteit van de leerstof. Het vierde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de beschikbaarheid van de leerstof. Het vijfde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de kosten van de leerstof. Het zesde punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de veiligheid van de leerstof. Het zevende punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de duurzaamheid van de leerstof. Het achtste punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de relevantie van de leerstof. Het negende punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de vorm van de leerstof. Het tiende punt is dat de leerstof moet worden gekozen op basis van de methode van de leerstof.



3 INSTELLINGEN EN HUN OMGEVING IN 1997

In dit hoofdstuk wordt de relatie van de instellingen met hun omgeving in het verslagjaar 1997 besproken. Paragraaf 3.1 geeft enkele kerncijfers. Vervolgens komen in 3.2 de diverse relaties tussen de instellingen en andere actoren aan de orde.

3.1 Kerncijfers

3.1.1 Bekostigde instellingen

Aan het einde van 1997 zijn er 65 bekostigde onderwijsinstellingen in de BVE-sector. Daarvan zijn er zesenvertig een ROC, dertien vakinstellingen, twee instellingen laatsten van richting, twee doveninstellingen en twee MBO-opleidingen verbonden aan hogescholen. Door deze ontwikkeling is de gemiddelde instellingsomvang fors toegenomen. Bedroeg de gemiddelde omvang in 1993 nog ruim 1.700 deelnemers, in 1997 is dit gemiddelde opgelopen tot ruim 10.000, met een variatie van rond de 1.250 deelnemers voor een klein ROC tot gemiddeld 25.000 deelnemers voor een groter ROC.

3.1.2 Niet-bekostigde instellingen

Naast deze bekostigde onderwijsinstellingen kent het BVE-veld een groot aantal particuliere, niet-bekostigde onderwijsinstellingen. In het verleden vielen deze instellingen voor een deel onder de werking van de Wet op de Erkende Onderwijsinstellingen (WEO). Met de invoering van de WEB konden deze instellingen in aanmerking komen voor diploma-erkenning: zij kunnen dezelfde diploma's uitreiken als de bekostigde instellingen. In totaal 61 instellingen hebben van die mogelijkheid gebruik gemaakt. De WEO blijft nog slechts van toepassing voor instellingen die staatsexamens MAVO, HAVO en VWO verzorgen. Dit betreft twaalf instellingen.

3.1.3 Exameninstellingen

Een nieuwe categorie van instellingen waarop de inspectie BVE toezicht heeft, zijn de exameninstellingen. Dit zijn instellingen die diensten aanbieden op het vlak van de externe legitimering van de examens. Het aantal erkende exameninstellingen voor de BVE-sector bedroeg in 1997 in totaal 45.

3.1.4 Deelnemers

In tabel 3.1.4a is een overzicht opgenomen van de deelname aan het bekostigde BVE-onderwijs in 1997 en de voorafgaande jaren. De bovenste helft van de tabel laat de ontwikkeling zien van de aantallen deelnemers in het beroepsonderwijs. Dat beroepsonderwijs is onderverdeeld in de beroepsopleidende leerweg (BOL, voorheen de MBO-opleidingen), de beroepsbegeleidende leerweg (BBL, voorheen het leerlingwezen en het deeltijd-MBO) en de overige beroepsleerwegen (toeleidende en oriënterende trajecten). In de onderste helft zijn de deelnemers in de educatie opgenomen, gesplitst in deelnemers aan de basiseducatie en het VAVO.

Tabel 3.1.4a Aantal deelnemers bekostigd BVE-onderwijs.

	'92-'93	'93-'94	'94-'95	'95-'96	'96-'97	'97-'98
Beroepsopleidende leerweg: BOL	267.600	269.000	272.800	271.900	268.400	266.400
Beroepsbegeleidende leerweg: BBL	169.800	161.300	156.400	151.000	148.300	147.900
Overige Beroepsleerwegen	22.100	21.500	20.600	17.100	16.900	16.900
Totaal beroepsonderwijs	459.500	451.800	449.800	440.000	433.600	431.200
Basiseducatie	140.600	141.400	132.800	133.500	134.200	134.900
VAVO	77.900	78.200	74.400	70.800	68.700	67.000
Totaal Educatie	218.500	219.600	207.200	204.300	202.900	201.900
Totaal BVE	678.000	671.400	65.7000	644.300	636.500	633.100

Bron: Referentieraming OCenW 1997

Het aantal deelnemers is al enkele jaren licht aan het dalen, zoals uit de tabel blijkt; van 678.000 in 1992 naar 633.100 in 1997. Die daling komt wat de jongeren betreft overeen met die van de basispopulatie waaruit het beroepsonderwijs rekruteert. Bij de volwasseneneducatie is er een daling van de deelname aan het VAVO. Bij de basiseducatie is eveneens sprake van daling van het aantal deelnemers, onder gelijktijdige intensivering (meer uren) van die deelname.

Er is ook een grote groep deelnemers in het niet-bekostigd onderwijs. Dat aantal is in de afgelopen jaren wat sterker gedaald dan in het bekostigde. In totaal gaat het om bijna 400.000 cursisten in 1992-1993, en in 1995-1996 nog om ruim 325.000 cursisten. Oorzaken daarvan zijn niet uit empirisch onderzoek bekend. Ook ontbreken gegevens over een eventuele verschuiving naar 'meer informele' vormen van onderwijs, bijvoorbeeld in de vorm van leren op de werkplek. Recentere gegevens zijn niet beschikbaar. In tabel 3.1.4b zijn zij onderverdeeld naar schriftelijk en mondeling onderwijs.

Tabel 3.1.4b Aantal deelnemers niet-bekostigd onderwijs.

	'92-'93	'93-'94	'94-'95	'95-'96
schriftelijk	208.400	215.800	190.800	176.900
mondeling	190.500	207.900	177.300	149.400
totaal	398.900	423.700	368.100	326.300
verhouding 92=100	100	106	92	82

Bron: CBS: Kwartalschrift 1996:3

3.2 Relaties met de omgeving

In de volgende paragrafen worden de relaties tussen de actoren in het BVE-veld beschreven. Het zijn deze relaties die voor een belangrijk deel inzicht bieden in het functioneren en de staat van het stelsel. De relaties zijn primair beschreven vanuit het gezichtspunt van de hoofdactoren tussen wie de relatie gelegd wordt. Eén van die relaties is die tussen de instellingen en de wetgever. Deze relatie heeft een wat bijzonder karakter in het Onderwijsverslag. Voor een deel is het een relatie zoals de andere: tussen twee actoren in het BVE-veld. Voor een ander deel bevat de wetgeving voorschriften voor de relaties tussen de andere actoren. Voor beide geldt dat de inspectie toeziet op de naleving ervan.

3.2.1 Onderwijs- en examenregeling, de onderwijsovereenkomst en de beroepspraktijkvormingsovereenkomst

Afspraken vastgelegd

De belangrijkste relatie is die tussen de deelnemer die onderwijs wil volgen en de instelling die een programma aanbiedt. De WEB bevat voorschriften voor de wijze waarop die relatie in de vorm van een onderwijsovereenkomst (OV) en een beroepspraktijkvormingsovereenkomst (BPO) moet worden vastgelegd. Dit ter versterking van de positie van de deelnemer. Voor alle beroepsopleidingen die per 1 augustus 1997 van start zijn gegaan, dienden de instellingen per 15 april Onderwijs en Examenregelingen (OER), OV's en BPO's vast te stellen. Een OER is een algemeen document voor een opleiding, de OV bevat individuele afspraken die instellingen met de deelnemers maken. De praktijkovereenkomst is eveneens een individueel contract dat aansluit bij de onderwijs- en examenregeling en dat wordt afgesloten tussen de deelnemer, de instelling en de praktijkplaats (en bij de beroepsbegeleidende leerweg het LOB) voor het praktijkgedeelte van de opleiding. Deze drie documenten worden ook wel de drie WEB-documenten genoemd. In de loop van 1997 is ook voor de opleidingen in de educatie een kwalificatiestructuur vastgesteld. Voor deze opleidingen moeten de instellingen vóór april 1998 onderwijs- en examenregelingen vaststellen en onderwijsovereenkomsten afsluiten.

Bevindingen

Per 1 juli heeft de inspectie de onderwijs- en examenregelingen van de beroepsopleidingen opgevraagd om deze inhoudelijk te kunnen beoordelen. Bij het opvragen is gebleken dat een groot aantal instellingen de onderwijs- en examenregelingen niet tijdig gereed had. Op 1 oktober 1997 had de inspectie van 15 van de 63 ROC's en vakinstellingen OER's ontvangen. Vaak ging het daarbij maar om enkele van de tientallen of soms honderden regelingen, die de instellingen zouden moeten hebben, gezien het aantal opleidingen. Deze respons bedroeg slechts 7 procent van het totale aantal toewijzingen volgens het CREBO. Uit nader onderzoek van de inspectie is overigens gebleken dat van de toegewezen CREBO-opleidingen er in 1997-1998 slechts 46 procent daadwerkelijk wordt aangeboden. Ook bleek dat sommige instellingen OER's van opleidingen hebben aangeboden die niet in het CREBO staan. Veel instellingen hebben het uitstel dat geboden is met betrekking tot de opname van gegevens over de externe legitimering in de onderwijs- en examenregelingen (BVE/B/1997/14130), ten onrechte opgevat als een volledig uitstel van verplichting tot opstelling van de OER's zelf tot 1 december. Op 31 december was slechts de helft van de OER's aan de inspectie toegezonden. De stand van zaken wat betreft de onderwijs- en de praktijkovereenkomst is iets gunstiger. Zowel voor de onderwijs- als voor de praktijkovereenkomst geldt dat een instelling kan werken met een modelovereenkomst die voor elke deelnemer ingevuld kan worden. Per 1 oktober waren van 39 van de 63 instellingen modelonderwijsovereenkomsten ontvangen en hadden 37 instellingen hun modelpraktijkovereenkomsten aan de inspectie toegestuurd. Tegen het eind van het jaar waren van nagenoeg alle instellingen onderwijsovereenkomsten ontvangen. Die waren vrijwel allemaal opgesteld volgens een landelijke model. Het is logisch dat het gebruik van de praktijkovereenkomst wat achterblijft bij het gebruik van de onderwijsovereenkomst. Beroepspraktijkvorming vindt soms pas op een later tijdstip in de opleiding plaats en de overeenkomst wordt pas kort daarvoor afgesloten. Een complicerende factor bij de beroepsbegeleidende leerweg is dat ook het landelijke orgaan de praktijkovereenkomst moet ondertekenen.

Conclusie

Hoewel de inspectie begrip kan opbrengen voor de aanloopmoeilijkheden bij de instellingen, is het uit het oogpunt van rechtsbescherming en voor de positie van de deelnemers ongewenst wanneer er geen OER is voor een in het CREBO opgenomen opleiding die ook feitelijk wordt aangeboden. In de relatie tussen de instelling en de deelnemer ontbreekt dan een elementaire component. Bovendien is de rechtsgeldigheid van het examen in het geding, aangezien belangrijke aspecten van het examen geregeld moeten zijn in de OER.

3.2.2 Kwaliteitszorgverslag

Eisen aan de rapportage

Het kwaliteitszorgverslag is een document waarmee de instelling tweejaarlijks verantwoording aflegt over de werking van haar kwaliteitsborging en verslag doet van de resultaten daarvan. Het verslag is bestemd voor alle belanghebbenden in haar omgeving en het is openbaar. Op basis van de WEB geeft de minister aanwijzingen voor een aantal vereisten wat betreft vorm en inhoud van het kwaliteitszorgverslag. Het kwaliteitszorgverslag moet rapporteren over de werking van het kwaliteitszorgstelsel van de instelling. Conform de WEB zijn de BVE-instellingen verplicht een stelsel van kwaliteitszorg op te zetten en te onderhouden. Hiermee wordt beoogd dat de instelling zich systematisch bezint op de kwaliteit van de eigen onderwijsprestaties en op de verbetering van die prestaties. De instelling dient daar onafhankelijke deskundigen bij te betrekken en zo mogelijk samen te werken met andere instellingen. Het kwaliteitszorgverslag moet in ieder geval betrekking hebben op de volgende terreinen:

- de kwalificering;
- de toegankelijkheid;
- de doelmatigheid van leerwegen;
- de studie- en beroepskeuzevoorlichting.

Noodzaak van een cyclus

Tegelijk biedt het kwaliteitszorgstelsel de mogelijkheid de kwaliteitszorg systematisch aan te pakken door structureel de volgende cyclus te doorlopen: eigen kwaliteitsdoelen stellen, deze zelf bewaken en zichzelf bij onvoldoende kwaliteit verbeteren (reguleren en corrigeren). Deze cyclus kan op diverse niveaus in de instelling worden doorlopen, dus zowel op beleidsniveau over meerdere jaren als op het niveau van het onderwijsleerproces, bijvoorbeeld over een moduloperiode. Na het doorlopen van zo'n cyclus is het mogelijk te oordelen over het zelfcorrigerend vermogen van de instelling. Bij de start van de cyclus is het noodzakelijk dat de instelling zichzelf normen stelt voor nagestreefde opbrengsten. Door deze normen kleurt de instelling de eisen die de omgeving stelt (eindtermen door de overheid, gemeenten voor educatie en deelnemers wat betreft maatwerk). Door eigen normen te stellen licht de instelling indirect toe welke accenten zij legt in het geheel van de kwaliteitseisen die haar omgeving stelt.

Bevindingen

In 1997 hebben alle 24 ROC's die daartoe verplicht waren het tweejaarlijkse kwaliteitszorgverslag bij de inspectie ingediend. De overige instellingen dienen dat vóór het eerst voor 1 mei 1998 te doen. Deze verslagen zijn een belangrijke eerste stap in het proces van interne en externe verantwoording. Ze geven een eerste inzicht in de wijze waarop de instellingen zelf met kwaliteitszorg wensen om te gaan. Aan de werking van het kwaliteitszorgstelsel als zodanig is in nog geen van de verslagen aandacht gegeven, omdat het stelsel bij alle instellingen nog in ontwikkeling is. De functie van de externe verantwoording die het verslag moet hebben komt nog niet goed uit de verf, aangezien slechts een beperkt aantal instellingen het verslag openbaar heeft gemaakt.

De inspectie heeft in 1997 de eerste kwaliteitszorgverslagen van de ROC's beoordeeld op de volgende aspecten.

- 1) Voldoet de beschrijving van de opzet en organisatie van de systematische kwaliteitszorg?
- 2) Voldoet de beschrijving van de kwaliteitszorgcyclus (per opleiding of cluster van opleidingen)?
- 3) Heeft de beschrijving ten minste betrekking op de terreinen kwalificering, toegankelijkheid, doelmatige leerwegen en studie- en beroepskeuzevoorlichting?
- 4) Voldoet de beschrijving van de wijze waarop de kwaliteit van het onderwijs beoordeeld wordt?
- 5) Draagt het kwaliteitszorgstelsel bij aan het zelfcorrigerend vermogen van de instelling?

ad 1) Het organiseren van systematische kwaliteitszorg door de instelling

De meeste ROC's zijn nog volop bezig met het ontwikkelen en structureren van hun organisatie, in het verlengde daarvan, met de inrichting van hun kwaliteitszorgstelsel. Niet altijd zijn alle opleidingen (clusters) in het verslag opgenomen. De relatie tussen de organisatiestructuur en het kwaliteitszorgstelsel is vaak nog onduidelijk. Bij de ROC's waar meer duidelijkheid bestaat over de inrichting van het kwaliteitszorgstelsel, bevindt dat zich over het algemeen nog in de planningsfase.

ad 2) Het hanteren van de kwaliteitszorgcyclus

Managementinformatie is van belang voor het verder operationaliseren van de kwaliteitsdoelen, het beoordelen van de resultaten en het stellen van prioriteiten bij verbeteracties. Vrijwel overal ontbreekt deze noodzakelijk managementinformatie nog. De systematische benadering van kwaliteitszorg volgens een cyclisch model staat bij vrijwel alle instellingen nog in de kinderschoenen. Aan de basisvereisten voor een dergelijke cyclus, zoals een heldere en realistische normering van de doelen en het vaststellen van het bijbehorende meetsysteem, is niet voldaan. Deze situatie leidt ertoe dat er of geen sprake is van normering, of van een normering met een schijnexactheid. Slechts in enkele instellingen zijn nulmetingen uitgevoerd en dan doorgaans voor delen van het ROC en voor enkele van de kwaliteitsvariabelen. In enkele kwaliteitszorgverslagen worden wel complete cycli gerapporteerd. Het gaat dan over eerder gestarte projecten die betrekking hebben op een aantal deelterreinen.

ad 3) Het stellen van meetbare doelen voor kwalificering, toegankelijkheid, doelmatige leerwegen en studie- en beroepskeuzevoorlichting

Uit de verslagen blijkt dat veel instellingen moeite hebben om de door de wet vereiste kwaliteitsterreinen te identificeren. In een aantal verslagen worden wel terreinen genoemd die ongetwijfeld een bijdrage leveren aan de kwaliteit van een product of dienst, maar slechts weinig instellingen benoemen expliciet de kwaliteitsterreinen die zijn genoemd in de wet. Dit aspect zal in de periode tot het volgende verslag een forse inspanning vergen; zowel wat betreft de dekkendheid van terreinen als de concretisering voor alle opleidingen of clusters van opleidingen. Voor zover in de kwaliteitszorgverslagen wel over de terreinen uit WEB-artikel 1.3.5 wordt gerapporteerd, ligt de nadruk op de 'doelmatige leerwegen/studie- en beroepskeuzevoorlichting'. De overige terreinen komen veel minder aan bod. In vrijwel alle gevallen beperken de beschrijvingen zich tot intenties of ze beschrijven één of enkele concrete activiteiten.

ad 4) Het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs

De Regeling kwaliteitszorgverslag WEB vereist expliciet aandacht voor de wijze van examineren en van de externe legitimering. Daarbij hoort ook, naast de exameninstelling, de wijze waarop onafhankelijke deskundigen bij de beoordelingen betrokken worden en er samengewerkt wordt met andere instellingen. De beschrijving van dit onderdeel heeft bij een aantal instellingen wat verwarring opgeleverd, zo bleek uit de kwaliteitszorgverslagen. Deze verwarring kan er oorzaak van zijn dat de inspectie heeft moeten constateren dat de toetsing nog bij vrijwel geen enkele instelling object van kwaliteitszorg is, dat wil zeggen: niet als zodanig wordt beschreven in het kwaliteitszorgverslag. Er wordt zelfs geen melding gemaakt van plannen in die richting. Dat is ernstig voor een cruciaal aspect van de kwaliteitszorg. Verder blijkt dat vrijwel geen resultaten of plannen worden gemeld over de inzet van externe deskundigen en de samenwerking met andere instellingen.

ad 5) Het zelfcorrigerend vermogen van de instelling

Bij geen enkele van de kwaliteitszorgverslagen is geconstateerd dat er op instellingsniveau sprake is van een zelfcorrigerend vermogen. Ook aan veel voorwaarden daartoe is nog niet voldaan. Veel instellingen zijn nog aan het zoeken naar een optimale inrichting van hun kwaliteitszorgorganisatie. Het draagvlak voor kwaliteitszorg is doorgaans onvoldoende, niet alleen op het niveau van het management maar zeker op dat van de

'werkvloer'. Bij verschillende instellingen zijn op opleidingsniveau wel projecten aangetroffen waarbij sprake is van een vorm van zelfcorrigerend vermogen. In de macro-rapportage (Inspectie van het Onderwijs, 1997a) zijn enkele van deze projecten als aanzetten tot 'good practice' beschreven. Tussen deze projecten en een omvattend kwaliteitszorgstelsel op ROC-niveau zit echter nog een fors ontwikkelingspad.

Conclusie

De instellingen hebben een forse inspanning geleverd bij het opstellen van hun eerste kwaliteitszorgverslagen. Op zich is het logisch dat het implementeren van een systeem van kwaliteitszorg een meerjarig ontwikkelingsproces vraagt. De instellingen zullen in de komende periode prioriteit moeten geven aan de centrale en decentrale organisatie van de kwaliteitszorg; het vergroten van het draagvlak bij zowel het management als op de 'werkvloer'; de keuze en operationalisering van kwaliteitsdoelen; de wijze van beoordeling van de examens én een adequate informatievoorziening.

Op basis van de macrorapportage van de inspectie is eind 1997 op basis van overleg in de EB-kamer een aantal afspraken vastgelegd tussen veld en minister voor de verdere ontwikkeling van de kwaliteitszorgsystematiek binnen de sector.

3.2.3 Kwalificatiestructuur

De kwalificatiestructuur biedt met haar eindtermen een inhoudelijk kader voor doelmatige inrichting van het onderwijs. De kwalificatiestructuur is een belangrijk communicatie-middel tussen de instellingen en de branches en sectoren van het bedrijfsleven. Uit onderzoek van de Advies Commissie Onderwijs Arbeid (ACOA, 1996) blijkt dat er een tweedeling bestaat in de kwalificatiestructuur. Aan de ene kant zijn er kwalificatiestructuren die primair op de beroepslogica zijn gebaseerd en waarin dus de kwalificaties centraal staan. Aan de andere kant zijn er kwalificaties die de opleidingslogica als uitgangspunt hebben en die primair in termen van opleidingsdoelen zijn geformuleerd.

De ACOA kwam in 1996 derhalve tot de conclusie dat de kwaliteit van de beroepstyperingen die de verschillende landelijke organen in hun eindtermendocumenten opnemen, zeer wisselend is. Veelal zijn deze typeringen te kenschetsen als vrij magere omschrijvingen. In dat geval is de communicatieve functie niet optimaal, wat negatieve gevolgen kan hebben voor de uitwerking van de eindtermen in de opleidingsprofielen. Daarnaast volgen zij in het algemeen een vrij formele argumentatie om de niveautoewijzing van een beroep te verantwoorden. Dat wil zeggen dat zij de algemene niveaubeschrijving nagenoeg ongewijzigd overnemen uit het 'format' voor de kwalificatiestructuur. Het resultaat is dat het beroep waarvoor de kwalificatie bedoeld is, in zo'n typering niet tot leven komt. De ACOA beveelt de landelijke organen aan de inhoudelijke discussie gericht op verbetering van de eindtermendocumenten te verdiepen. Deze discussie is in 1997 verder gevoerd in het kader van het advies van de Sociaal Economische Raad (SER) over de breedte versus smalheid van de opleidingen in het secundair beroepsonderwijs.

Op verzoek van de minister heeft de Commissie Arbeidsmarktvaagstukken van de SER in 1997 een advies uitgebracht over de versterking van het secundair beroepsonderwijs (Commissie Arbeidsmarktvaagstukken, 1997). Dit advies had vooral betrekking op aspecten van de kwalificatiestructuur. In de vraagstelling stond het dilemma centraal tussen brede of smalle opleidingen, oftewel tussen opleiden voor herkenbare profielen versus het leggen van een brede basis waardoor afgestudeerden zich flexibel kunnen aanpassen aan de veranderingen op de arbeidsmarkt. De commissie stelt in haar advies vast dat er, ondanks de formele gelijkwaardigheid, nog steeds een groot verschil is in waardering voor de beroepsopleidende en beroepsbegeleidende leerweg. Voorts acht zij het van groot belang dat er sprake is van een helder stelsel van kwalificaties die een duidelijk civiel effect hebben en stelt zij vast dat, rekening houdend met onder meer de kanttekeningen van de ACOA, de landelijke kwalificatiestructuur een basis is voor legitimiteit en herkenbaarheid die hierboven zijn beschreven.

Tegelijkertijd stelt de commissie vast dat de beroepspraktijk voortdurend aan verandering onderhevig is. Dat leidt ertoe dat de eindtermen moeten worden aangepast, maar ook dat afgestudeerden voorzien moeten zijn van die vaardigheden die nodig zijn om ook na het afsluiten van de opleiding de veranderingen te kunnen volgen. Daartoe bepleit zij de uitwerking van zogenaamde sleutelkwalificaties. Dit zijn kernkwalificaties van een beroep of van een groep van beroepen. Realisatie van die kernkwalificaties door een deelnemer moet ertoe leiden dat deze gemakkelijker in staat is om overgangen in de loopbaan te overbruggen en zich in het beroep verder te ontwikkelen.

De commissie pleit ervoor de sleutelkwalificaties in de eindtermen te benoemen en tussen de verschillende opleidingen te komen tot een afstemming van die sleutelkwalificaties. Voorts pleit zij ervoor het verdere uitwerkingstraject van eindtermen naar uitvoering in het onderwijs beter te stroomlijnen en tussen instellingen beter op elkaar af te stemmen.

Een en ander heeft ook aanleiding gegeven tot een bespreking in de EB-kamer in december 1997. Op grond daarvan is de notitie 'Versterking Secundair Beroepsonderwijs' vastgesteld waarin een aantal vervolgstappen is overgekomen.

In 1997 heeft een aantal landelijke organen wel 'arbeidsmarkt-monitoring' toegepast. Die werkwijze levert actuele informatie op over ontwikkelingen in het betreffende beroepenveld. Het stelt een landelijk orgaan in ieder geval beter in staat om de kwalificatiestructuur te actualiseren. De vraag of die ook tijdig bijgesteld kan worden, is van een andere orde. De ervaring van landelijke organen leert dat het hele traject van opstellen van beroepsprofielen tot aan publicatie in het CREBO van vastgestelde eindtermen gemiddeld een periode van drie jaar beslaat, onder andere wegens de wettelijk vastgestelde indieningstermijn, waardoor het indienen van eindtermen beperkt wordt tot één keer per jaar.

Over de kwalificatiestructuur educatie valt in 1997 nog niets naders te zeggen, aangezien deze kwalificatiestructuur pas onlangs is vastgesteld. De implementatie ervan is thans in volle gang.

Conclusie

De kwaliteitsborging van het totale ontwikkelingsproces van de kwalificatiestructuur en de eindtermen vraagt de komende jaren intensieve aandacht.

3.2.4 Beroepspraktijkvorming: relatie LOB's - leerbedrijven

Kwaliteit leerbedrijven

Een belangrijke doelstelling van de WEB is versterking van de relatie tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt. Daarin past de betrokkenheid van die markt bij het opstellen van de kwalificatiestructuur en bij het vormgeven van de praktijkcomponent van de opleidingen. Om garant te kunnen staan voor voldoende kwaliteit van de praktijkplaatsen, dragen landelijke organen zorg voor een regelmatige beoordeling van bedrijven en organisaties die de beroepspraktijk verzorgen. De beoordeling vindt plaats aan de hand van criteria die door elk landelijk orgaan afzonderlijk worden vastgesteld. Jaarlijks zorgen de landelijke organen gezamenlijk voor publicatie (in de Staatscourant) van een overzicht van bedrijven en andere organisaties die gunstig beoordeeld zijn. Naast de beoordelende taak heeft het landelijk orgaan ook de taak de bedrijven en andere organisaties te stimuleren om de kwaliteit van de beroepspraktijkvormingsplaatsen te verbeteren. Dit kan door bedrijven en organisaties zelf kwaliteitseisen te laten opstellen voor de praktijkbegeleiding en/of professionalisering van de praktijkbegeleider. De meeste landelijke organen hebben in 1997 gewerkt aan het ontwikkelen van criteria waarmee leerbedrijven beoordeeld kunnen worden op geschiktheid als leerbedrijf voor een bepaalde kwalificatie of als een bedrijf waar een bepaald opleidingstraject kan worden uitgevoerd. De landelijke organen bepalen zelf de criteria. Daardoor blijken de voorwaarden voor erkenning en de duur van de erkenning van landelijk orgaan tot landelijk orgaan sterk te verschillen.

Tekort aan kwaliteit?

Omdat er in een aantal sectoren onvoldoende gekwalificeerde leerbedrijven bestaan, zijn de landelijke organen op die plaatsen soepel in het accepteren van de beroepspraktijkvormingsplaatsen en zijn er veel voorlopige erkenningen afgegeven. De tekorten in aan beroepspraktijkvormingsplaatsen doen zich momenteel in het bijzonder voor bij de assistentenopleidingen (diverse branches), de gezondheidszorg en sociaal-pedagogische beroepen en zowel in de beroepsopleidende als (en vooral) in de beroepsbegeleidende leerweg. Om vraag en aanbod van praktijkplaatsen meer met elkaar in overstemming te brengen zijn recentelijk de volgende initiatieven genomen:

- volume-afspraken over praktijkplaatsen in branche-regiocombinaties;
- roulatie van deelnemers op zodanige wijze dat een praktijkplaats het hele jaar lang bezet blijft;
- gebruik van de 'Pasklaarformule' (zo neemt bijvoorbeeld het uitzendbureau Start jongeren in dienst, detacheert ze bij één of meer bedrijven en garandeert hen werk voor een periode van twee jaar).

Conclusie

De kwaliteitsborging van de leerbedrijven en de beroepspraktijkvorming vraagt de komende jaren aandacht van alle betrokken partijen.

3.2.5 Informatievoorziening door de instellingen

Reeds jaar en dag wordt vastgesteld dat de informatievoorziening in de BVE-sector en tussen de sector en externe partijen veel te wensen overlaat; specifiek die voor de minister en de inspectie. In de beleidsagenda 1995-1999 is administratieve automatisering één van de beleidstrajecten. In 1998 zullen naar verwachting concrete afspraken over de informatievoorziening en de vorm van het informatieverkeer tussen OCenW en de instellingen definitief worden geformuleerd. Die afspraken zullen worden vastgelegd in een informatiestatuut. Deze ontwikkeling zal versterkt kunnen worden door de Wet Onderwijsnummer. Aangezien deze ontwikkelingen echter pas rond de eeuwwisseling hun effect zullen sorteren, is over de jaren 1995-2000 betrekkelijk weinig feitelijke informatie beschikbaar over de staat van het BVE-onderwijs.

Wat geldt voor de externe informatievoorziening, geldt ook voor de interne: daar valt nog veel aan te verbeteren. De interne afstemming van de verschillende componenten op elkaar en de definitieve formulering van een instituutsbrede informatiestructuur vergen veel tijd en inspanning. Bij de analyse van de kwaliteitszorgverslagen, maar ook bij relatief triviale informatievragen van de inspectie blijkt telkens weer dat het veel instellingen de grootst mogelijke moeite kost de gevraagde gegevens boven tafel te krijgen, terwijl het vaak gaat om informatie die ook van groot belang is voor de sturing van de instelling zelf. Als laatste factor kan genoemd worden dat de onderwijskundige veranderingen, zoals een nieuwe kwalificatiestructuur met de bijbehorende opleidingen en onderwijs- en examenregelingen, nopen tot een andere wijze van informatieorganisatie in de instellingen.

Onverlet deze zaken moet opnieuw geconstateerd worden dat hier een ernstig manco zit wat betreft het geven van goede voeding en feedback aan de omgeving van de instellingen. Naast oplossingen op de langere termijn zijn ook kortere-termijnoplossingen noodzakelijk om geen al te grote informatielacunes te laten ontstaan.

3.2.6 Relatie met de overheid: naleving van wet- en regelgeving

Deze paragraaf bundelt eerder gemaakte op- en aanmerkingen ten aanzien van de naleving van de WEB, waaraan toegevoegd de bevindingen in het licht van de Wet Studie Financiering (WSF) die de inspectie opdeed in het kader van haar taak als toezichthouder.

Onderwijs en Examenregeling

In 1997 heeft de meerderheid van de opleidingen onderwijs verzorgd en examens afgenomen zonder dat daaraan een wettelijk vereiste regeling van de onderwijsinstelling aan ten grondslag lag. Voor de onderwijsovereenkomsten en de praktijkovereenkomsten lag die situatie een stuk gunstiger.

Externe legitimering

Per 1 mei 1997 zijn 43 exameninstellingen opgenomen in het CREBO, na toetsing door de inspectie. Vanaf dat moment zijn gesprekken gestart tussen deze exameninstellingen en de onderwijsinstellingen over de contracten rond de externe legitimering. Hoewel per 1 december de relaties met de instellingen contractueel geregeld hadden moeten zijn, was dat in veel gevallen niet zo. In 35 procent van de OER's die vóór 1 december zijn ingeleverd, werd vermeld bij welke exameninstelling de externe legitimering plaats ging vinden. Bij de OER's die daarna binnenkwamen, liep dat op tot ongeveer 55 procent.

Kwaliteitszorgverslagen

Alle ROC's hebben voldaan aan de verplichting vóór 1 mei een kwaliteitszorgverslag in te dienen. Wel hadden diverse van deze verslagen nog een erg rudimentaire vorm.

Wet op de Studiefinanciering

In het kader van de WSF heeft de inspectie in het schooljaar 1996-1997 opnieuw geïnventariseerd in welke mate opleidingen voldoen aan de contacturennorm. Om te voldoen aan de criteria van de WSF moet een opleiding in elk leerjaar minimaal 850 contacturen realiseren. Bij een inventariserend onderzoek bleek de inspectie dat in het schooljaar 1996-1997 65 procent van de opleidingen niet aan dit criterium voldeed, vrijwel evenveel als in het onderzoek van een jaar eerder. Deze opleidingen zouden, bij toepassing van de wet, de cursisten dus geen recht op studiefinanciering verschaffen. Er zijn het afgelopen jaar evenwel nog geen consequenties aan verbonden. De opleidingen uit dit onderzoek waren 'oude' opleidingen, dus van vóór de nieuwe kwalificatiestructuur. Een inventarisatie op grond van de onderwijs- en examenregelingen (voorzover aanwezig) liet zien dat er ook bij de nieuwe opleidingen vaak sprake is van een (te) laag aantal studiebelastinguren. Het komt in dit verband overigens minder gewenst voor dat de WEB geen goede aanknopingspunten biedt voor de beoordeling van de studiebelasting, terwijl via een 'secundaire' wet een toetsing van de contacturen moet plaatsvinden. Daardoor is het niet goed mogelijk de studiebelasting met onderwijskundige motieven te benaderen.

3.2.7 Conclusies

Opbouwen van relaties kost tijd en energie. In 1997 is een aantal stappen gezet om het relatienetwerk nader in te vullen. Veel is daarbij nog niet tot tevredenheid verlopen. Dat geldt met name voor die onderdelen waarvoor de onderwijsinstellingen andere relaties met externe actoren moesten opzetten.

Voor de kwaliteitszorgverslagen geldt in zekere zin hetzelfde. Waar instellingen nog bezig zijn hun organisatie vorm te geven, staan de kwaliteitszorgstelsels nog pas aan het begin van hun ontwikkeling en kan de verslaggeving daarvan nog niet de communicatieve functie vervullen die ervan mag worden verwacht. In de komende jaren moet dat geleidelijk verbeteren. Een belangrijk punt bij dit alles is de informatievoorziening.

De kwaliteitsborging van de beroepspraktijkvorming moet hoger op de agenda komen. Reden tot zorg geeft het feit dat de totstandkoming van de OER's zoveel vertraging heeft opgelopen. De OER vervult een centrale functie in de relatie tussen de deelnemer en de instelling.



4 TOEGANKELIJKHEID

Onder de toegankelijkheid van de BVE-sector wordt verstaan de mogelijkheid tot instroom die het geheel aan opleidingen in de BVE-sector biedt. Elke jongere of volwassene, man of vrouw, autochtoon of allochtoon van zestien jaar of ouder, die zich algemeen of beroepsmatig wil kwalificeren heeft toegang tot enige opleiding in het bestel tot aan het niveau van de startkwalificatie. Twee aspecten van toegankelijkheid worden in dit hoofdstuk behandeld: de toegankelijkheid voor specifieke doelgroepen (paragraaf 4.1) en de toegankelijkheid voor leerlingen die zijn uitgevallen in het voortgezet onderwijs, de zogenaamde risicoleerlingen (paragraaf 4.2).

4.1 Toegankelijkheid voor specifieke doelgroepen

Toegankelijkheid voor specifieke doelgroepen betreft allochtonen; vrouwen aan technische opleidingen en andere opleidingen waarin vrouwen ondervertegenwoordigd zijn; gehandicapten en, tot slot, andere kansarme groepen.

4.1.1 Evenredige deelname van allochtonen

Uit de Vernieuwingsmonitor BVE 1995/1996 (Van Esch, Vrieze en Laemers, 1997) blijkt dat de deelname van allochtonen in de BVE-sector als geheel de afgelopen jaren vrijwel constant is gebleven. In 1995-1996 ging het om ruim 128.000 deelnemers. Omdat het totaal aantal deelnemers wat daalt, is er sprake van een lichte relatieve toename van allochtone deelnemers van 20 procent in 1993-1994 tot bijna 22 procent in 1995-1996.

4.1.2 Allochtone participatie aan educatie

Allochtonen participeren overwegend in de educatie: in 1995-1996 betrof het ruim 105.000 allochtone deelnemers (54 procent). Het totale aantal allochtonen in de educatie is de afgelopen jaren stabiel gebleven. Ook blijkt dat er vanaf 1993 in de groep allochtonen sprake is van een relatief sterkere deelname van allochtone vrouwen. Het percentage allochtonen in de basiseducatie is enigszins gedaald vanaf 1994 (60 procent naar 52 procent) en in het VAVO stijgt het van 40 procent naar 58 procent (Van Esch, Vrieze en Laemers, 1996/1997).

4.1.3 Nederlands als tweede taal (NT2)

De NT2-cursussen in de basiseducatie worden vooral gevolgd door cursisten die als vooropleiding maximaal enige jaren voortgezet onderwijs in hun land van herkomst hebben. Ongeveer driekwart van de cursisten volgt cursussen op de laagste niveaus: op alfabetiseringsniveau of op het zogenoemde lage niveau (volgens de van de SVE/CITO-doelen afgeleide niveau-indeling). De NT2-cursussen in het VAVO worden doorgaans op een hoger niveau gevolgd: twee derde van de cursisten zit op het vereiste midden- of hoge niveau volgens de hierboven genoemde SVE/CITO-niveau indeling (Huisman, 1996).

Er is sprake van een behoorlijke stijging van de deelname van allochtonen aan wat wordt genoemd het additionele cursusaanbod. Elders worden dit ook wel de overige beroepsleerwegen genoemd; feitelijk gaat het om de voormalige programma's vormingswerk en om toeleidende en ondersteunende trajecten. De stijging is van ruim 2.800 in 1993-1994 naar ruim 6.600 in 1995-1996 (Van Esch, Vrieze en Laemers, 1997).

4.1.4 Allochtone participatie aan beroepsonderwijs

De deelname van allochtonen aan het beroepsonderwijs is veel beperkter. Het gaat in 1996-1997 om ruim achttienduizend deelnemers in de beide leerwegen. Dat betekent 5 procent van het totaal van de leerlingen. Dat percentage is klein te noemen als de totale omvang van de potentiële leerlingenpopulatie in ogenschouw genomen wordt, en het feit dat het secundair beroepsonderwijs voor deze groepen bij uitstek de kwalificeringsinstantie is, aangezien de doorstroom naar het hoger onderwijs voor deze groepen nog beperkter is.

Ten opzichte van de jaren hiervoor is er evenwel zeker een positieve ontwikkeling te bespeuren, aangezien in 1993-1994 het percentage 3,8 bedroeg en in 1995-1996 4,4. Hier is dus een zeker sprake van een (hoogstnoodzakelijke) inhaalslag. Deze trend is dus zowel zichtbaar bij de BOL als de BBL, waarbij de percentages in de BBL in een meerjarig perspectief steeds wat lager zijn dan bij het BBO (in 1996-1997 4,2 procent versus 5,6 procent; Van Esch, Vrieze en Laemers, 1997).

Uitgesplitst naar sectoren in het beroepsonderwijs blijkt dat zich in de afgelopen vier jaar aanzienlijke fluctuaties voordoen. Dat komt het duidelijkst tot uitdrukking in de BBL. Daar doet de groei zich vooral voor bij de economische opleidingen van bijna 900 (2,9 procent) naar 1.500 (6,2 procent) en in wat mindere mate bij de technische opleidingen, van bijna 1.900 (2,3 procent) naar bijna 2.100 (3,2 procent), terwijl het aantal allochtonen in de zorgsector gehalveerd is tot ruim 500. Het lijkt er dus op dat een aantal bedrijfstakken het allochtone potentieel gaat aanboren. In de beroepsopleidende leerweg zijn vergelijkbare trends zichtbaar, maar minder scherp. Ook hier tussen 1993-1994 en 1996-1997 de grootste groei in de economische sector van 5.200 (5,4 procent) naar 7.600 (8,4 procent). Het kan zijn dat daar de assistentenopleidingen een rol bij spelen (Van Esch, Vrieze en Laemers, 1997).

De Integrale regeling specifieke doelgroepen die in 1995 en 1996 van kracht was, is onder meer gericht op een grotere deelname van allochtonen aan het beroepsonderwijs. De door de ROC's in het kader van deze regeling geformuleerde taakstellingen blijken in beide jaren gehaald te zijn. Dat komt overeen met de stijging van het landelijke percentage (Van Esch, Vrieze en Laemers, 1997).

4.1.5 Participatie van vrouwen

De deelname van mannen en vrouwen aan het totale BVE-onderwijs is over een reeks van jaren vrijwel gelijk. In de educatie is al jaren sprake van een grote participatie van vrouwen: ongeveer 60 procent van de deelnemers is vrouw. In het beroepsonderwijs is sprake van grote sectorale verschillen. Er zijn weinig vrouwen die deelnemen aan een technische beroepsopleiding; ongeveer gelijke aantallen mannen en vrouwen in de economie en een beperkte deelname van mannen in de dienstverlening en gezondheidszorg van de beroepsopleidende leerweg.

De Integrale regeling specifieke doelgroepen is er onder andere op gericht om de deelname van meisjes aan de traditioneel mannelijke beroepsopleidingen te vergroten, zoals techniek (exclusief mode en kleding) en de opleidingen op het terrein van horeca, handel en slagerij en vleessector. De onderwijsinstellingen hebben taakstellingen geformuleerd om die verschillen met enkele procenten per jaar te verkleinen. Uit de Vernieuwingsmonitor BVE blijkt dat de instellingen deze taakstellingen in 1995 en in 1996 ruimschoots hebben gehaald. Een en ander neemt niet weg dat de feitelijke participatie van meisjes aan de technische beroepsopleidingen maar langzaam toeneemt en voor de BBL zelf daalt. Voor de BBL is er een stijging van 5,5 procent meisjes in 1994-1995 naar 3,7 procent in 1996-1997. Voor de BOL een groei van 13,8 procent naar 15,4 procent tussen 1994 en 1996.

4.1.6 Gehandicapten

De BVE-sector telt in 1995-1996 bijna vierduizend gehandicapte deelnemers, die gelijkelijk verdeeld zijn over de educatie en het beroepsonderwijs. De afgelopen periode is een aantal projecten gestart om de deelname van gehandicapten te vergroten, zoals 'Samen naar Werk' en 'Expertise-Opbouw Beroepsopleiding Gehandicapten'. De positie van gehandicapten in het BVE-onderwijs is in het schooljaar 1995-1996 aanzienlijk verbeterd (Van Esch, Vrieze en Laemers, 1997). In vergelijking met 1994-1995 is er sprake van een stijging met 50 procent. De grootste toename is te zien in de basiseducatie en vooral in de beide leerwegen van het beroepsonderwijs. Opvallend is de stijging in twee jaar tijd van 49 (0,1 procent) naar 428 (0,6 procent) in de beroepsbegeleidende leerweg

van de technische opleidingen. Hierbij moet aangetekend worden dat er ook sprake kan zijn van een zeker 'registratie-effect', mede als gevolg van de start van de hierboven genoemde projecten.

4.1.7 Andere kansarme groepen

De participatie van traditionele groepen deelnemers (analfabete en semi-analfabete autochtonen) aan de basiseducatie neemt af. De oorzaak daarvan kan deels een historische ontwikkeling zijn (realisatie inhaalslag), maar deels is er ook sprake van verdringing. De reden daarvoor kan liggen in het feit dat, in het kader van het inburgeringsbeleid, de gemeenten minder prioriteit geven aan deze doelgroep. Uit een recent rapport van de BVE-procescoördinatie (1997, blz. 35) blijkt dat de gemeenten de komende jaren aan de klassieke doelgroepen van de educatie (autochtone analfabeten, ouderen, vrouwen in traditioneel mannelijke beroepen en licht verstandelijk gehandicapten) de minste ruimte zullen geven. Degenen die het hoogst op de prioriteitenlijst staan bij de gemeenten zijn de allochtonen, de werkzoekenden en personen met een uitkering.

4.2 Toegankelijkheid van de BVE-instellingen voor risicodeelnemers

Alle jongere deelnemers die om uiteenlopende redenen niet in staat zijn om zonder nadere toerusting in te stromen in een beroepsopleiding worden 'risicodeelnemers' genoemd. Ze zijn afkomstig uit het voortgezet onderwijs of het VSO. De inspectie heeft een zogenoemde quick scan uitgevoerd bij 27 ROC's naar de actuele situatie betreffende de opvang van risicodeelnemers (Inspectie van het Onderwijs, 'Risico's rond risicogroepen' 1998). Dit rapport geeft een representatief beeld van de situatie in het BVE-veld aan het einde van 1997 op vijf thema's.

1) Het niet toelaten van risicodeelnemers tot een beroepsopleiding

Het komt voor dat risicodeelnemers niet worden toegelaten tot een beroepsopleiding, maar worden terugverwezen naar het voortgezet onderwijs of doorverwezen naar het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) of naar andere instellingen. Uit de quick scan komt naar voren dat het om kleine aantallen risicodeelnemers gaat en dat dit bij één derde van de ROC's voorkwam. Ondanks alle beleidsmatige aandacht in het afgelopen decennium voor deze problematiek, is er nog steeds geen betrouwbare registratie en tast men over nog in het duister over de precieze omvang van deze groep, die tussen wal en schip valt.

2) De directe plaatsing in de beroepsopleidingen met steunmaatregelen

Directe plaatsing in een beroepsopleiding is vaak moeilijk, aangezien voor veel risicodeelnemers het dikwijls nog onduidelijk is welke beroepsopleiding het best bij hen past. Ook is hun beginniveau doorgaans niet toereikend. Om de directe plaatsing van risicodeelnemers in een beroepsopleiding te ondersteunen, worden maatregelen van uiteenlopende aard genomen, zoals:

- het aanbieden van voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) aan individuele risicodeelnemers en aan groepen risicodeelnemers;
- de voorlopige voortzetting van activiteiten die sterk overeenkomen met de inhoud van de oude oriëntatie- en schakelprogramma's en vormingswerkprogramma's;
- verlenging van de cursusduur;
- verkleining van de groepen.

In de praktijk blijken zich bij de directe plaatsing van risicodeelnemers in een beroepsopleiding allerlei knelpunten voor te doen. Het betreft:

- de ontbrekende schakel van VBO en MAVO met het beroepsonderwijs in de vorm van specifieke doorstroomprogramma's voor deze groep;
- de organisatie van de beroepsopleidingen voor branches of bedrijfstakken, waardoor sommige bedrijfstakken en beroepen van de arbeidsmarkt niet in beeld zijn. Te denken is aan de autoslopersbranche, bedrijven voor recycling, interieurverzorging en dergelijke;
- het gegeven dat sommige activiteiten niet in de kwalificatiestructuur passen of op een andere manier buiten de WEB-regelgeving vallen: bijspijkercurssussen, de 'oude' schakelprogramma's en dergelijke;
- 'fictieve' inschrijvingen bij een school voor voortgezet onderwijs terwijl het onderwijsaanbod wordt verzorgd door een ROC;
- het feit dat niet alle ROC's beschikken over de expertise en de formatie van het voormalige vormingswerk en de versnippering van de aanwezige expertise binnen de scholen en tussen scholen onderling;
- gedrags-, leer-, attitude- en motivatieproblematiek.

3) Het aanbod van assistentenopleidingen

Wegens het lage of onvolledige kwalificatieniveau van veel risicodeelnemers is een breed aanbod van opleidingen op assistentniveau gewenst. Dit aanbod is op dit moment nog volop in ontwikkeling. De inmiddels toegekende licenties worden vaak niet volledig door de ROC's gebruikt. De instellingen ervaren het ontbreken van deze opleidingen voor de bouw en voor de zorgsector als een gemis. Ook het tekort aan plaatsingsmogelijkheden voor de beroepspraktijkvorming is een probleem dat één op de vijf ROC's meldt. Overigens moet hierbij in ogenschouw genomen worden dat dergelijke assistentenopleidingen natuurlijk wel een reëel arbeidsmarktperspectief moeten bieden, anders zijn het doodlopende trajecten.

4) De samenwerking met andere instellingen

Het ligt voor de hand dat vooral het voortgezet onderwijs en de BVE-instellingen samenwerken. Ook lokale en/of regionale actoren, zoals de gemeenten en de RMC's, kunnen een belangrijke rol spelen. Uit de quick scan blijkt dat in het najaar van 1997 twee derde van de ROC's met één of meer scholen voor voortgezet onderwijs overleg gestart is om te komen tot samenwerking. Bij één vijfde van de ROC's bevindt de samenwerking zich inmiddels in de uitvoeringsfase. Men is dan bezig met:

- de afstemming van wervingsactiviteiten en de intake;
- de programmatische afstemming;
- een verheldering van de beelden die men van elkaar heeft en zoals die met name bij docenten van de onderscheiden schoolsoorten leven;
- de wederzijdse doorverwijzing van leerlingen;
- de ondersteuning bij programma-uitvoering in het voortgezet onderwijs door docenten van het ROC;
- de uitvoering van activiteiten in het voortgezet onderwijs door de inzet van docenten van het ROC (soms via detachering en vaak uit de formatie van het vormingswerk);
- het aanbieden van contractactiviteiten door het ROC aan MAVO-scholen.

Over de effectiviteit van deze nieuwe initiatieven kan thans nog niets gemeld worden.

5) De plaatsing in de educatie

Voor risicodeelnemers van achttien jaar en ouder is plaatsing in een educatief traject mogelijk. Of dit daadwerkelijk gebeurt, is afhankelijk van het doelgroepenbeleid van de lokale overheid.

De bovenstaande punten overziende, valt vast te stellen dat er nog sprake is van aanzienlijke knelpunten in de opvang van risicodeelnemers. Er bestaan binnen de kaders van de WEB (met name artikel 7.2.2, lid 5) in principe voldoende mogelijkheden om een passend onderwijsaanbod voor risicodeelnemers te bieden. Centrale opdracht is daarbij zoveel

mogelijk cursisten binnen boord te houden. Er moet gewaakt worden voor het opnieuw creëren van niet kwalificerende trajecten. Daarbij speelt overigens nadrukkelijk de vraag op welke manier risicodeelnemers allereerst door scholen voor voortgezet onderwijs opgevangen moeten worden, bijvoorbeeld in de vorm van doorstroomprogramma's. Het inspectierapport 'Risiko's rond risicodeelnemers' geeft aan dat de contacten tussen de ROC's en de scholen voor MAVO, VBO en VSO nog niet zijn omgezet in functionele samenwerkingsverbanden. Inmiddels heeft de minister over de opvang van de risicodeelnemers afspraken gemaakt met het BVE-veld om regionale oplossingen en deelkwalificatietrajecten uit te proberen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1998).

4.3 Conclusies

Participatie van allochtonen, gehandicapten en meisjes in technische studierichtingen groeit over de langere termijn. Dat neemt niet weg dat het feitelijke participatieniveau van allochtonen nog zeer laag is (5 procent).

Minder gunstig staan de analfabeten en de semi-analfabeten er voor. De deelname van deze groep aan educatieve trajecten is sterk afgenomen, omdat gemeenten in 1996/1997 andere prioriteiten hebben gesteld. Bij de inburgering is sprake van een duidelijke verbetering, omdat de wachtlijsten in de educatie de laatste jaren significant zijn afgenomen. De conclusie van de inspectie is dat er binnen de kaders van de WEB verschillende mogelijkheden zijn om een passend onderwijsaanbod voor risicodeelnemers te bieden. De kunst is om dit aanbod af te stemmen op de feitelijke vragen en behoeften van de risicodeelnemers en om die deelnemers zoveel mogelijk 'binnen boord' te houden. Een tweede aandachtspunt is de vraag of en op welke manier (bijvoorbeeld in de vorm van doorstroomprogramma's) risicodeelnemers allereerst door scholen voor voortgezet onderwijs opgevangen kunnen worden. Ook is nog het nodige te doen in de samenwerking tussen ROC's, RMC's en VO- en VSO-scholen.



5 DOELMATIGHEID

In dit hoofdstuk komen twee vormen van doelmatigheid aan bod. In paragraaf 5.1 komt de onderwijskundige doelmatigheid en in paragraaf 5.2 de bedrijfskundige doelmatigheid aan de orde. De bedrijfskundige doelmatigheid wordt besproken in termen van de voorwaarden voor onderwijskundige doelmatigheid.

5.1 Onderwijskundige doelmatigheid

De volgende aspecten van onderwijskundige doelmatigheid passeren de revue: in paragraaf 5.1.1 de kwaliteit van de inburgeringstrajecten; in 5.1.2 de realisatie van maatwerk; in 5.1.3 de kwaliteit van de inburgeringstrajecten; in 5.1.4 de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming; in 5.1.5 de inzet van educatieve technologie en in 5.1.6 de integratie van de in-service opleidingen.

5.1.1 Kwaliteit inburgeringstrajecten

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de inburgeringstrajecten heeft de inspectie gebruik gemaakt van de standaarden en indicatoren die zij heeft ontwikkeld voor de evaluatie van het actieplan 'Weg met de wachtlijsten NT2'. Wat de kwaliteit van het primaire proces betreft, concludeert de inspectie met genoegen dat de scores op de kwaliteitsstandaarden 'intake en plaatsing', 'deelnemersbegeleiding' en 'zorg bij door- en uitstroom' een voldoende te zien geven. Op de standaarden 'zorgvuldige afstemming van het traject op de behoefte van de deelnemer' en 'er is bij de interne kwaliteitszorg specifieke aandacht voor inburgeringstrajecten' wordt nog onvoldoende gescoord. De conclusie kan zijn dat op het niveau van de kwaliteitsindicatoren de onderzoeksresultaten een genuanceerd beeld opleveren. De belangrijkste conclusies die op basis daarvan kunnen worden getrokken zijn de volgende:

- Voor het realiseren van maatwerktrajecten is een degelijke, professionele intake vereist. De interne en externe scholing van intakers en de inzet van een officiële tolk laten te wensen over en verdienen meer aandacht.
- De beoogde sluitende aanpak vergt regelmatig en gestructureerd overleg tussen de gemeentelijke trajectbegeleider en de deelnemersbegeleider van de educatieve instelling. Omdat van een dergelijk overleg slechts bij één derde van de onderzochte instellingen sprake was, dient aan dit punt zorg te worden besteed.
- Omdat het merendeel van de nieuwkomers geen weet heeft van het Nederlandse onderwijssysteem, is voorlichting hierover belangrijk. Het onderzoek wijst uit dat de schriftelijke voorlichting over de aard en inhoud van de begeleiding van de nieuwkomers in het Nederlands en in de moedertaal meer aandacht verdienen.
- Met het oog op een goede bewaking van rendement en efficiency, is meer aandacht geboden voor een deugdelijke en inzichtelijke registratie van de studieresultaten van de nieuwkomers. In dat verband is ook meer aandacht gewenst voor het schriftelijk vastleggen van de door- en uitstroomspiegelingen en van de aard en inhoud van de begeleiding van de door- en uitstroom van de nieuwkomers. Ook de registratie van de redenen van het voortijdig stoppen is daarbij van belang.
- Nieuwkomers die om acceptabele redenen één of enkele lessen hebben moeten verzuimen, dienen in de gelegenheid te worden gesteld die in te halen. Aangezien de helft van de onderzochte instellingen hiervoor geen voorziening had getroffen, is voor dit punt zorg geboden.

5.1.2 Maatwerk in beroepsopleidingen

In de BVE-sector wordt al langere tijd gewerkt aan onderwijskundige doelmatigheid door individualisering, modulering en flexibilisering. Kern daarvan is het toesnijden van opleidingsprogramma's op de behoeften en capaciteiten van de deelnemers. Dat wordt aangeduid als maatwerk. Dit maatwerk heeft als consequentie dat deelnemers veel meer worden benaderd als zelfstandig lerenden; dat docenten zich sterker richten op het

begeleiden van leerprocessen en flexibeler worden ingezet; dat leermiddelen worden gemaakt voor individueel leren en voor het werken in taakgroepen; dat de informatie- en communicatietechnologie (ICT) wordt benut voor de onderwijsleerprocessen en de voortgangsregistratie van de deelnemers; dat er meer diversiteit in onderwijsruimten komt en dat er een passend opleidingstraject is voor iedere deelnemer.

In 1997 heeft de inspectie BVE onderzoek gedaan naar de realisatie van maatwerk in de praktijk van de beide leerwegen in de beroepsopleidingen elektrotechniek, handel en verzorging. Zij onderzocht in welke mate er in genoemde opleidingen sprake is van:

- 1) flexibele leertrajecten voor de deelnemers;
- 2) integrale begeleiding van deelnemers;
- 3) een optimale onderwijsintensiteit en studiebelasting;
- 4) voldoende randvoorwaarden voor de realisering van meer maatwerk (Inspectie van het Onderwijs, 1997e).

ad 1) Flexibele leertrajecten

Bij een kwart van de onderzochte opleidingen is in 1996-1997 in meer of mindere mate geconstateerd dat het leerstofjaarklassensysteem was doorbroken. In die opleidingen zijn er niet alleen mogelijkheden om later in te stromen of extra hulp bij lastige onderdelen te krijgen, maar kunnen deelnemers ook in eigen tempo de opleiding doorlopen en in de loop van het schooljaar een diploma halen. Mogelijkheden tot flexibele leertrajecten komen voornamelijk voor bij de BBO-opleidingen in de handel en de elektrotechniek. Bij de overige opleidingen zijn deze mogelijkheden nog niet of nauwelijks aanwezig. Er zijn wel aanpassingen van het standaardleertraject (vooral in de vorm van nevenschakeling en vrijstellingen) maar deze worden aangebracht binnen het leerstofjaarklassensysteem. Opmerkelijk is dat slechts één op de vijf korte MBO-opleidingen in zowel de handel als in de verzorging mogelijkheden tot flexibele leertrajecten kent. In een ouder onderzoek (Meesterberends-Harms en Wiersma, 1990) bleek dat de korte opleiding in het MBO in overwegende mate flexibel was ingericht. Deze verworvenheid van het KMO kon na beëindiging van het proefproject op diverse plaatsen blijkbaar niet behouden worden. Het gegeven dat een instelling flexibele leertrajecten aanbiedt, betekent niet automatisch dat de deelnemers er daadwerkelijk gebruik van maken. Het aantal deelnemers dat gebruik maakt van een flexibel leertraject om versneld een opleiding te doorlopen, is in de praktijk nog gering.

Opvallend is dat Colleges van Bestuur terughoudend opereren op het gebied van flexibele leertrajecten: zij geven hieraan geen prioriteit of zij laten ontwikkelingen over aan de afdelingen in de instelling.

ad 2) Integrale begeleiding

Slechts één op de drie opleidingen heeft een voldoende tot goed uitgewerkt systeem van integrale begeleiding. Bij deze opleidingen is het totale begeleidingssysteem in een document beschreven. De deelnemers worden in de praktijk adequaat geïnformeerd over de begeleidingsmogelijkheden en de begeleidingsafspraken worden per deelnemer vastgelegd en geëvalueerd. Er zijn hier diverse vormen van begeleiding, waaronder tenminste leertrajectbegeleiding (bij intrede, voortgang en uitrede) en begeleiding bij het leren in de beroepspraktijk. Het begeleidingssysteem van deze opleidingen wordt periodiek geëvalueerd en bijgesteld. De MBO-opleidingen in handel en de verzorging zijn het verst op dit gebied: bij 50 tot 55 procent van alle opleidingen komt de inspectie tot een positief oordeel. De MBO- en BBO-opleidingen in de elektrotechniek blijven duidelijk achter in het ontwikkelingsproces: de keuzebegeleiding en vooral de leertrajectbegeleiding staan in veel gevallen nog in de kinderschoenen.

ad 3) Onderwijsintensiteit en studiebelasting

Ruim 40 procent van de onderzochte beroepsopleidingen tracht een zodanig hoge onderwijsintensiteit te realiseren, dat deelnemers de eindtermen binnen de vastgestelde studieduur kunnen bereiken. Deze opleidingen kennen een relatief groot aantal lesweken per jaar (meer dan 38), hebben een goed werkend vervangingsstelsel voor uitgevallen lessen en hebben de leeractiviteiten evenwichtig over de opleidingen gespreid. Bij de opleidingen die door de inspectie niet positief beoordeeld zijn, ontbreken één of meer van deze basisvoorwaarden.

De inspectie constateert met zorg, dat de wettelijke getallen van zestienhonderd studiebelastingsuren en veertig lesweken per jaar in 1996-1997 niet of nauwelijks in praktijk zijn gebracht. Ook uit eerdere inventarisaties van de inspectie is gebleken dat het aantal les- en stage-uren in het MBO aanzienlijk is teruggelopen. Het belang van de deelnemers wordt geschaad doordat de opleidingenprogramma's niet voldoen aan de vereiste onderwijsintensiteit.

ad 4) Voorwaarden voor verdere vernieuwing

Ruim twee vijfde van de onderzochte opleidingen heeft de minimaal noodzakelijke voorwaarden gerealiseerd om het concept maatwerk in de komende jaren verder gestalte te kunnen geven. Bij deze opleidingen is ten minste sprake van:

- een systematische informatieverzameling voor de integrale begeleiding van deelnemers;
- een planmatige, onderwijskundige scholing van hun personeel;
- toenemende investeringen in onderwijskundige vernieuwing.

Opleidingen die de inspectie op het gebied van aanwezige voorwaarden niet positief beoordeeld heeft, missen één of meer van deze elementen. Vooral de beschikbaarheid van voldoende middelen voor vernieuwing vormt een probleem bij deze opleidingen. In 1996 heeft de inspectie haar zorg al uitgesproken over de inventarissen van een aantal technische MBO-opleidingen. Toen bleek een deel van de praktijk eindtermen niet (goed) te realiseren te zijn wegens ontoereikende outillage.

In haar onderzoek van 1997 heeft de inspectie de situatie bezien op het gebied van de leermiddelen. Slechts één van de drie opleidingen beschikt over leermiddelen, waarmee deelnemers individueel of in taakgroepen zelfstandig kunnen leren. Er is een ernstig gebrek aan leermiddelen die autonoom leren en flexibeler onderwijs mogelijk maken. Ook in de sfeer van de onderwijsruimten bestaan substantiële knelpunten voor de realisering van flexibeler onderwijs. In het schooljaar 1996-1997 beschikte slechts een kwart van de onderzochte opleidingen over huisvesting die toepassing van nieuwe werkwijzen mogelijk maakt. In veel situaties zijn de afgelopen jaren weinig investeringen in de huisvesting gedaan.

De inspectie constateert dat de BVE-instellingen doorgaans hoge prioriteit geven aan zaken die voorgeschreven zijn (bijvoorbeeld: ROC-vorming, invoering nieuwe eindtermen) of aan zaken die direct te maken hebben met hun positie en uitstraling (bijvoorbeeld: start van nieuwe opleidingen, projecten op het gebied van technologische vernieuwing). Onderwijskundige vernieuwingen zijn echter een zaak van lange adem en ze worden in kleine stapjes uitgevoerd. Op dit moment worden deze vernieuwingen meestal niet krachtig, consequent en effectief aangestuurd door het management van de meeste BVE-instellingen. Wil het concept van maatwerk in de komende jaren meer gestalte krijgen, dan is een sterk onderwijskundig leiderschap een eerste vereiste.

5.1.3 Beroepspraktijkvorming

Eén van de majeure uitdagingen voor de sector is het versterken van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. In de beroepsopleidingen is de beroepspraktijkvorming het eerste moment waarop die aansluiting gestalte krijgt. Er blijkt zich een aantal fricties voor te doen bij het realiseren van een sterkere beroepspraktijkvorming.

Capaciteit

De beschikbare capaciteit aan praktijkplaatsen was en is nog steeds een probleem. Dat heeft verschillende oorzaken, zoals conjuncturele ontwikkelingen maar ook gebrek aan opleidingsaffiniteit en traditie bij een deel van de bedrijven en organisaties. De opleidingscapaciteit in het leerlingwezen is de voorbije jaren fors teruggelopen. De vele inspanningen om het conjuncturele tij op het gebied van praktijkleerplaatsen in het leerlingwezen te keren, hebben slechts bescheiden vruchten afgeworpen.

Kwaliteit van de beroepspraktijkvorming

In het leerlingwezen zijn in de afgelopen jaren systematische oefenmogelijkheden tot stand gekomen in de vorm van praktijkcentra. In de beroepsopleidende leerwegen komen, hoewel nog bescheiden in omvang, meer vormen van probleemgestuurd onderwijs en praktijksimulaties tot ontwikkeling. Er worden dus andere en hogere eisen gesteld aan de bedrijven en organisaties die beroepspraktijkplaatsen bieden, en aan de materiële voorzieningen van de onderwijsinstellingen.

Op het niveau van de eindtermen, certificaten (door de integratie van beroepspraktijkvorming in de deelkwalificaties) en onderwijsseenheden is inmiddels een redelijke mate van samenhang tussen theorie en praktijk bereikt. Maar in de feitelijke onderwijsuitvoering blijkt het volgens inspectieonderzoek nog buitengewoon lastig om theorie en praktijk te integreren, in het bijzonder waar het gaat om de samenhang tussen leren op school en leren in praktijkbiedende organisaties. Onderwijs- en productieprocessen laten zich moeilijk op elkaar afstemmen.

Op grond van de eerste analyses van de onderwijs- en examenregelingen constateert de inspectie dat de onderwijsinstellingen problemen hebben met de inhoudelijke structurering van de beroepspraktijkvorming ('wat moet waar wanneer geleerd worden') en met de leertrajectbegeleiding van de praktijkcomponent in de beroepsbegeleidende leerweg. Een aantal instellingen heeft vanwege deze problemen met landelijke organen afgesproken dat zij voorlopig nog een deel van hun vroegere consulentenwerk voortzetten.

5.1.4 Educatieve benutting van nieuwe technologie

Vanaf 1995 zijn de programma's BVE-net, BVE-2000 en ATB van start gegaan. Deze programma's kennen een breedte- en een dieptespect. Het project BVE-net stimuleert door kleinschalige demonstratieprojecten internet- en intranetgebruik in de BVE-sector. BVE-2000 heeft betrekking op innovatieprojecten waarin diverse nieuwe vormen van informatie en communicatietechnologie worden ingezet voor het verbeteren van het primair proces. BVE-2000-projecten zijn gericht op de ontwikkeling van nieuwe elektronische leermiddelen. Eind 1997 zijn een kleine tweehonderd demonstratieprojecten BVE-net uitgevoerd en zo'n honderdvijftig BVE-2000 waarvan de helft afgerond en de helft nog in uitvoering.

Het project ATB is gericht op het geheel herontwerpen van de opleidingsprogramma's van de grote technische studierichtingen met behulp van nieuwe educatieve technologie. De bedoeling van het project is het aantrekkelijker maken van technische opleidingen door de ontwikkeling van lesmateriaal dat jongeren van deze tijd aanspreekt. Op termijn wordt er ook een verbetering verwacht van het imago van techniekopleidingen bij jongeren. ROC's uit de vier grote steden voeren elk een pilotproject uit op een van de vakgebieden elektrotechniek, motorvoertuigentechniek, bouwtechniek en werktuigbouwkunde.

In de Vernieuwingsmonitor BVE wordt een beschrijving en analyse gegeven van de voortgang van deze projecten. Het totale beeld dat daaruit naar voren komt, is dat er naast de stimulering op landelijk niveau ook vanuit de instellingen zelf substantieel in deze innovaties wordt geïnvesteerd. Het technisch beroepsonderwijs loopt daarbij nog voorop, maar ook in de andere sectoren van het beroepsonderwijs en de basiseducatie en NT2 opleidingen zijn diverse projecten gaande. De volwasseneneducatie in de sfeer van

algemeen voortgezet onderwijs blijft nog wat achter. Er is specifiek gevraagd naar het gebruik van telematica-toepassingen door BVE-instellingen. Men constateert een duidelijke groei tussen 1995 en 1996 (van 36 procent naar 59 procent), waarbij het beroepsonderwijs voorop loopt in vergelijking met de educatie. Uit de gegevens van de monitoring van het telematicagebruik in de BVE-sector (De Haan, 1996) blijkt dat in het schooljaar 1996/1997 twee derde van de instellingen een expliciet beleid ontwikkelt op het vlak van experimenteel gebruik van intranet- en internettoepassingen.

In het najaar van 1997 is een nieuwe ronde ICT-stimuleringsbeleid van start gegaan onder de noemer 'Investeren in Voorsprong'. Voor de BVE-sector heeft deze ronde het karakter van uitbouw van de relatieve voorsprong die zij heeft op het vlak van educatief gebruik van nieuwe technologie. Deze voorsprong is in het toekenningsbeleid ook tot uitdrukking gekomen in die zin dat alle BVE instellingen één of twee voorhoede-eenheden in de instelling hebben kunnen kandideren. Alle 84 voorhoedeprojecten zijn door de minister gehonoreerd. Daarmee kunnen de instellingen in de voorhoede-eenheden een volgende stap zetten in het benutten van educatieve technologie. De voorzieningen en middelen die ze voor deze voorhoede-eenheden beschikbaar krijgen, maken het voor hen beter mogelijk de opbrengsten van BVE-net- en BVE-2000-projecten werkelijk te gaan benutten. De integratie van de ervaringen en concrete leermiddelen in de voorhoede-eenheden is een grote uitdaging.

Wel moeten alle betrokken partijen de transfer van de ervaringen en producten uit alle projecten nader beschouwen. Het is de vraag of de markt voor educatieve multimedia in de BVE-sector wel voldoende functioneert. Zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde als op het vlak van taakverdelingen tussen actoren moeten nadere afspraken gemaakt worden (zie ook de conclusies in het rapport 'Werk maken van Maatwerk'). Dit klemt temeer aangezien de beschikbaarheid van dergelijke nieuwe leermiddelen een voorwaarde is voor het realiseren van maatwerk en van didactische vernieuwing in de BVE-sector.

5.1.5 Integratie van de in-service opleidingen in de ROC's

Een belangrijk sluitstuk van de ROC-vorming was de integratie van de theoretische component van de in-service opleidingen verpleging of verzorging in de ROC's. Deze opleidingen vielen eerst onder het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en hadden een eigen regelgeving. Het gaat hier om ruim 22.000 leerlingen die voorheen een in-service opleiding verpleging of verzorging volgden in de zorgsector. Nadat vóór 1 december 1996 alle overdrachtsovereenkomsten van het in-service onderwijs met ROC's getekend waren, heeft de feitelijke overdracht van de instellingen voor in-service onderwijs plaatsgevonden op 1 augustus 1997. Het overgrote deel is overgedragen aan de ROC's en een zeer klein deel aan het HBO.

Tegelijk met het organisatorische integratieproces van de in-service opleidingen in de ROC's vindt de invoering plaats van een nieuw en samenhangend opleidingsstelsel verpleging en verzorging plaats. Dit is een dubbelslag die een extra belasting betekent voor alle betrokkenen. Er moest tegelijkertijd inzet zijn voor en aandacht uitgaan naar de herinrichting van en herschikking in de DGO-sector én naar de vernieuwing van het primaire proces. Dit betekent zowel voor de 'oude' DGO-sector als het in-service onderwijs een grote omschakeling naar een volledig nieuw opleidingsstelsel.

De conclusie is gerechtvaardigd dat de feitelijke overdracht van het in-service onderwijs aan de ROC's heeft plaatsgevonden zoals voorzien. De invoering van een nieuw samenhangend opleidingsstelsel én de fusieprocessen hebben een grote krachtspanning gevraagd. Er bestaan tussen de ROC's nog grote verschillen in de mate waarin het voormalige in-service onderwijs al is geïntegreerd. Veel van de echte fusiewinsten kunnen nog gerealiseerd worden. De implementatie van het nieuwe opleidingsstelsel verpleging en verzorging vraagt nog de nodige aandacht. De relatie theorie/praktijk en daarmee de

relatie ROC/zorginstellingen staan in de nieuwe situatie doorgaans nog in de kinderschoenen. Het in-service netwerk met de zorginstellingen is van belang om de nauwe betrokkenheid met de branche te kunnen continueren. Een eerste opdracht en tevens opgave voor de ROC's is het blijven binden van de zorginstellingen als 'vaste klanten'. Ook de regionale allianties met het HBO, gericht op de doorstroming, vragen nog de nodige aandacht. Dat geldt ook voor de experimenten met opleidingen op niveau 1 met een invulling die door werkgevers(organisaties) wordt gesteund.

5.1.6 Conclusies

Er zijn stappen vooruit gezet bij de realisatie van een aantal condities om tot maatwerk voor de cursisten te komen wat betreft de vormgeving en de inhoud van de opleidings-trajecten. De doorwerking de beroepsopleidingen zelf en het profijt voor de deelnemers laat nog te wensen over. Speerpunten voor de onderwijskundige vernieuwingen zijn de verandering van de rol van de docent, de effectieve benutting van ICT in de onderwijsleerprocessen en de afstemming van theorie en praktijk op elkaar.

5.2 Bedrijfskundige doelmatigheid

5.2.1 Inleiding

De BVE-instellingen en vooral de ROC's werken met budgetten van tientallen en soms honderden miljoenen guldens. De instellingen hebben in belangrijke mate beleidsvrijheid bij de inzet van deze middelen. Ze moeten wel nadrukkelijk rekening houden met randvoorwaarden als de wet- en regelgeving, de CAO-BVE, het Participatiefonds en dergelijke. Aangezien het leeuwendeel van de kosten van een BVE-instelling bestaat uit salariskosten, kunnen knelpunten op dat gebied forse consequenties hebben, zoals een ongunstige verhouding tussen de feitelijke en de gemiddelde personeelslast (IPL/GPL), maar ook fusie- en wachtgeldverplichtingen.

Bedrijfskundige doelmatigheid gaat hier dus over de vraag op welke wijze de onderwijsinstellingen de voorwaarden creëren om tot onderwijskundige doelmatigheid te komen. Als bedrijfskundige middelen van de onderwijsinstellingen worden hier onderscheiden: management & organisatie, personeel, financieel beleid, gebouwen en materiële hulpmiddelen waaronder leermiddelen en investeringen in ICT-voorzieningen.

5.2.2 Management en organisatie

Het proces van ROC-vorming en schaalvergroting heeft forse gevolgen voor het management en de organisatie van de BVE-onderwijsinstellingen. In dat licht past ook de prioriteit voor het thema managementversterking op de beleidsagenda 1995-1999. In dat kader heeft de BVE-procescoördinatie een stimuleringsmaatregel uitgevoerd. Instellingen konden middelen verwerven voor professionalisering van het management en voor organisatieontwikkeling, indien zij daartoe plannen opstelden en rapporteerden. Het Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen (ITS) heeft de instellingsrapportages geanalyseerd (Van Esch, Tiebosch en Den Boer 1998). Deze professionaliseringsactiviteiten hadden betrekking op acht aandachtsvelden: missie en strategie; interne organisatie; personeelsmanagement; cultuurverandering; onderwijsbeleid en onderwijsconcept; marketing en PR; interne communicatie en als laatste deskundigheidsbevordering van het management.

Organisatie-ontwikkeling

Instellingen formuleerden doorgaans doelen voor zes tot acht van deze aandachtsvelden. Interne organisatie, onderwijsbeleid, en personeelsbeleid scoorden daarbij hoog; cultuurverandering en marketing en PR wat minder. In de rapportages duiden de instellingen aan dat ze de doelen op het vlak van missie en strategieontwikkeling en personeelsmanagement het meest gerealiseerd hebben, en die op het gebied van onderwijsbeleid en onderwijsconcept, cultuurverandering, deskundigheidsbevordering en marketing en

PR nog het minst. Dat impliceert dat ze vooral werk hebben gemaakt van directe uitwerkingen van de reorganisaties en dat zaken die daarop moeten volgen nog aandacht nodig hebben.

Managementvaardigheden

Wat betreft de nieuwe taken en nieuwe vaardigheden van het management worden veranderingsmanagement, personeelsmanagement en onderwijsmanagement als belangrijkste taken genoemd. Kwaliteitszorg, integraal management en inzet van ICT ziet men als taken die aan bod moeten komen na realisatie van de eerder genoemde zaken. De meest genoemde professionaliseringsactiviteiten van het management zijn gericht op personeelsmanagement, missie en strategie-ontwikkeling en het ontwikkelen van beleid voor de deskundigheidsbevordering van het personeel. Voor veel van de thema's was de consistentie in doelen, taken, vaardigheden en activiteiten niet erg sterk. Dat gold niet voor de thema's kwaliteitszorg en ICT. De meeste instellingen beschouwen deze beleidsagenda-trajecten niet als eenmalige acties, maar zullen de professionaliserings-trajecten in de komende periode doorzetten.

De inspectie concludeert dat het management van de ROC's zich in de afgelopen jaren vooral heeft bezig gehouden met de fusie- en reorganisatieprocessen en dat nu een forse stap gezet moet worden om de onderwijskundige vernieuwingen, zoals 'maatwerk', te realiseren.

5.2.3 Personeel

Het personeelsbestand

De totale personeelsomvang in de BVE-sector is sinds 1992 met 20 procent verminderd (OCenW, 1997). De fusies uit de afgelopen jaren in het kader van de ROC-vorming en de daarmee samenhangende fusie-afspraken hebben gevolgen voor de samenstelling van het personeelsbestand. Ook de CAO-afspraken en de wachtgeldersregelingen zijn van invloed. Het percentage docenten in het personeelsbestand is (relatief) gegroeid van 67 naar 74 procent. De gemiddelde leeftijd stijgt en dat is door de geringe mobiliteit logisch. Het aantal deelnemers per bekostigde docent is in de BOL vanaf 1992 nagenoeg gelijk gebleven, namelijk vijftien; in de BBL is het aantal deelnemers per bekostigde docent groter geworden, namelijk van 22,5 naar 24,8. Het aantal directiefuncties daalt. Deze daling gaat samen met een toename van het aantal middenmanagementfuncties en staffuncties (Ruijs en Vrieze, 1995): de voormalige directeuren schuiven dus op in de richting van het middenmanagement en staf. Het fenomeen van grotere 'diensten onderwijs' en stafbureaus heeft zijn intrede gedaan binnen de BVE-instellingen.

Naast de behoefte aan taakdifferentiatie van docenten groeit de behoefte aan nieuwe functies. Dit is onder meer een gevolg van andere onderwijsleerarrangementen en de introductie van ICT als medium en hulpmiddel bij het primaire proces. Tegelijkertijd bestaat er nog een aantal obstakels voor het creëren van nieuwe functies dan wel het differentiëren van functies (Van Amelsvoort en Witziers, 1995), waaronder het gebrek aan financiële middelen, formatieruimte en CAO-afspraken.

Doelgroepen

De Vernieuwingsmonitor BVE (blz. 120) rapporteert over de vertegenwoordiging van doelgroepen in het personeelsbestand. De onderzoekers concluderen dat er tussen 1993-1994 en 1995-1996 sprake is van een lichte groei bij allochtonen en gehandicapten. Het percentage allochtonen in het personeelsbestand groeide van 2,5 naar 2,7 procent en bij de gehandicapten van 0,5 naar 0,7 procent. Voorts blijkt dat er in absolute zin sprake is van een daling van het aantal vrouwen in managementfuncties. Dit heeft ook te maken met een totale vermindering van het aantal managementfuncties. Ook de BVE-procescoördinatie (BVE-procescoördinatie, 1997) heeft onderzoek laten verrichten naar de participatie van vrouwen in het BVE-management. Uit dat onderzoek blijkt dat in 1993-1994 één op de vier vrouwen behoorde tot de top van het BVE-management, en dat dit in 1995-1996 nog maar

één op de vijf is. Vrouwelijke onderwijsmanagers zijn het sterkst vertegenwoordigd in de educatie. Verder constateert men dat ook het percentage vrouwen in het middenmanagement en onder de docenten met coördinerende taken is afgenomen.

Nascholing

De inspectie verricht, in samenwerking met het IVA, een meerjarig inspectiebreed onderzoek naar de effecten van de vraagsturing van de nascholingsmiddelen. Onderzocht is in hoeverre de veranderde bekostigingssystematiek verdisconteerd is in de beleidsvorming van de nascholing en welke effecten dit op de nascholing heeft. Voor de BVE-sector geldt dat sedert 1993 de nascholingsmiddelen onderdeel van de lumpsum uitmaken, zonder dat sprake is van gedwongen winkelnering. De visie op nascholing is met de invoering van de nieuwe bekostigingssystematiek sterk veranderd. De nascholing was eerst hoofdzakelijk vakgericht. Na 1993 is zij meer pedagogisch-didactisch gericht geworden en is ze beter afgestemd op de specifieke wensen van de klant. Er is ook meer onderlinge samenhang in de gevolgde nascholing. De leiding van de instelling heeft gewoonlijk het initiatief genomen voor de visie op nascholing. Het nascholingsbeleid vertoont samenhang met het beleid voor onderwijsontwikkeling, het financieel beleid en het personeelsbeleid. Nascholingsactiviteiten staan nogal eens in het teken van vernieuwingsactiviteiten, zoals de invoering van de derde generatie eindtermen.

De meerderheid van de instellingen beschikt over een nascholingsplan dat zich uitsluitend richt op een school- of kalenderjaar. Slechts een enkele instelling heeft een meerjarig nascholings(beleids)plan. De meeste instellingen schenken wel steeds meer aandacht aan beleidsontwikkeling over een reeks van jaren. Daarmee is de basis gelegd voor een strategisch nascholingsbeleid. Voor zover aanwezig zijn in een dergelijk plan doelen, prioritering, financiering planning en facilitering opgenomen. De instellingen onderzoeken op systematische wijze de behoefte aan nascholing. Functioneringsgesprekken zijn daarvoor een belangrijke bron van informatie. Na de wijziging van de bekostiging wordt meer planmatig gewerkt, rekening houdend met de veranderde taak van de docenten, ontwikkelingen in het bedrijfsleven en in de eigen onderwijsorganisatie. De plannen kunnen rekenen op een breed draagvlak, maar ze worden in deze aanloopfase nog nauwelijks geëvalueerd. Rendementsbepaling vindt slechts zeer beperkt plaats, met uitzondering van die van omvangrijke en kostbare nascholingsactiviteiten.

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat de instellingen goed gebruik hebben gemaakt van de geboden vrijheden en verantwoordelijkheden. De instellingen letten meer op de kwaliteit van de nascholer, ze zijn ook kritischer op het aanbod en de prijs/kwaliteit verhouding wordt scherper in de gaten gehouden. De meerderheid van de instellingen besteedt het toegerekende budget volledig aan nascholing. Bijna 80 procent zet zelfs méér middelen in voor de nascholing.

Nieuwe taken docenten

In het kader van de beleidsagenda 1995-1999 is voor de jaren 1995 (vanaf augustus), 1996 en 1997 een regeling opgenomen 'Nieuwe Taken Docenten en Consulents'. Doel van deze regeling is om ook op de werkvloer van de ROC's en de Landelijke Organen Beroepsonderwijs ruimte te creëren om docenten zich nieuwe taken en nieuwe rollen eigen te laten maken. De BVE-Raad en het COLO verzorgen voor de instellingen een informatiepunt op dit vlak. Het ITS heeft een evaluatie gemaakt van deze regeling over de jaren 1995 en 1996. Onderstaande bevindingen zijn daarop gebaseerd (Van Esch, Vrieze en Laemers, 1997).

De onderwijsinstellingen zetten de middelen in hoofdzaak in voor de implementatie van de kwalificatiestructuur; voor nascholing in het benutten van nieuwe ICT; voor visieontwikkeling; en voor deskundigheidsbevordering om het zelfstandig leren te kunnen begeleiden. Het draagvlak in de instellingen voor de nieuwe taken groeit licht. In 1996 heeft 84 procent van het personeel deelgenomen aan activiteiten rond nieuwe taken. Dat is een

buitengewoon hoog bereik. De instellingen hebben het budget bijna allemaal volledig uitgeput dan wel voor dit doel gereserveerd. De instellingen hebben waardering voor de uitwerking van de regeling en zeggen dat hierdoor een katalyserend effect is opgetreden. In een beperkt kwalitatief onderzoek naar de effecten van de activiteiten blijkt dat vooral een bijdrage is geleverd aan het probleembesef en aan bereidheid zich te oriënteren op de nieuwe taak en rol voor de docent. Een noodzakelijke volgende stap is het verder doordenken van en experimenteren met de betekenis van de nieuwe taken voor het vakmanschap van de docenten en voor een passend deskundigheidsbevorderingstraject. In het bijzonder handelingsgerichte cursussen en leertrajecten worden daarbij noodzakelijk geacht.

5.2.4 Financiën

Bekostigingssystematiek

In 1997 ontvangen het beroepsonderwijs en het voormalig vormingswerk een lumpsum-bekostiging van de rijksoverheid. Het beroepsonderwijs krijgt in 1998 en 1999 een overgangsbekostiging. In principe worden instellingen in deze twee jaren bekostigd op het niveau van 1997. Na 1999 gaat een geheel nieuwe vorm van bekostiging van start. De bekostiging van de educatie is gedecentraliseerd naar de gemeenten. De gemeenten sluiten contracten met ROC's voor een op de lokale behoefte afgestemd educatie-aanbod. De verdeling van de middelen over de gemeenten gebeurt aan de hand van een aantal maatstaven die de behoefte aan educatie indiceren. Deze systematiek zal in 1998 verder worden ontwikkeld. Voor de inburgering geldt een aparte regeling op basis van een zogenoemde 'koppengeld'-systematiek, die ook via de gemeenten loopt.

Financiële positie van ROC's

Het niveau van de bekostiging in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie is al een aantal jaren een levendig discussiethema. In 1996 heeft Berenschot onderzoek gedaan naar de financiële positie van ROC's, in aansluiting op een rapport van Moret, Ernst en Young. Berenschot concludeert dat in 1994 en 1995 een deel van de BVE-instellingen in een moeilijke positie verkeren wat betreft rentabiliteit en/of solvabiliteit, maar dat de financiële positie sectorbreed in termen van rentabiliteit, liquiditeit en solvabiliteit op een voldoende niveau ligt. Volgens Berenschot lijkt een moeilijke financiële positie van een instelling vooral een gevolg te zijn van de mate waarin het management erop gericht en in staat is om adequaat in te spelen op de werking van de bekostigingsstructuur. Een belangrijke belemmerende factor is het ontbreken van adequate managementinformatie over financiële- en onderwijskundige indicatoren en de samenhang daartussen.

Tijdelijke regeling steunmaatregelen financiële positie en financieel management BVE-instellingen.

Naar aanleiding van de uitkomsten van deze onderzoeken is in 1997 een bedrag van dertig miljoen vrijgemaakt om de financiële positie van individuele BVE-instellingen te verbeteren en om het financiële management in de BVE-sector te versterken. Het toetsingsonderzoek in het kader van deze regeling wordt uitgevoerd door de accountantsdienst van OCenWV, in samenwerking met de inspectie van het onderwijs. De inspectie beoordeelt in hoeverre de oplossing van de exploitatietekorten door de instelling zelf (dus zonder steun), tot een zodanig onaanvaardbare verlaging van de onderwijskwaliteit zal leiden dat financiële steun nodig is. Omdat echter toekomstige effecten op de onderwijskwaliteit niet direct zijn waar te nemen, kijkt de inspectie naar een tweetal belangrijke randvoorwaarden voor de onderwijskwaliteit, die ook een nauwe relatie hebben met de financiële positie. Dat zijn de omvang van de formatie die direct ingezet wordt voor het onderwijsproces (gerelateerd aan de normatieve formatie die de instelling daarvoor ontvangt) en de inzet van middelen voor de materiële exploitatie (gerelateerd aan de normbedragen die voor de instelling gelden). Tijdens het onderzoek kan de instelling vanuit de eigen situatie zelf argumenten aandragen die eveneens een uiting zijn van verlies van onderwijskwaliteit ten gevolge van de financiële omstandigheden. Die elementen worden beoordeeld op hun plausibiliteit.

In aanvang hebben zich ongeveer dertig instellingen aangemeld voor de regeling, waarvan er uiteindelijk negen in aanmerking kwamen voor verdere deelname. De reden voor afwijzing was meestal dat men niet voldeed aan het criterium dat men in de jaren 1994, 1995 en 1996 tweemaal een exploitatietekort gehad moest hebben.

Omdat het onderzoek in 1998 wordt afgerond, kan nu nog geen eindresultaat worden gemeld. Voor zover het onderzoek eind 1997 gevorderd was, bleek dat instellingen die in financiële nood verkeren vooral bezuinigen op de inzet van personeel. Dat is ook logisch: personeel is immers de grootste kostenfactor. Bij enkele instellingen liep de onderbezetting in formatie op tot 14 procent. Verder is wederom gebleken dat veel van de inventaris behoorlijk verouderd is. Op enkele plaatsen was de actuele balanswaarde van de activa nog slechts ongeveer 30 procent van de oorspronkelijke aanschafwaarde, terwijl dat onder normale omstandigheden geacht mag worden rond de 50 procent te liggen. Het zal duidelijk zijn dat er in dergelijke gevallen inderdaad sprake is van negatieve effecten op de onderwijskwaliteit, zeker als de instelling nog eens extra moet bezuinigen om de exploitatietekorten terug te dringen.

Contractrelaties met de gemeenten

Met de decentralisatie van de budgetten via de gemeenten is er een geheel nieuwe relatie ontstaan tussen de ROC's en de gemeenten. Kende de Kaderwet Volwasseneneducatie reeds een planningsbetrokkenheid van de gemeenten, thans zitten de gemeenten aan het stuur bij het inzetten van de middelen. Er is in de afgelopen jaren verschillende keren onderzocht hoe die planning vorm heeft gekregen en ook naar het tot stand komen van de contracten tussen gemeenten en ROC's (zie bijvoorbeeld 'Decentralisatie van educatie' van de BVE-procescoördinatie). Het beeld dat daaruit naar voren komt, is dat zowel gemeenten als ROC's nog moeten groeien in hun rol als contractpartners. Zo is men momenteel nog sterk gericht op het sluiten van eenjarige contracten, wat de continuïteit niet bevordert.

Economisering

De mate waarin een onderwijsinstelling naast de reguliere ook andere financieringsbronnen aanboort, wordt 'economisering' genoemd. De inspectie BVE heeft in 1997 een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de economisering van vooral de materiële voorzieningen. Het merendeel van de instellingen heeft te kennen gegeven dat er geen grote verschuivingen hebben plaats gevonden in het inkomstenpatroon. Er is slechts in beperkte mate sprake van sponsoring van de instellingen. Omdat de ouderbijdrage de nodige aandacht heeft gekregen in de pers, zijn leerlingen en ouders zich meer bewust geworden van het vrijwillige karakter en is de betaling daarvan minder vanzelfsprekend geworden.

5.2.5 Conclusies

Het management van de ROC's heeft zich in de afgelopen jaren vooral beziggehouden met de fusie- en reorganisatieprocessen en moet nu een forse stap zetten om de onderwijskundige vernieuwingen te realiseren.

Het personeelsbestand in de BVE-sector vergrijsd. De omvang van het management neemt af, maar tegelijkertijd ontstaan er meer staffuncties en stafbureaus. Er is sprake van een actief nascholingsbeleid.

Instellingen met een structureel slechte financiële positie konden beroep doen op de regeling 'Versterking financiële positie BVE-sector'. Vooral een ongunstige IPL/GPL verhouding en een verouderde inventaris blijken belangrijke hinderpalen te zijn om een voldoende onderwijskundig niveau te behouden. Het op een eigentijds niveau investeren in nieuwe leeromgevingen met de inzet van ICT zal een grote uitdaging zijn voor het management van de instellingen.

In de contractrelatie tussen de ROC's en de gemeenten moeten zowel de gemeenten als de ROC's nog groeien in hun rol als contractpartners voor de opleidingen educatie.



6 KWALIFICERING

De BVE-sector is een belangrijke producent van gedifferentieerde kwalificaties voor alle sectoren van de arbeidsmarkt. Ongeveer 50 procent van elke jaargroep leerlingen tussen zestien en negentien jaar volgt een opleiding in het MBO, volledig dagonderwijs of leerlingwezen in parttime verband. De toegevoegde waarde van het BVE- onderwijs bestaat uit erkende beroepskwalificaties, doorstroomkwalificaties en maatschappelijke kwalificaties. In dit hoofdstuk staat de kwalificerende functie van het BVE-onderwijs centraal. Paragraaf 6.1 gaat over het rendement van de inburgeringsprojecten en over de examenresultaten van het VAVO. Paragraaf 6.2 gaat het over het rendement van het beroepsonderwijs en paragraaf 6.3 beschrijft de kwaliteit van de MBO-examens en de eerste ervaringen met de externe legitimering. Paragraaf 6.4 sluit af met het externe rendement van het beroepsonderwijs.

6.1 Rendement van de educatie

6.1.1 Rendement van de inburgeringsprojecten

In 1997 heeft de inspectie een tweetal deelrapporten uitgebracht over de inburgeringsprojecten uit 1996 en 1997. De vraagstelling van het inspectie-onderzoek luidde: 'Zijn nieuwkomers in staat met behulp van het vernieuwde inburgeringsprogramma een niveau van redzaamheid te bereiken dat verdere integratie in de samenleving mogelijk maakt?' De inspectie beantwoordt deze kernvraag met een voorzichtig 'ja'. Zij baseert dit op de eerste resultaten van de niveaubepalingen. In het aanloopjaar 1996 heeft 66 procent van de uitgestroomde nieuwkomers het niveau voor sociale redzaamheid (Cito-2) gehaald. Het niveau voor professionele redzaamheid (Cito-3) werd door 6 procent gehaald, en 3 procent haalde het niveau voor het kunnen volgen van een beroepsopleiding (Cito-4/5). Alhoewel sociale redzaamheid moet worden beschouwd als een elementaire voorwaarde voor verdere integratie in de samenleving en de kernvraag in die zin dus positief wordt beantwoord, meent de inspectie dat van verdere integratie pas sprake kan zijn indien ook voor de professionele en/of de educatieve redzaamheid het vereiste niveau is bereikt. Pas dan zijn de voorwaarden voor verdere integratie in de samenleving vervuld. In vrijwel alle gevallen zal daarvoor een verlengd traject of aanvullend programma van de educatieve instellingen noodzakelijk zijn.

6.1.2 Aansluiting van de educatie op het beroepsonderwijs

De Vernieuwingsmonitor BVE beschrijft het rendement van de educatie in termen van de doorstroming naar het beroepsonderwijs. De onderzoekers trekken de volgende conclusie: 'Tot op heden is de doorstroom van de deelnemers van educatie naar het beroepsonderwijs nog beperkt geweest. Met diverse instrumenten in het kader van de ROC-vorming en de WEB wordt geprobeerd de 'kloof' tussen educatie en beroepsonderwijs te overbruggen. Vooral de assistentenopleidingen geven de mogelijkheid door te stromen naar een startkwalificatie (basisberoepsopleiding). In 1995-1996 waren er 880 (nog pré-WEB) deelnemers aan assistentenopleidingen. In augustus 1998 gaat de kwalificatiestructuur voor de educatie van start (KSE). Ook door trajectbegeleiding en vaktaal-onderwijs in het beroepsonderwijs kan de doorstroom worden bevorderd.'

6.1.3 Examenresultaten van het VAVO

In schooljaar 1995-1996 hebben ruim zestienhonderd kandidaten één of meer dealexamens VAVO afgelegd. Het aantal kandidaten dat een volledig examen heeft afgelegd is zevenduizend. Van deze zevenduizend kandidaten is 58 procent geslaagd (het gaat hier om het totaal van de geslaagden in het eerste en tweede tijdvak). Tussen de onderwijssoorten MAVO, HAVO en VWO doen zich in het VAVO geen verschillen in de examenresultaten voor.

6.2 Intern rendement van het beroepsonderwijs

6.2.1 Voortijdig schoolverlaten in het beroepsonderwijs

In 1997 is de inspectie nagegaan in welke mate leerlingen voortijdig hun opleiding verlaten en welke motieven zij daarvoor hebben. Dit onderzoek heeft zich gericht op leerlingen die de opleiding hebben verlaten zonder een diploma primair leerlingwezen of KMBO (niveau twee in de nieuwe kwalificatiestructuur) of hoger. Cursisten die de assistentenopleiding al dan niet gediplomeerd verlaten, worden dus altijd als voortijdige opleidingsverlaters beschouwd. Omdat in dit inspectie-onderzoek van alle leerlingen die de opleiding hebben verlaten, ook hun bestemming is opgevraagd, kunnen ook uitspraken worden gedaan over de vraag hoeveel leerlingen het onderwijs verlaten hebben.

a) De aantallen en bestemming van de voortijdige schoolverlaters.

Tabel 6.2.1a bevat de voornaamste gegevens over de aantallen leerlingen die voortijdig de opleiding verlaten hebben, en hun bestemming. In de tweede kolom van tabel staan de aantallen leerlingen van alle opleidingen, in totaal en uitgesplitst naar leerjaar. (Niet alle instellingen hebben de gegevens gesplitst naar leerjaar aangeleverd. Het totaal in de bovenste regel heeft betrekking op alle leerlingen in het onderzoek. De regels daaronder hebben alleen betrekking op leerlingen waarbij wel uitgesplitst was naar leerjaar. In de onderste regel zijn die gegevens gesommeerd tot het deeltotaal). Van de bijna dertig-duizend leerlingen in het onderzoek is van tweevijfde deel niet opgegeven in welk leerjaar ze zitten. De leerlingen van wie dat wel bekend is, zijn redelijk evenredig verdeeld over het eerste, het tweede, respectievelijk het derde en vierde leerjaar.

Tabel 6.2.1a Aantallen en bestemming van de leerlingen die voortijdig de opleiding verlaten.

	Totaal aantal leerlingen	Opleidingsverlaters	Andere opleiding	Geen opleiding	Onbekend
Alle leerjaren	29.741	12% (=100%)	28%	46%	26%
Uitgesplitst:					
1e jaar	6.297	20% (=100%)	36%	42%	22%
2e jaar	6.177	11% (=100%)	25%	51%	24%
3e en 4e jaar	5.607	7% (=100%)	12%	81%	7%
Deeltotaal	18.081	13% (=100%)	29%	51%	20%

Inspectie van het Onderwijs, 1997: Voortijdig schoolverlaten/minimale startkwalificatie

In de kolom 'Opleidingsverlaters' is het percentage leerlingen vermeld dat de opleiding ongekwalificeerd heeft verlaten. De grootste uitstroom blijkt in het eerste leerjaar voor te komen: 20 procent. Van deze groep blijkt een relatief grote groep te kiezen voor een andere opleiding (36 procent, plus een deel van de 22 procent onbekenden). De uitstroom uit het tweede en het derde en vierde leerjaar is beduidend kleiner: 11 respectievelijk 7 procent. Van deze twee groepen, zo blijkt uit de vijfde kolom, volgt het grootste deel géén opleiding meer. Over alle leerjaren verlaat gemiddeld rond de 12 procent van de cursisten de opleiding voortijdig. Met een gemiddelde curriculumduur van drie jaar betekent dit dat van elk cohort gemiddeld 35-40 procent de opleiding niet afmaakt. Van degenen die de opleiding verlaten, stroomt ongeveer de helft (46 procent plus een deel van de onbekende 26 procent) niet door naar een andere opleiding.

Dit komt erop neer dat per leerjaar gemiddeld 7 procent als voortijdige onderwijsverlater kan worden aangemerkt. Het percentage voortijdige onderwijsverlaters van een cohort met een driejarige opleidingsduur wordt op grond van dat cijfer geschat op 20 procent. Dit is het aandeel cursisten dat geen primaire startkwalificatie behaalt en geen andere opleiding gaat volgen. (Hierbij past de kanttekening dat sommige andere onderzoekers schoolverlaters in het derde en vierde jaar niet als voortijdige schoolverlaters beschouwen. De reden hiervoor is dat zij het niveau dat hoort bij de primaire startkwalificatie hebben gerealiseerd, ook al hebben ze die kwalificatie zelf niet.)

b) Nadere analyse van de voortijdige opleidingsverlaters die een andere opleiding gaan volgen

Tabel 6.2.1b bevat informatie over de leerlingen die, na een opleiding voortijdig verlaten te hebben, een andere opleiding gaan volgen. Uit de tabel blijkt (kolom 3) dat van diegenen die een andere opleiding gaan volgen, ongeveer de helft bij de eigen instelling blijft (in 1997) en dat de andere helft naar een andere instelling vertrekt. Verwacht mag worden dat met de fusies in het kader van de ROC-vorming het gedeelte zal toenemen dat in de eigen instelling blijft.

Tabel 6.2.1b Nadere informatie over de voortijdige opleidingsverlaters die een andere opleiding gaan volgen.

	Andere opleiding	Eigen school	Lager niveau	Gelijk niveau	Hoger niveau	Onbekend school	Andere
Totaal	982	49%	49%	27%	6%	19%	51%
1e jaar	452	54%	42%	27%	3%	28%	46%
2e jaar	167	53%	51%	13%	22%	15%	47%
3e en 4e jaar	46	30%	0%	79%	0%	21%	70%
Deeltotaal	665	52%	43%	25%	8%	24%	48%

De percentages in het omrande blok zijn uitgedrukt ten opzichte van de percentages in de kolom ervoor.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 1997.

Van de cursisten die de opleiding in het eerste of tweede leerjaar verlaten en doorgaan met een andere opleiding, kiezen de meesten voor een opleiding op een lager niveau. Opleidingsverlaters in de hoogste leerjaren die hun loopbaan in dezelfde instelling vervolgen, blijven vooral op hetzelfde niveau (79 procent van de 30 procent). De opleidingsverlaters in de hoogste leerjaren die naar een andere instelling zijn vertrokken, vervolgen hun loopbaan vooral op een hoger niveau (56 procent van de 70 procent).

Een ander punt van aandacht is, dat van aanzienlijke aantallen (in totaal van 19 procent) voortijdige opleidingsverlaters niet bekend is wat hun bestemming is. Voor een deel kan dat een gevolg zijn van gebrekkige registratie in de instellingen. Een andere belangrijke reden voor het ontbreken van deze informatie is dat cursisten vaak zonder meer wegblijven, vaak rond de vakantie. Dit bemoeilijkt een exitgesprek of het invullen van een vragenlijst.

c) Motieven voor het voortijdig schoolverlaten

De wijze van registratie van de motieven voor het voortijdig een opleiding, en de omschrijving ervan lopen sterk uiteen tussen de instellingen. Voor ongeveer 15 procent van degenen die een opleiding hebben verlaten, wordt als motief gegeven dat de opleiding te moeilijk is. Bij ongeveer 12 procent is het motief dat de opleiding inhoudelijk anders was dan zij zich hadden voorgesteld. Het derde motief dat veelvuldig is genoemd, is het krijgen van werk. Opvallend is tenslotte dat de kosten van een opleiding voor vrijwel niemand redenen vormen om ermee te stoppen.

Geconcludeerd kan worden dat een flink deel van de leerlingen die in het eerste en het tweede jaar de opleiding verlaten, alsnog kiest voor een andere opleiding. Weliswaar is die vaak van een lager niveau. Een mogelijke oorzaak hiervoor is dat er bij de intake van deze leerlingen niet de juiste keuzen gemaakt konden worden. Ongeveer de helft van de leerlingen uit het eerste en het tweede leerjaar die de opleiding verlaten, volgt geen vervolgopleiding. Deze groep behoort tot de tot de zogenoemde risicogroepen. Deze groep verdient bijzondere aandacht (zie ook paragraaf 4.2). In de hogere leerjaren (derde en vierde) ligt de situatie anders. De voortijdige opleidingsverlaters daar zullen bijna altijd één of meer kwalificaties hebben behaald; zij stromen uit naar het vervolgonderwijs of naar de arbeidsmarkt. Vermoedelijk loopt deze groep minder risico's aangezien zij toch al een equivalent van een minimale startkwalificatie hebben.

6.2.2 Examenresultaten van het MBO

De inspectie heeft het slaagpercentage bepaald over ruim 60.000 examenleerlingen in schooljaar 1995-1996, afkomstig van 120 instellingen met MBO. Deze examengegevens zijn op opleidingsniveau verzameld. (In de voorafgaande jaren zijn de examengegevens op afdelingsniveau verkregen, wat de vergelijking over schooljaren enigszins bemoeilijkt.) Van de leerlingen die op 15 september 1995 in de examenklas zaten, blijkt driekwart te slagen. In de sectoren economie en DGO is het slaagpercentage iets hoger, in de sector techniek wat lager. In de overige opleidingen (VHBO, Oriënteren & Schakelen, HAVO/MBO) is ruim de helft geslaagd.

In tabel 6.2.2 is te zien dat het percentage geslaagden in de sector techniek is afgenomen, terwijl dat in de sector economie toeneemt.

Tabel 6.2.2 Percentage geslaagden in het middelbaar beroepsonderwijs in de afgelopen schooljaren.

sector	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996
Techniek	76	76	77	67
Economie	61	61	65	78
DGO	78	78	79	82
overig	73	71	70	55
totaal	70	70	72	75

Bron: Inspectie van het Onderwijs.

6.2.3 Rendement van het leerlingwezen

Het leerlingwezen kampt al jaren met rendementsproblemen. Het uitvalpercentage is hoog, blijkt uit schattingen die uiteen lopen van 50 tot 70 procent (Van den Berg e.a., 1994 en Onstenk en Hóvels, 1995). De slaagkans is groter in de technische en verzorgende opleidingen dan in de dienstverlenende opleidingen. Vrouwen en allochtonen vallen relatief vaak uit in de technische opleidingen (Meijer, 1994). Er is verschil in rendement tussen de verschillende opleidingen. Bij de primaire opleidingen is een variatie gemeten van 20 procent tot 74 procent, terwijl bij de voortgezette opleidingen de bandbreedte loopt van 24 procent tot 89 procent (Ganga, 1992).

Het beperkte rendement van het leerlingwezen is onder meer toe te schrijven aan het tekort aan geschikte leer-arbeidsplaatsen. Het gevolg is dat veel leerlingen in het beroepsbegeleidend onderwijs niet beschikken over een leer(arbeids)overeenkomst. Of er voldoende leer-arbeidsplaatsen beschikbaar zijn, is echter grotendeels afhankelijk van de bedrijvigheid waarmee arbeidsorganisaties in de verschillende sectoren opereren. Stimuleringsmaatregelen in het verleden, waaronder de 'Verdubbelingsoperatie van het leerlingwezen' in de jaren tachtig, hebben zeer goed gewerkt. In begin jaren negentig is de Stimuleringsregeling Allochtonen in het leerlingwezen ingezet voor voorlichting en werving van allochtone deelnemers, intensivering van de begeleiding en bevordering van overleg met RBA's. De Stimuleringsregeling heeft ertoe geleid dat het intern rendement voor allochtonen is verbeterd, zij het in mindere mate dan werd verwacht (BVE-proscoördinatie, 1995).

6.2.4 Conclusies over het intern rendement van het beroepsonderwijs.

Voortijdig schoolverlaten in het MBO betekent doorgaans dat deze studenten kiezen voor een andere voltijdsopleiding. In het eerste en tweede leerjaar is dat vaak een opleiding op een lager niveau; in het derde en vierde leerjaar stappen zij vaker over naar het HBO of naar de arbeidsmarkt.

Het intern rendement van het MBO verschilt niet tussen scholen, indien de verschillen tussen instroom en sectoren worden verrekend. Bij het MDGO is de kans op het behalen van een diploma het hoogst, terwijl er sprake is van een relatief laag instroomprofiel. Vooral in het eerste leerjaar van het MBO is het aantal schoolverlaters groot: vooral in

deze groep bevinden zich de zogenoemde 'risicoleerlingen'. De hiaten in de registratie van voortijdige schoolverlaters, alsmede de belangrijkste motieven voor het voortijdig schoolverlaten (opleiding te moeilijk en verkeerde verwachtingen over de inhoud) wijzen op mogelijkheden voor de instellingen om wat te doen aan het intern rendement. Het intern rendement van het MBO en het leerlingwezen is te gering.

6.3 Kwaliteit van de examinering in het MBO

6.3.1 Kwaliteit van de MBO-examens

Het intern rendement van de MBO-opleidingen wordt in belangrijke mate beïnvloed door de kwaliteit van de examens-als-zodanig. Te gemakkelijke of juist te moeilijke examens hebben immers direct gevolg voor de slaagpercentages en dus voor het intern rendement. Over de kwaliteit van de examens in het MBO en het leerlingwezen doet de inspectie sinds enige jaren verslag in het Examenverslag aan de hand van de volgende tweeledige vraagstelling.

- In hoeverre dekt de inhoud van de examens de door de minister vastgestelde eindtermen?
 - In hoeverre is de moeilijkheidsgraad van de examens van voldoende niveau?
- De werkwijze is, dat de inspectie bovengenoemde aspecten beoordeelt bij alle toetsen van een bepaalde certificaateenheid van een examen. Waar mogelijk en van toepassing worden daar ook mondelinge toetsen en praktijktoetsen bij betrokken. De inspectie bekijkt ieder jaar een beperkt deel van de totale opleidingsstructuur.

Uit de onderzoeken van de afgelopen jaren is tot nu toe naar voren gekomen dat de kwaliteit van de examens in het MBO, gelet op de dekkingsgraad en het niveau, op een groot aantal punten sterk te wensen overliet. In 1997 was dat beeld niet anders. Hoewel er veel publiciteit en aandacht is geweest voor de bevindingen van de inspectie over de kwaliteit van toetsen en/of schoolexamens en hoewel de instellingen in de afgelopen jaren hun programma's voor toetsing en afsluiting hebben verbeterd, heeft dat tot op heden niet tot significante verbetering geleid. De inspectie stelt dat vast op grond van de nieuwe examens die ze heeft bekeken in dezelfde opleidingssectoren in een volgend schooljaar. Het feit dat de vastgestelde eindtermen als basis voor de af te nemen examens dienen te worden gehanteerd, dringt klaarblijkelijk slechts langzaam door in de verschillende onderdelen van een schoolorganisatie. Waar de inspectie de laatste jaren naar aanleiding van haar bevindingen op individuele scholen na verloop van tijd terugkomt om vast te stellen welke verbeteracties er zijn uitgevoerd om de geconstateerde omissies weg te werken, kan zij vaststellen dat in een aantal gevallen maatregelen genomen zijn om zowel het onderwijsleerproces als de daarmee verbonden examens voldoende aan te passen en te optimaliseren.

Tot voor kort was er in het eindexamenverslag alleen sprake van algemene uitspraken over de examens. In het examenverslag van 1997 worden de instellingen (en hun resultaten) voor het eerst met naam en toenaam genoemd.

Het is in ieder geval duidelijk, dat een goede gang van zaken bij de examens in hoge mate gebaat is bij:

- het bewaken van de inhoud (de dekkingsgraad) en het niveau (de moeilijkheidsgraad) van het examen;
- het bewaken van de vorm en de omvang van de toetsen;
- het bewaken van de voorlichting aan de kandidaten;
- het bewaken van de procedures bij de afnamen van het examen en de verwerking ervan.

Een deel van de problematiek zal worden ondervangen door het in werking treden van de systematiek van externe legitimering, waarbij vooraf niet alleen de procedure is vastgelegd in onderwijs- en examenregelingen, maar ook de af te nemen examens aan een kwaliteitstoets worden onderworpen. Voor het niet-extern gelegitimeerde deel van de toetsing blijft de instelling zelf verantwoordelijk. Hiervoor gelden onverkort de aanbevelingen die door de inspectie zijn gedaan. In het kader van de opzet van en de verslaglegging over het kwaliteitszorgsysteem zal de komende jaren intensief aandacht moeten worden besteed aan dit onderwerp.

6.3.2 Eerste ervaringen met de externe legitimering

Externe legitimering is ingezet als instrument om het civiele effect van de opleidingen te waarborgen. Voor het MBO heeft dat als gevolg dat van alle toetsen die voorheen geheel door de school werden verzorgd, op den duur 51 procent (de helft plus één van de deelkwalificaties) extern getoetst moet worden. Voor de leerlingwezenopleidingen geldt, formeel gesproken, een omgekeerde ontwikkeling. Binnen de kaders van de WCBO was de examinering de verantwoordelijkheid van de Landelijke Organen van het leerlingwezen en waren er landelijke normen, zowel voor inhoud en niveau van de examens als voor de reglementen op basis waarvan diploma's werden uitgereikt. De verstrekte diploma's waren voor alle bedrijven in een bepaalde branche helder en inzichtelijk. Het civiel effect was in ruime mate aanwezig. Onder de WEB zijn de scholen ook verantwoordelijk voor de examinering van de voormalige leerlingwezenopleidingen. Voor veel scholen is dat voor een aantal opleidingen betrekkelijk nieuw, vooral het praktijkdeel van die examens. Deze opleidingen, onder de WCBO geheel extern gelegitimeerd door landelijke examencommissies, worden onder de WEB via een overgangsregeling eerst voor 25 procent en daarna voor minimaal 51 procent extern gelegitimeerd.

Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over de algehele werking van externe legitimering onder de WEB. Het is nu al wel duidelijk, dat de vertraagde besluitvorming over de opname van exameninstellingen in het CREBO in dit verslagjaar voor aanzienlijke problemen en vertragingen heeft gezorgd bij het opstellen van de Onderwijs- en Examen Regelingen (OER) en het afsluiten van onderwijsovereenkomsten door de instellingen.

6.4 Extern rendement van het MBO

Het MBO heeft een zogenaamd dubbelkwalificerend karakter: het leidt op tot beroepen in het middenkader en het geeft toegang tot het HBO. In deze paragraaf komen enkele onderdelen van het extern rendement aan de orde: de bestemming van de gediplomeerde schoolverlaters van het MBO en het KMBO en het civiel effect van de MBO-diploma's (paragraaf 6.4.1) en de doorstroming van het MBO naar het HBO (paragraaf 6.4.2).

6.4.1 Bestemming van de gediplomeerde schoolverlaters

In het najaar van 1996 bevond ongeveer de helft van de gediplomeerden van het KMBO zich op de arbeidsmarkt, één derde volgde een voltijds dagopleiding en ruim 10 procent combineerde werken met leren. Van het MBO bevond bijna twee derde zich op de arbeidsmarkt, volgde één derde een voltijds dagopleiding en volgde ruim 5 procent een combinatie van werken en leren (ROA, 1997).

Doorstroom naar vervolgonderwijs

Van de korte opleidingen gaat men doorgaans naar de lange opleidingen. Van de lange opleidingen vindt niet alleen doorstroom naar het HBO plaats, maar ook naar andere MBO-opleidingen. Veel schoolverlaters switchen van opleidingssector, vooral naar een meer traditionele keuze (mannen die aanvankelijk een gezondheidszorgopleiding volgden, gaan door met economie of techniek, vrouwen met een technische opleiding stappen alsnog over naar gezondheidszorg). De doorstroom van MBO naar een combinatie van werken en leren heeft vooral betrekking op de in-service opleiding in verpleging of verzorging.

Intrede op de arbeidsmarkt

In totaal is van de gediplomeerden van het KMBO 12 procent werkloos en bij het MBO 7 procent. Het algemene beeld van de werkloosheid is dat deze zich ten opzichte van 1995 heeft gestabiliseerd. Pas in begin 1997 is er een forse daling volgens gegevens van het CBS. De werkloosheid en het aandeel werkenden met een flexibele aanstelling is bij het KMBO beduidend hoger dan bij het MBO. De werkgelegenheid en -zekerheid is voor schoolverlaters van het KMBO laag. Bij het KMBO ligt de werkloosheid onder allochtone schoolverlaters die zich aanboden op de arbeidsmarkt, dicht bij de 40 procent. In totaal stroomde de helft van hen door naar de arbeidsmarkt.

Kwaliteit van het werk

De kwaliteit van het werk is gebaseerd op het niveau van het werk, op werk in een verwante of andere richting en op het salaris. Van de cursisten van het KMBO krijgt minder dan de helft een baan op het eigen niveau en iets meer dan de helft een baan in een verwante richting. Van het MBO krijgt 70 procent van de werkenden een baan op het eigen niveau en eveneens 70 procent een in een verwante richting. De beloning voor het werk is vrijwel evenredig met het opleidingsniveau, waarbij die van de gediplomeerden uit het KMBO wat aan de lage kant is. Verschillen in salaris zijn sterk gerelateerd aan leeftijd. De kwaliteit van het werk is bij het KMBO dus veel minder dan bij het MBO.

Doelgroepen

Vrouwen met een MBO-opleiding volgen in het algemeen iets minder vaak dan mannen een voltijdsonderwijsopleiding, maar verrichten vaker betaald werk. Bij het KMBO is het omgekeerde het geval: mannen volgen minder vaak voltijdsonderwijs en werken vaker. Ook gaan mannelijke schoolverlaters van het KMBO vaker naar een duale opleiding.

Allochtone schoolverlaters van het KMBO kiezen aanmerkelijk vaker voor een vervolgopleiding dan autochtone. Vermoedelijk heeft dit te maken met de geringere kans op werk. Het percentage werkloosheid is bij de allochtone schoolverlaters van het KMBO 13, bij de autochtone 7. De kwaliteit van het werk is bij vrouwelijke gediplomeerden van het MBO slechter dan bij mannelijke. Tussen allochtone en autochtone schoolverlaters van het KMBO en MBO verschilt de kwaliteit van het werk niet, maar is de kans op werk ongelijk verdeeld.

Het percentage dat doorstroomt naar een dagopleiding loopt bij de voortijdige schoolverlaters geleidelijk af: uit leerjaar 1 is dit ruim de helft, uit leerjaar 2 ruim één derde, uit leerjaar 3 één achtste. Het percentage van de gediplomeerden dat doorstroomt naar een voltijdsonderwijsopleiding is ruim één derde. Daarmee verschillen de voortijdige schoolverlaters niet met de gediplomeerden. Het aandeel dat naar het leerlingwezen stroomt is vele malen hoger bij de voortijdige schoolverlaters uit leerjaar 1 en 2 dan bij de meer succesvolle schoolverlaters. Ongeveer één derde van de voortijdige schoolverlaters uit leerjaar 1 en 2 heeft werk. Van de voortijdige schoolverlaters uit leerjaar 3 is dit ruim 60 procent, van de gediplomeerden rond de helft. Frappant is dat het werkloosheidspercentage niet verschilt tussen de onvertraagde gediplomeerden en voortijdige schoolverlaters uit leerjaar 1 en 2. Bij voortijdige schoolverlaters uit leerjaar 3 en vertraagde gediplomeerden is de werkloosheid meer dan twee keer zo hoog.

De beroepen van de schoolverlaters sluiten meestal goed bij de opleiding aan. Hoe succesvoller de schoolverlaters op school waren, des te hoger het niveau van het werk is en des te hoger het salaris. Werken op een hoger niveau is echter in geringe mate gerelateerd aan een hoger salaris. Voormalige MDGO'ers hebben gemiddeld een baan op een iets lager niveau. Het niveau van het werk verschilt niet tussen mannen en vrouwen. Wel verdienen vrouwen bij een gelijk beroepsniveau minder dan mannen. Afgestudeerden in de techniek verdienen meer dan hun collega's van economie en DGO. Oudere schoolverlaters verdienen meer dan jongere.

6.4.2 Doorstroming van MBO naar HBO

Een belangrijk element van het extern rendement van het MBO is de doorstroom naar het HBO. Onderstaande doorstroomgegevens, die ontleend zijn aan het ROA (1997), tonen hoe groot het aandeel schoolverlaters is dat voor deze leerweg kiest.

Van het KMBO gaat 5 procent van degenen die een voltijdsopleiding willen volgen naar het HBO. Doorstroom van KMBO naar HBO doet zich alleen voor bij de sector techniek.

Doorstroom van het MBO naar het HBO vindt plaats bij alle sectoren. In de sectoren economie, techniek en DGO volgt ongeveer driekwart een HBO-opleiding. In de sector gezondheidszorg gaat de helft van degenen die een voltijdsopleiding volgen naar het HBO. Schoolverlaters van het MBO die een voltijdsopleiding gaan volgen, gaan dus vooral naar het HBO.

Vrouwen met als bestemming een vervolgopleiding, kiezen bij de sector techniek vaker voor HBO dan voor een andere voltijdsopleiding. Bij de sectoren gezondheidszorg en gedrag & maatschappij is de voltijdsopleiding die vrouwen volgen, beduidend minder vaak een opleiding HBO. Bij economie doen zich geen verschillen voor in de doorstroom naar het HBO tussen geslacht of autochtoon/allochtoon.

In het kader van het Verblijfsduurakkoord is in januari 1996 besloten dat de verblijfsduur van MBO'ERS die doorstromen naar een opleiding in het HBO die naar inhoud verwant is, zal worden ingekort tot drie jaar. Deze regeling treedt in het studiejaar 1998-1999 in werking. Ter voorbereiding op deze regeling is een lijst van verwante en niet-verwante opleidingen opgesteld (Van Asselt en Daale, 1997). De grondslag van de lijst vormt een vergelijking tussen kernkwalificaties van het HBO en de derde generatie eindtermen van het MBO, die nog ingevoerd moeten worden. De wijze waarop deze lijst tot stand is gebracht, is door de inspectie van het onderwijs getoetst. Er zijn geen problemen geuit inzake de zorgvuldigheid waarmee de lijst is opgesteld.

Er is in de begroting van 1997 een extra impuls gegeven voor een periode van vier jaar aan de verbetering van de aansluiting MBO-HBO.

Een goed voorbeeld uit de praktijk van regionale samenwerking is het samenwerkingsproject tussen Fontys Hogescholen te Eindhoven, het ROC Eindhoven en het ROC Ter AA. Het betreft een integraal leertraject MBO-HBO elektrotechniek. Men is er na intensief overleg en voorbereidingen over en weer voor een belangrijk deel in geslaagd om de semesters 7 en 8 van het examenjaar van het MBO te laten samenvallen met eerste leerjaar van het HBO. Na een succesvolle afronding leidt dit tot een MBO-getuigschrift elektrotechniek. Tegelijkertijd vormt dit leerjaar een brug naar de HBO-studie elektrotechniek, een naadloze overgang naar een dat uitmondt in een HBO-kwalificatie elektrotechniek. De student doorloopt semester 7 en een deel van semester 8 op de faculteit techniek van Fontys Hogescholen. Semester 7 bevat de AVO vakken en een aantal technische vakken, in semester 8 is de student vier dagen per week werkzaam op zijn afstudeerbedrijf en volgt daarnaast één dag onderwijs op school.

De studietijd wordt uitgedrukt in studiepunten, een semester in het MBO correspondeert met twintig studiepunten. De leerlingen worden zoveel mogelijk gestimuleerd zelfstandig studietaken uit te werken, terwijl daarnaast aandacht is voor het werken in groepen en in projectverband.

Na een eerste evaluatie wijzen ervaringen van leerlingen, docenten en begeleidingsteam op een geslaagde aanpak.

6.5 Conclusies

Het extern rendement van zowel de gediplomeerde als de voortijdig schoolverlaters van het MBO is hoog. De werkloosheidscijfers zijn laag bij de onvertraagde geslaagden en de voortijdige schoolverlaters van het MBO. De werkgelegenheid en -zekerheid zijn voor

schoolverlaters van het KMBO laag. De positie van de schoolverlaters van het KMBO wordt nog zorgelijker, als gelet wordt op de kwaliteit van het werk. Het werk ligt bij meer dan de helft op een te laag niveau, de helft heeft werk in een andere richting en de beloning is relatief laag.

De positie van bepaalde doelgroepen is als ongunstig te kwalificeren. Terwijl vrouwen meer succesvol zijn in het MBO, stromen minder vrouwen door naar het HBO. Ook de kwaliteit van het werk is bij vrouwelijke gediplomeerden van het MBO slechter dan bij mannelijke, terwijl bij werk op hetzelfde niveau minder beloond wordt. Voor allochtone schoolverlaters blijken de kansen op de arbeidsmarkt erg laag te zijn. Mogelijk leidt dit tot het effect dat allochtone schoolverlaters van het MBO veel vaker kiezen voor een vervolgopleiding. Wat de kwaliteit van het werk betreft, zijn er geen verschillen tussen autochtone en allochtone schoolverlaters aan het licht gekomen.

Door voortgaande technische ontwikkelingen is het segment werkers met een lager opleidingsniveau teruggelopen en het segment met een secundaire beroepsopleiding sterk gegroeid. Het tekort aan vakmensen in het algemeen en in de sector techniek in het bijzonder is voor een belangrijk deel op deze ontwikkeling terug te voeren en voor een ander deel op de nog steeds gunstige bedrijvigheid in een aantal sectoren van de arbeidsmarkt.

Het beroepsonderwijs kampt met het traditionele imago dat het maatschappelijk lager wordt gewaardeerd dan het algemeen vormend onderwijs (Van den Dool, Jansen 1994). Campagnes van overheids- en bedrijfsleven om leerlingen voor het beroepsonderwijs te interesseren (Kies een vak man..., Kies Techniek en stimuleringsmaatregelen enzovoort) lijken tot nu toe een te beperkt effect te hebben om het blijkbaar zeer diep gewortelde, traditioneel negatieve imago in positieve zin om te buigen. Voortdurende voorlichting en informatie over in vergelijking met het verleden sterk gewijzigde werkzaamheden, werkomstandigheden en honorering van vakmensen blijft daarom dan ook noodzakelijk voor potentiële leerlingen en voor ouders. Ook zal een betere doorstroming naar HBO de aantrekkelijkheid van de beroepsopleidende en beroepsbegeleidende leerweg in deze sector op den duur wellicht kunnen vergroten.

De doorstroom van MBO naar HBO groeit nog steeds. In de toekomst zal aan de hand van thans lopende en startende projecten moeten blijken in welke mate de kortere verblijfsduur voor verwante opleidingen haalbaar is.

CONCLUSIES OVER DE STAAT VAN HET BVE-ONDERWIJS IN 1997

De staat van het BVE-onderwijs in 1997 is uiteraard een momentopname in een langer lopende ontwikkeling. Om 1997 dan ook goed te kunnen typeren, is het noodzakelijk de in de vorige hoofdstukken beschreven bevindingen te plaatsen in het licht van de uiteindelijke gewenste resultaten op de thema's: relaties met de omgeving, toegankelijkheid, onderwijskundige en bedrijfskundige doelmatigheid en de kwalificering.

7.1 Instellingen en hun omgeving

Vanaf 1991 is, in het proces van interactieve beleidsvorming, de autonomie van de instellingen verder tot ontwikkeling gekomen. Er is voortvarend gewerkt aan de structuurversterking van de sector en daarmee aan de voorwaarden voor enerzijds autonomie en anderzijds een open en responsieve relatie met alle andere actoren in en rond het BVE bestel. Dat werk is in 1997 voortgezet.

Eén van die voorwaarden was de integratie van de verschillende opleidingsoorten en trajecten van de BVE-sector in de ROC's. Het traject van institutionele en bestuurlijke fusies is sneller afgelegd dan bij de start werd verwacht en het was aan het eind van 1997 nagenoeg afgerond. Hoewel veel instellingen nu dus formeel gefuseerd zijn, houdt dit niet in dat er al sprake is van goed gestructureerde en geïntegreerde organisaties. Veelal is het interne integratieproces nog maar net op gang gekomen. Dit wordt treffend geïllustreerd door de interne (en externe) informatievoorziening, die nog vele gebreken vertoont. Het blijkt ook uit de rapportages over de kwaliteitszorg in de instellingen. Een samenhangende visie op de organisatie en de sturing op kwaliteit daarin nog ontbreekt in de meeste gevallen. Willen de instellingen de komende jaren echt als een samenhangend ROC gaan functioneren, dan zullen zij daarin nog het nodige moeten investeren.

Ook zijn stappen gezet in de verdere ordening van het BVE- bestel met de CREBO-erkenning van particuliere opleidingen, het erkennen van 43 exameninstellingen voor de externe legitimering van de examens in het beroepsonderwijs en is er een kwalificatiestructuur voor de educatie vastgesteld.

De komende tijd moet het stelsel van de relaties tussen de actoren prioriteit krijgen. In de belangrijkste relatie, die tussen de deelnemer en de instelling, ontbreken op veel plaatsen nog essentiële documenten, in het bijzonder de OER's. Dit heeft gevolgen voor de rechten van de kandidaat en de rechtsgeldigheid van de examens. Daardoor is aan een belangrijke doelstelling van de WEB nog onvoldoende invulling gegeven, te weten het versterken van de positie van de deelnemer als afnemer van het onderwijs en mondige klant. Uit de eerste analyses van de ingeleverde OER's blijkt dat er grote kwalitatieve verschillen zijn. Naast volstrekt ontoereikende OER's zijn er voorbeelden van goede OER's die voldoen aan de wettelijke eisen en die in de praktijk goed functioneren.

De relatie tussen de instellingen en de LOB's is van groot belang in verband met de beroepspraktijkvorming. Gelet op de vaardigheidsdoelstellingen in de kwalificatiestructuur is de kwaliteit van de praktijkplaatsen van essentieel belang om onderwijs van goed niveau te kunnen bieden. In 1997 hebben de LOB's zich met name geconcentreerd op de registratie van de praktijkplaatsen. Voor de komende jaren zal de aandacht sterker gericht moeten worden op het waarborgen van de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming. De bepaling van de verantwoordelijkheid voor deze kwaliteitsborging vraagt om nadere afspraken.

Geconcludeerd kan worden dat het bouwwerk er staat en dat het nu aankomt op de werking van het systeem. In het bijzonder zijn daarvoor de informatievoorziening en het informatieverkeer van belang, naast de rechtsbescherming en het inhoudelijk informeren van de deelnemer over de onderwijs- en examenregelingen (OER's) en de onderwijs- en praktijkovereenkomsten. De komende jaren is tevens aandacht nodig voor het versterken van de inhoudelijke relaties tussen de onderwijsinstellingen en hun regionale omgeving. De positie van de ROC's in de regionale en sectorale kennisnetwerken zal verder versterkt moeten worden om responsief en toekomstgericht beroepsonderwijs mogelijk te maken.

7.2 Toegankelijkheid

De instellingen zijn erin geslaagd de afgesproken taakstellingen over de toegankelijkheid van hun onderwijs voor allochtonen en vrouwen in mannenberoepen te realiseren. Met weliswaar kleine stapjes gaat de ontwikkeling in de gewenste richting. Dat mag een verheugende ontwikkeling worden genoemd. Het feit echter dat het doel van evenredige deelname nog lang niet is bereikt, blijft overeind. Met name de beperkte participatiegraad van allochtonen aan de beroepsopleidingen blijft vragen om continue inspanningen van alle partijen. Gelijktijdig blijft er zorg voor enkele andere doelgroepen, in het bijzonder analfabeten en de zogenaamde risicogroepen. De eerstgenoemden hebben last van verdringingseffecten in de educatie. De risicogroepen dreigen tussen de wal van VO en het schip van BVE terecht te komen. Dit laatste maakt het absoluut noodzakelijk dat men oplossingsgericht gaat werken aan het ontwikkelen van alternatieven voor de problemen aan de onderkant van het opleidingsstelsel van het beroepsonderwijs en de verdere samenwerking tussen het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.

7.3 Doelmatigheid

Voor wat betreft de onderwijskundige doelmatigheid zijn de randvoorwaarden op stelselniveau in 1997 grotendeels ingevuld. Er is sprake van een algemene kwalificatiestructuur voor de beroepsopleidingen en voor de educatie. De beroepsopleidingen zijn inmiddels in het CREBO-register opgenomen. Verder is het overgrote deel van het BVE-onderwijs ondergebracht in ROC's en gebundeld in vakinstellingen en de twee 'laatsten van een bepaalde richting'. Daardoor is het nu mogelijk de gewenste afstemmingen tot stand te gaan brengen om te komen tot meer doelmatige leerwegen voor deelnemers. Deze ontwikkeling zal in de komende jaren krachtig ter hand genomen moeten worden. In het bijzonder zal daarbij centraal moeten staan de afstemming van de opleidingen in de educatie op die in het beroepsonderwijs.

Onderwijskundige vernieuwingen zoals die gericht op maatwerk, zijn een zaak van lange adem en worden in kleine stapjes uitgevoerd (De Bruijn, 1997). De inspectie concludeert echter dat deze vernieuwingen doorgaans nog niet krachtig, consequent en effectief genoeg worden aangestuurd door het management van de instellingen. Onderwijskundig leiderschap als managementoriëntatie staat nog in de kinderschoenen. De nieuwe afspraken tussen veld en minister over de Beleidsagenda 1989-1999 bieden in dat verband goede aangrijpingspunten. De gezamenlijk gedefinieerde speerpunten voor vernieuwingsbeleid sluiten direct aan op de bevindingen van de inspectie in de afgelopen periode. Wil het concept van maatwerk en de studeerbaarheid in de komende jaren meer gestalte krijgen, dan vergt dat een krachtig beleid in de instellingen (De Bruijn en Moerkamp, 1997). Dat beleid zal uitgevoerd moeten worden langs twee hoofdlijnen. De eerste lijn heeft betrekking op de noodzakelijke veranderingen in de rol van de docenten. Zij zullen immers de onderwijsuitvoering vorm moeten geven en zullen dus in staat moeten zijn de veranderingen daarin te volgen. Dat betekent dat zij volgens andere didactische principes te werk zullen moeten gaan en in een meer gevarieerde omgeving zowel moeten kunnen

onderwijzen als begeleiden. De tweede lijn is de randvoorwaardelijke. De organisatie van het onderwijs moet geschikt zijn voor het leveren van maatwerk. Dat betekent in elk geval doorbreking van het leerstofjaarklassensysteem en in het algemeen een grotere flexibilisering. Voorts is de aanwezigheid van voldoende, geschikte onderwijsmiddelen van belang. De nieuwe technologie kan een ondersteunende rol vervullen.

De BVE-sector staat voor de uitdaging in de komende jaren de nu nog losstaande onderwijskundige vernieuwingen onder noemers als probleem gestuurd onderwijs, interactief leergroepen systeem, open leren, praktijkleren en educatieve benutting van nieuwe technologie om te smeden tot een eigen didactisch profiel, dat de leerling van morgen aanspreekt. De bouwstenen liggen er, maar een meerjarige inspanning zowel in de instellingen als op sectorniveau is geboden om het beeld van de verschrallende onderwijskwaliteit en onderwijsintensivering om te buigen naar een beeld van een gestructureerde, dynamische, attractieve en gevarieerde leeromgeving waar het goed toeven is en veel te leren valt. De inspectie is van oordeel dat hier ook de sleutel ligt voor het omgaan met de onderwijsintensivering. Met een gevarieerd leerarrangement kunnen de normen van de contacturen en studiebelastingen werkelijkheid worden.

Voor het werkelijk vernieuwen van het didactische profiel van de BVE-sector zijn ook stappen nodig wat betreft de eindtermen en de kwalificatiestructuur. Breed gedragen is inmiddels de opvatting dat het beroepsonderwijs voldoende breedte moet hebben zonder te verworden tot veralgemeend onderwijs. Dat noodzaakt tot het formuleren van sleutelkwalificaties, kernproblemen en brede beroepscompetenties die in de opleidingen aan bod dienen te komen zoals ook betoogd in het SER-advies over de versterking van het secundair beroepsonderwijs (Onstenk, 1997). Thans leidt de systematiek van deelkwalificaties soms tot te specifieke inhoudsformuleringen. Tevens vraagt de inspectie aandacht voor het inweven van de algemene vakken in de beroepsopleidingen. Nogmaals: de valkuil van de academisering moet worden vermeden, maar de verbreding van de beroepsopleidingen dient ook te resulteren in voldoende aandacht voor leergebieden als om kunnen gaan met de moderne vreemde talen. Verschralling van het moderne vreemde talen onderwijs is niet in overeenstemming met de tendens van toenemende internationalisering van de economie en de arbeidsmarkt. In dit verband vraagt de inspectie ook aandacht voor meer accent in de eindtermen op moderne en brede ICT-competenties en op vaardigheden om met kennis om te gaan. Zeker op dit voor ons land zo cruciale terrein is een zekere pro-actieve benadering van de onderwijs-innovatie gewenst om een bijdrage te kunnen leveren aan de kennisintensivering van de economie (Nieuwenhuis 1997, Jacobs 1996 en Hövels en Kraayevanger, 1997). Een hernieuwde beschouwing van de eindtermen conform het SER-advies, van de daaruit getrokken beleidsconclusies en de doorvertaling daarvan in het curriculum kan zeker leiden tot kwaliteitsverbetering van de beroepsopleidingen.

Een belangrijke conditie om de gewenste onderwijskundige doelmatigheid en resultaten te kunnen bereiken is de bedrijfskundige doelmatigheid van de BVE-instellingen. Zeker ROC's zijn grote organisaties met een omvangrijk budget en een hoge mate van keuzevrijheid bij de inzet daarvan. In paragraaf 7.1 is al opgemerkt dat voor het sturen van die organisaties visie en informatie nodig zijn. Op veel plaatsen ontbreken die nog. Willen de instellingen in de komende jaren die bedrijfseconomische keuzen maken die optimaal zijn voor de onderwijskwaliteit, dan moet minstens aan die voorwaarden voldaan worden. In dit kader zal de komende tijd ook het vraagstuk van de relatie tussen geld en kwaliteit op de agenda moeten komen. Lering dient getrokken te worden uit de verschillen tussen instellingen wat betreft de educatieve effectiviteit van de inzet van de diverse productiemiddelen zoals geld, leermiddelen en docenten. In dat verband vraagt de inspectie ook aandacht voor het verschijnsel van de 'verstaffing' binnen de ROC's. Het staat buiten kijf dat dergelijke voorzieningen noodzakelijk zijn. Wel dient overwogen te worden welke verhouding er moet zijn tussen de inzet direct gericht op het primaire proces van leren en onderwijzen en de inzet voor tweede lijn en organisatietaken.

7.4 Kwalificering

Wat het onderwijsrendement van de BVE-sector betreft, dient de komende jaren het accent gelegd te worden op de verbetering van het rendement van de lagere kwalificatieniveaus in de sector. Dat geldt voor alle leerwegen in het beroepsonderwijs en zeker ook voor de educatie. Onder de cruciale grens van de startkwalificatie lopen cursisten nog teveel risico's en vinden teveel bedrijfsongevallen plaats. Er zullen de komende jaren krachtige maatregelen genomen moeten worden om deze tendens om te buigen. Dat is niet alleen een onderwijsbelang, maar ook een breder, maatschappelijk belang, aangezien het met name de voortijdig schoolverlaters zijn, die grote kans lopen tot de risicogroepen te gaan behoren. Onder hen bevinden zich verhoudingsgewijs veel allochtonen.

Over het externe rendement van het beroepsonderwijs valt veel positiever te oordelen. Zelfs ongekwalificeerd uitgestroomden komen relatief gemakkelijk aan de slag, al is dit vaak in minder structurele banen. Dit mag echter geen reden zijn om minder aandacht te besteden aan het interne rendement. De positie van ongediplomeerde schoolverlaters is al bij de intrede op de arbeidsmarkt duidelijk slechter dan die van gediplomeerde en ook op langere termijn zijn hun mogelijkheden geringer.

Een belangrijk ijkpunt in dit verband is de examinering. Met betrekking tot de kwaliteit van de examinering was de inspectie in 1997 zowel kritisch als benieuwd. Kritisch omdat er, ondanks herhaalde rapportages daarover, in de afgelopen jaren geen duidelijke verbetering te constateren is geweest in de kwaliteit van de toetsingen en dat ook in 1997 niet het geval was. Benieuwd was ze naar het functioneren van de externe legitimering van de examens die nader gestalte gaat krijgen, waardoor er een grotere garantie voor de kwaliteit van de examens kan ontstaan. De inspectie acht het daarbij noodzakelijk dat de externe legitimering door de instellingen wordt ingebed in een systeem van kwaliteitszorg rond de examens dat alle kwalificaties omvat. Hier ligt dus een belangrijke uitdaging aan de instellingen om ook de kwaliteitsborging van de niet-extern te legitimeren onderdelen goed vorm te geven. Bij die ontwikkeling mogen de instellingen niet uit het oog verliezen dat er nog enkele jaren examens worden afgenomen die vallen onder de oude regelgeving.

7.5 Slotopmerkingen

De inspectie heeft de afgelopen jaren regelmatig gemeld dat de kwaliteit van het BVE-onderwijs sterk onder druk staat. Ondanks de grote inspanningen die de BVE-instellingen en andere actoren in dit veld zich getroosten, blijkt het ook in 1997 een 'tour de force' te zijn om tot voldoende kwaliteit te komen. In de voorwaardelijke sfeer is in 1997 vooruitgang geboekt. Veel inspanning blijft echter nodig om die specifieke vooruitgang de komende jaren ook daadwerkelijk te vertalen in verbetering van de onderwijskwaliteit.

In dat verband is het noodzakelijk fors te investeren in het verder tot ontwikkeling brengen van het didactisch profiel van de BVE-sector, specifiek het profiel van de beroepsopleidingen. Verkenning van benaderingen elders in Europa van deze beroeps-pedagogische vraagstukken kan de sector ook helpen de aanwezige aanzetten in te kaderen en te vormen tot een herkenbare en aansprekende leersituatie (Hövels en Kraayevanger e.a., 1998). Richtsnoer daarbij is de leerbaarheid van de opleidingen vanuit het perspectief van de leerlingen. Dat vraagt ook om heroriëntaties in de kwalificatiestructuur om brede opleidingen mogelijk te maken.

De positionering van de instellingen in hun omgeving als onderdeel van de regionale kennisinfrastructuur vraagt om gerichte aandacht van de sector, maar eveneens van de andere partijen in dat netwerk (Jacobs, 1996, BVE procescoördinatie, 1997).

Specifieke aandachtspunten die hoog op de beleidsagenda moeten prijken zijn: de informatievoorziening; de kwaliteitszorg; het functioneren van de OER's en de onderwijs- en praktijkovereenkomsten; de risicogroepen; de toegankelijkheid van de ROC's; het maatwerk tussen opleidingen (het aanbod en de spreiding van CREBO-opleidingen; de aansluiting van de educatie op het beroepsonderwijs en een vermindering van het grote aantal opleidingen) en het maatwerk in opleidingen; de gerichtheid van het management op de borging en de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en, tot slot, het intern rendement waaronder nog steeds de kwaliteit van de examens.

Ten slotte geeft het vertrouwen te zien dat door de inspectie gesignaleerde thema's en aandachtspunten ook terugkeren op de gemeenschappelijke beleidsagenda 1998-1999 van BVE-veld en minister. Naast ontwikkelingen op instellingsniveau zal ook de nodige energie gestoken moeten worden in het leervermogen van de BVE-sector als geheel. Ook de inspectie van het onderwijs wil daar de komende jaren een bijdrage aan leveren door een eigentijdse werkwijze en producten met een spiegel- en feedbackfunctie.



LITERATUUR

Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt (1990). *Onderwijs-arbeidsmarkt*. Naar een werkzaam traject. Advies van de tijdelijke adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt (1996). *De ontwikkeling van de kwalificatie-structuur voor het secundair beroepsonderwijs*. Een tussenstand. Discussienota. 's-Hertogenbosch: ACOA.

Amelsvoort, H.C.W.H. van, B. Witziers (1995). *Deregulering en de marktpositie van scholen*. In: Tijdschrift voor onderwijsresearch, nr. 2, Jaargang 20.

Asselt, R. van, H. Daale (1997). *De verplichte verwantschap en driejarigheid voor mbo'ers in het hoger economisch onderwijs*. Te halen of niet te halen? Tweedaagse sectorraad hoger economisch onderwijs, 6 maart 1997. Enschede: LICA.

Batenburg, Th. A. van (1994). *Theoretische achtergrond en praktische uitwerking van onderzoek naar loopbanen van MBO-leerlingen*. Groningen: GION, Gronings Instituut voor onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling, Rijksuniversiteit Groningen.

Batenburg, Th. A. van (1996). *De eerste fase van de loopbaan na het MBO*. Groningen: GION, Gronings Instituut voor onderzoek van onderwijs, opvoeding en ontwikkeling, Rijksuniversiteit Groningen.

Berg, J. v.d. en C. Doets (1994). *Beroepsgerichte vaardigheden voor laaggeschoolde werknemers*. Amersfoort: SVE, landelijk studie- en ontwikkelingscentrum voor de volwasseneneducatie.

Berg, M.J.M. van den (1994). *Van SVM richting ROC*. Het veld van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie in het eerste deel van de jaren negentig. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdams Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk Beleidsonderzoek.

Bij, J. van der en J.C. Besters (1996). *Een onderzoek naar de financiële positie van de BVE-sector in 1994*. Utrecht: Moret Ernst & Young, Management Consultants.

Buijn, E. de (1997). *Het experimentele en het reguliere*. Twintig jaar voltijs kort middelbaar beroepsonderwijs. Een studie naar de relatie tussen onderwijskundige vormgeving en rendement. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut voor Onderzoek van Opvoeding en Onderwijs.

Buijn, E. de en T. Moerkamp (1997). *Studeerbaarheid van het mbo*. Onderwijsintensiteit en studeerbaarheid van lange en korte mbo-opleidingen. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut voor Onderzoek van Opvoeding en Onderwijs.

BVE-procescoördinatie (1995). *Leerlingwezen bekend kleur?! Slotrapportage van de Stimuleringsregeling voor Alloctonen in het Leerlingwezen 1991/1994*. Bunnik: BVE-Procescoördinatie.

BVE-procescoördinatie (1997). *Decentralisatie van educatie*. Signalen en trends. Bunnik: BVE-procescoördinatie.

BVE-procescoördinatie (1997). *Emancipatie in de bve-sector*. Bunnik: BVE-procescoördinatie.

Commissie Arbeidsmarktvaagstukken (1997). *Versterking secundair beroepsonderwijs. Advies versterking secundair beroepsonderwijs*. Den Haag: Sociaal Economische Raad

Dool, P. van den, P. Jansen (1994). *Schoolloopbaanmanagement en -begeleiding in het secundair beroepsonderwijs*. In: Stijnen, P.J.J., e.a. (red.) (1994). *Management en begeleiding van schoolloopbanen*. Heerlen/Alphen aan den Rijn: Open Universiteit/Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Dyck, M. van en C.M. Bouma (1996). *Onderzoek, beleid en praktijk ten aanzien van toegankelijkheid en rendement in de BVE-sector*. Den Haag: Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs SVO.

Esch, W. van en G. Vrieze (1996). *Voortgang vernieuwingsproces BVE 1993/1994*. Eerste meting. Nijmegen: ITS.

Esch, W. van, G. Vrieze en M. Laemers (1997). *Vernieuwingsmonitor BVE 1995/1996*. Derde meting. Nijmegen : Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, ITS.

Esch, W. van, C. Tiebosch en P. den Boer (1998). *Professionalisering management in bve-instellingen*. Analyse van de verslaglegging. Bunnik : BVE-Procescoördinatie

Ganga, V. (1992). *Deelname, uitval en rendement van het leerlingwezen*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Haan, D. de, H. Hermans en P. Kirschner (1996). *BVEnet monitoring onderzoek 'Telematica in beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*. Nulmeting 1995. Heerlen: Onderwijstechnologisch Expertisecentrum (Otec) ; Open Universiteit.

Hövels, B. en G. Kraayevanger (1998). *Naar een pedagogiek van het beroepsonderwijs in Nederland*. In: Kraayevanger, G., B. Hövels, F. Meijers (1998). *De WEB*. Van regelgeving naar pedagogische praktijk. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroeps- onderwijs en Volwasseneneducatie. (Concept rapport).

Huisman, T. (1996). *Monitoring 1995*. Basiseducatie, vavo, actieplan "Weg met de wachtlijsten". Amersfoort: SVE, Landelijk Studie- en Ontwikkelingscentrum voor de Volwasseneneducatie.

Inspectie van het Onderwijs (1995). *Onderwijsverslag over het jaar 1994*. Den Haag: Sdu Servicecentrum.

Inspectie van het Onderwijs (1996). *Onderwijsverslag over het jaar 1995*. Den Haag: Sdu Servicecentrum.

Inspectie van het Onderwijs (1997a). *De eerste BVE-kwaliteitszorgverslagen (1996-1997)*. Den Haag: Sdu Servicecentrum. (Inspectierapport 1997-13).

Inspectie van het Onderwijs (1997b). *Examenverslag beroepsopleidingen en NT2*. Den Haag: Sdu Servicecentrum. (Inspectierapport 1997-15)

Inspectie van het Onderwijs (1997c). *Onderwijsverslag over het jaar 1996*. Den Haag: Sdu Servicecentrum.

Inspectie van het Onderwijs (1997d). *Voortijdig schoolverlaten/minimale startkwalificatie*. Breda: Inspectie van het Onderwijs. (Interne publicatie).

Inspectie van het Onderwijs (1997e). *Werk maken van maatwerk. Uitgangssituatie opleidingen elektrotechniek, handel en verzorging*. Den Haag: Sdu Servicecentrum. (Inspectierapport 1997-12).

Inspectie van het Onderwijs (1998). *Risico's rond risicodeelnemers*. Den Haag: Sdu Servicecentrum. (Inspectierapport 1998-1).

Jacobs, D. (1996). *Het kennisoffensief. Slim concurreren in de kenniseconomie*. Alphen aan den Rijn: Samsom BedrijfsInformatie.

Kerkhoff, A., N. Raaijmakers en H. Senders (1997). *Op weg naar vraaggestuurde nascholing*. Een evaluatie-onderzoek naar de nieuwe financieringssysteem nascholing. Een tussenrapportage. Tilburg: IVA

Kraayvanger, G., B. Hövels en F. Meijers (red.) (1998). *De WEB*. Van regelgeving naar pedagogische en onderwijskundige praktijk. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie. (Concept rapport).

Meesterberends-Harms, G.J., Y. Wiersma (1990). *Modulering in het beroepsonderwijs*. Eindrapport. Groningen: RION.

Meijer, J.M. (1994). *Uitval uit leerlingwezen en Kort-middelbaar beroepsonderwijs*. Een overzicht van onderzoeken naar uitval en rendement. Utrecht: LOVWI.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997). *Onderwijs cultuur en wetenschappen in kerncijfers 1998*. Den Haag: Sdu Servicecentrum.

Nieuwenhuis, L., M. Vermeulen (1998). *Innovatief en responsief beroepsonderwijs? Regionale en sectorale perspectieven in de WEB*. In: Kraayvanger, G., B. Hövels, F. Meijers (1998). *De WEB*. Van regelgeving naar pedagogische praktijk. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie. (Concept rapport).

Onstenk, J. en B. Hövels (1995). *Het rendement van het leerlingwezen in Duitsland en Nederland*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut voor Onderzoek van Opvoeding en Onderwijs van de Faculteit der Pedagogische en Onderwijskundige Wetenschappen.

Polder, K.J., S. Karsten (1995). *Bestuurlijke decentralisatie in de volwasseneneducatie*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (1997). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 1996*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Righolt, J.B.J. (1996). *Opnieuw minder belangstelling voor particulier onderwijs*. Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek, nr. 3, Jaargang 3.

Ruijs, A. en G. Vrieze (1995). *Vrouwen in het management van BVE-instellingen*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, ITS.

Senter (1996). *BVE 2000. Eerste ronde in beeld*. Den Haag: Senter ; Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Smits, L.J.E., e.a. (1996). *Becoördeling van voorgenomen maatregelen aangaande de financiële positie van de MBO/BBO-sector*. Utrecht: Berenschot.

Smooenburg, M.S.M. van en E.J.T.A. Willems (1996). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 1995*. Maastricht: Rijksuniversiteit Limburg.

Steeg, S.C. ter, e.a. (1996). *Op het kruispunt van leerwegen*. Eindrapport en advies van het projectteam extra impuls leerlingwezen. Rijswijk: Project Extra Impuls Leerlingwezen.

Stoel, W.G.R., J.N. Streumer en J.A.A.M. Geleyns (1996). *De veranderende taak van de docent in het secundair beroepsonderwijs*. Implicaties voor taakprofielen en personeelsbeleid. Enschede: Universiteit Twente, Onderzoekscentrum Toegepaste Onderwijskunde.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1998). *Invoering WEB*.

's-Gravenhage: Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25635, nr. 7.

Velden, R.K.W. van der, e.a. (samenst.) (1997). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 1996*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde, Universiteit Maastricht.



Onderwijsverslag
over het jaar 1997

hoger onderwijs

INSPECTIE van
het ONDERWIJS





ONDERWIJSVERSLAG 1997

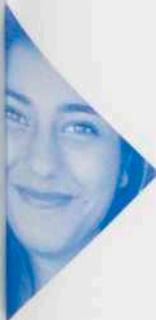
hoger onderwijs

deel 5

VERI DAI TRAVUWEDNO

Specialist

1998



INHOUDSOPGAVE DEEL 5

1	INLEIDING	5
2	ONTWIKKELINGEN IN HET HOGER BEROEPSONDERWIJS EN WETENSCHAPPELIJK ONDERWIJS	7
2.1	Instellingen	7
2.1.1.	Aantal en omvang	7
2.1.2	Samenwerking	7
2.1.3	Bestuurlijke ontwikkelingen	7
2.2	Opleidingenaanbod	8
2.2.1	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)	9
2.2.2	Kwaliteitszorg in het aangewezen hoger onderwijs	9
2.3	Studenten	10
2.3.1	Studenten in het hoger beroepsonderwijs	10
2.3.2	Studenten in het wetenschappelijk onderwijs	13
2.4	Personeel	15
2.4.1	Hoger beroepsonderwijs	15
2.4.2	Wetenschappelijk onderwijs	17
2.5	Financiën	18
3	KWALITEITSZORG	21
3.1	Interne kwaliteitszorg	21
3.2	Externe kwaliteitszorg	22
3.2.1	Externe kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs	22
3.2.2	Externe kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs	26
4	HOGER ONDERWIJS	31
4.1	Sectoren hoger beroepsonderwijs	31
4.1.1	Economie	31
4.1.2	Gedrag en maatschappij	35
4.1.3	Gezondheidszorg	37
4.1.4	Onderwijs	39
4.1.5	Taal en cultuur	46
4.1.6	Techniek	47
4.2	Sectoren wetenschappelijk onderwijs	50
4.2.1	Economie	50
4.2.2	Gedrag en maatschappij	51
4.2.3	Natuur	53
4.2.4	Onderwijs	54
4.2.5	Recht	55
4.2.6	Taal en cultuur	56
4.2.7	Techniek	59
5	TOEGANKELIJKHEID EN STUDEERBAARHEID	61
5.1	Doorstroom voortgezet onderwijs naar hoger onderwijs	61
5.2	Doorstroom middelbaar onderwijs naar hoger onderwijs	61
5.3	Allochtonen in het hoger onderwijs	62
5.4	Antilliaanse en Arubaanse studenten in het hoger onderwijs	63
5.5	Vrouwen in het hoger onderwijs	63
5.6	Studie-advies	64
5.7	Studiefinanciering	64
5.8	Studeerbaarheid	65
5.9	Internationalisering	66

6	RESULTATEN	73
6.1	Rendementen en verblijfsduur	73
6.2	Arbeidsmarkt	75
6.2.1	Arbeidsmarkt hoger beroepsonderwijs	75
6.2.2	Arbeidsmarkt wetenschappelijk onderwijs	78

7	WET- EN REGELGEVING	79
7.1	Afstudeerregelingen	79
7.2	Onderwijs- en examenregeling	79
7.3	Studie-advies	80

8	CONCLUSIES	81
---	------------	----

9	NABESCHOUWING	85
---	---------------	----

LITERATUUR	87
------------	----

In dit vijfde deel van het Onderwijsverslag 1997 staat het hoger onderwijs centraal. Op grond van de ervaringen met het Onderwijsverslag in eerdere jaren heeft het Onderwijsverslag over het jaar 1997 een andere vorm gekregen. Het verzoek van de minister het verslag mede vorm te geven aan de hand van kengetallen heeft eveneens een belangrijke rol gespeeld. Kengetallen zijn kwantitatieve gegevens die, voor zover mogelijk, per behandeld onderwerp inzicht geven in de stand van zaken. De inspectie heeft gekozen voor die gegevens die de essentiële kenmerken van het desbetreffende onderwerp beschrijven. Dit om de voorkomen dat het totaaloverzicht ten onder gaat in een overvloed aan kwantitatieve gegevens. Kengetallen zijn bijzonder waardevol om ontwikkelingen in de loop van de tijd zichtbaar te maken. De inspectie overziet in dit verslag de afgelopen vijf onderwijsjaren. In beginsel geven de kengetallen de situatie weer voor de jaren 1993 tot en met 1997. Deze systematiek is echter niet in alle gevallen streng volgehouden. Waar het de inspectie nuttig dan wel verstandig leek is daarvan afgeweken. Voor de aanlevering van kengetallen is de inspectie aangewezen op het ministerie van OCenW en anderen, waaronder het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking (NUFFIC). De belangrijkste leverancier van gegevens is het ministerie. In de gepresenteerde tabellen komen soms nog witte vlekken voor. De inspectie heeft slechts die gegevens opgenomen waarvan zij inschat dat de betrouwbaarheid redelijk te noemen is. In het algemeen blijken gevalideerde cijfermatige gegevens over tal van onderwerpen weinig voorhanden te zijn.

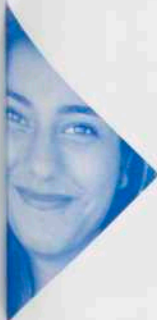
Het centrale thema van dit verslag, de kwaliteit van het onderwijs, komt vergelijkenderwijs uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 4. Aangezien veel van de kwalitatieve gegevens direct en indirect een gevolg zijn van het visitatieproces, behandelt hoofdstuk 3 op systeemniveau de huidige processen inzake de externe kwaliteitszorg in het hoger beroepsonderwijs (HBO) en het wetenschappelijk onderwijs (WO). Om een voldoende genuanceerd beeld van het hoger onderwijs te schetsen, komen hierin de kwalitatieve aspecten van respectievelijk het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs aan de orde, per sector, overeenkomend met de indeling in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO). Deze benadering is naar de mening van de inspectie noodzakelijk om zichtbaar te maken hoe groot de diversiteit in het hoger onderwijs is. In de verschillende tekstdelen zijn tevens op beknopte wijze belangrijke ontwikkelingen opgenomen die zich naast het visitatieproces afspelen. Om de ontwikkelingen geschetst in de hoofdstukken 3 en 4 in landelijk perspectief te kunnen beoordelen, worden deze hoofdstukken voorafgegaan door hoofdstuk 2, dat eveneens op beknopte wijze, de feitelijke harde gegevens van het hoger onderwijs weergeeft. Dit wordt gedaan aan de hand van de paragrafen instellingen, opleidingen-aanbod, studenten, personeel en financiën.

Hoofdstuk 5 bevat paragrafen over aspecten van het hoger-onderwijssysteem die op grond van hun relevantie voor het beleid van belang zijn. Het gaat om de onderwerpen toegankelijkheid, studeerbaarheid en internationalisering. In hoofdstuk 6 komen aan de orde de resultaten van het hoger-onderwijssysteem in afzonderlijke paragrafen over rendement en studieduur en de arbeidsmarkt.

Hoofdstuk 7 besteedt aandacht aan de wijze waarop de instellingen de wet- en regelgeving naleven.

Het Onderwijsverslag wordt afgerond met een weergave van de belangrijkste conclusies en een nabeschuiving: de hoofdstukken 8 en 9.

Tot slot van deze inleiding merkt de inspectie nog op dat op verschillende plaatsen in het verslag oordelen van de inspectie voorkomen. Dit is echter uitsluitend het geval op die plaatsen waar de inspectie tot oordelen bevoegd is op grond van haar wettelijke taakstelling. Op andere beleidsterreinen onthoudt de inspectie zich van het weergeven van een eigen oordeel.



2 ONTWIKKELINGEN IN HET HOGER BEROEPS- ONDERWIJS EN WETENSCHAPPELIJK ONDERWIJS

2.1 Instellingen

2.1.1 Aantal en omvang

Het aantal universiteiten is reeds vele jaren constant. In het hoger beroepsonderwijs wordt nog steeds gefuseerd. In 1997 is het aantal zelfstandige door de overheid bekostigde instellingen verder afgenomen tot 55. Door de reductie van het aantal hogescholen steeg hun gemiddelde omvang gemeten in aantal studenten. Doordat een belangrijk deel van de fusies plaatsvindt tussen middelgrote hogescholen lijkt zich nog scherper dan voorheen een tweedeling te gaan aftekenen in dit onderwijsveld: grote, multisectorale hogescholen (in een toenemend aantal gevallen bovendien geografisch gespreid) aan de ene kant en kleine, monosectorale instellingen aan de andere kant. Van Delden (1997) maakt onderscheid in drie categorieën: de zogenaamde mega-kopscholen met een monopolistische positie in een bepaalde regio, regionale hogescholen met een multisectoraal aanbod zonder een monopolistische positie, en de specialistische (= monosectorale) hogescholen. Belangrijkste betekenis van deze driedeling is het onderscheid tussen multisectorale hogescholen in de positionering op de regionale markt.

2.1.2 Samenwerking

Naast volledige integratie (fusie) wordt tussen universiteiten onderling en tussen hogescholen onderling samenwerking op onderdelen gerealiseerd. In mindere mate gebeurt dit ook tussen hogescholen en universiteiten. Met name bij de lerarenopleidingen worden nieuwe, vergaande vormen van samenwerking geïntroduceerd, mede als reactie op de aandrang van de minister en impulsen van het Procesmanagement Lerarenopleidingen. Geconstateerd kan worden dat die samenwerking, meer dan in het verleden, op een efficiënte en effectieve wijze wordt vormgegeven door verantwoordelijken voor de samenwerking duidelijk bevoegdheden toe te delen.

De inspectie is verheugd over het feit dat vooral de samenwerking in de kringen van de lerarenopleidingen een zakelijker en doelgerichter karakter krijgt.

Wat betreft de samenwerking tussen universiteiten en hogescholen bestaat die op het gebied van de eerstegraads-lerarenopleidingen.

2.1.3 Bestuurlijke ontwikkelingen

De invoering van de Wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie (MUB) heeft in 1997 tot aanpassing van de bestuursstructuur van de universiteiten geleid. De universiteiten hebben in 1997 een Raad van Toezicht gekregen.

In 1997 is verder gewerkt aan versterking van de opleidingscommissies, zowel in het wetenschappelijk onderwijs als in het hoger beroepsonderwijs. De minister heeft de inspectie verzocht hem te rapporteren hoe de ontwikkelingen zijn op bestuurlijk niveau wat betreft de zorg voor de onderwijskwaliteit.

De veranderingen in de bestuursstructuur passen bij de gewijzigde opvattingen over de relatie tussen overheid en instellingen die de afgelopen jaren heeft geleid tot een sterkere autonomie van de instellingen. Daarbij past ook de verzelfstandiging op het gebied van de huisvesting en de grotere eigen bevoegdheden op personeelsgebied. Die beide laatste ontwikkelingen hebben ingrijpende gevolgen voor de positie van de branche-organisaties. Van deze diensten wordt een actievere, meer operationele en dienstverlenende rol verwacht dan in eerdere fasen het geval was.

De waardering van de inspectie voor deze ontwikkelingen wordt bepaald door het effect dat zij hebben op de kwaliteit van het primaire proces en de uitkomsten daarvan. Die waardering komt allereerst tot uitdrukking in haar oordelen over afzonderlijke opleidingen, vast te stellen in het kader van de afspraken over de externe kwaliteitszorg.

De inspectie neemt waar dat in visitatierapporten, maar ook in andere documenten regelmatig wordt gepleit voor centraal te ontwikkelen oplossingen voor gesignaleerde problemen. Tegelijkertijd ziet ze dat afzonderlijke opleidingen een grote mate van zelfstandigheid claimen. Tussen deze twee gegevens bestaat een zekere spanning, die kan leiden tot vertraging van het vernieuwingsproces. Zo heeft de inspectie ernstige vertraging vastgesteld bij de PABO's en de opleidingen maatschappelijk werk en dienstverlening. De inspectie is allerminst een tegenstander van centraal ontwikkelde oplossingen. Ze is echter van oordeel dat de instellingen voor de volle 100 procent verantwoordelijk blijven voor de kwaliteit van hun opleidingen en dus ook voor de snelheid en effectiviteit van de vernieuwingsprocessen.

2.2 Opleidingenaanbod

Tabel 2.2a Aantal bekostigde opleidingen en opleidingen aan aangewezen instellingen ex artikel 6.9 WHW, in het hoger beroepsonderwijs, per sector.

opleidingen	bekostigd					aangewezen				
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
HBO										
economie	176	178	183	185	186	6	9	11	29	152
gezondheidszorg	71	71	71	81	80	2	3	3	3	11
gedrag en maat.	179	179	176	169	116	1	2	2	2	5
onderwijs	683	685	675	548	549	15	20	20	21	26
techniek	208	210	210	212	214	0	1	1	13	19
taal en cultuur	219	232	235	233	156	2	2	2	12	16
totaal	1536	1555	1550	1428	1301	26	37	39	80	229

Bron: CFI

Mede als gevolg van het nog steeds geldende moratorium is het aantal bekostigde opleidingen in 1997 afgenomen (zie tabel 2.2a). Initiatieven vanuit de HBO-Raad (onder andere Commissie Brouwer) hebben in verschillende sectoren geleid tot een herschikking van het onderwijsaanbod. De transparantie van de economie-opleidingen is daardoor groter geworden. Door de enkele jaren geleden ingezette herstructureringsoperaties is in de sectoren gedrag en maatschappij en taal en cultuur (het kunstonderwijs) het aantal zelfstandige opleidingen aanmerkelijk afgenomen, van respectievelijk 169 naar 116 en van 233 naar 156. De meeste nu verdwenen opleidingen waren al enkele jaren aan het afbouwen en hebben het afgelopen jaar de laatste studenten afgeleverd.

Bij de kunstvakopleidingen heeft de afname vooral te maken met een andere definiëring van wat tot de opleiding behoort; van een reële teruggang is geen sprake. In het aantal aangewezen HBO-opleidingen hebben zich wel belangrijke wijzigingen voorgedaan in het aantal aangewezen opleidingen. Dat is in één jaar tijd toegenomen van 80 naar 229. Economie-opleidingen vormen tweederde deel van het totaal aantal aangewezen HBO-opleidingen. Het is dus niet verbazingwekkend dat vooral in die sector van het bekostigd hoger beroepsonderwijs ongerustheid is ontstaan over het verschijnsel aangewezen onderwijs.

Tabel 2.2b Aantal bekostigde opleidingen en opleidingen aan aangewezen instellingen ex artikel 6.9 WHW, in het wetenschappelijk onderwijs, per sector.

opleidingen HBO	bekostigd					aangewezen				
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
economie	36	36	38	36	35	1	1	2	2	2
gezondheidszorg	21	21	22	22	22	0	0	0	0	0
gedrag en maat.	71	71	72	73	73	0	0	0	0	0
natuur.	75	76	77	76	76	0	0	0	0	0
onderwijs	110	113	114	113	113	0	0	0	0	0
recht	32	32	34	33	33	0	0	0	0	0
techniek	43	43	74	74	75	0	0	0	0	0
taal en cultuur	180	180	181	180	180	8	11	11	11	10
totaal	568	572	612	607	607	9	12	13	13	12

Bron: Cfi

Het aantal bekostigde opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs is in 1997 precies gelijk gebleven (607, zie tabel 2.2b). Tussen 1993 en 1996 is het aantal opleidingen wel gestegen van 568 naar 607. De aanbevelingen van de commissie Veldhuis om het aanbod aan opleidingen te herschikken, moeten in 1998 en volgende jaren opgevolgd worden.

2.2.1 Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)

Op 11 juli 1996 bood het kabinet de Tweede Kamer de rapportage aan van de MDW-werkgroep 'Hoger Onderwijs'. Bij vele betrokkenen bleek onvrede te bestaan over de relatie tussen het bekostigde en het aangewezen hoger onderwijs. De bekostigde instellingen waren van oordeel dat de onbekostigde te eenvoudig konden overgaan tot de start van nieuwe, aangewezen opleidingen. Bij de niet-bekostigde instellingen bestond het vermoeden dat bekostigde instellingen met de rijksbijdrage activiteiten betaalden die niet voor overheidsbekostiging in aanmerking komen. Het kabinet heeft nu een aantal acties aangekondigd die tot aanpassing van de verhouding bekostigd - aangewezen hoger onderwijs zullen leiden.

De minister heeft een wijzigingsvoorstel op de WHW ingediend waarin de aanwijzings-procedure is gewijzigd conform het MDW-advies. Wanneer dit voorstel wordt aangenomen moet, zodra de wet in werking treedt, iedere hoger onderwijsopleiding de aanwijzingsprocedure doorlopen. Tevens zal de kwaliteit van de instelling van hoger onderwijs als zodanig worden gezien.

In het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) 1998 heeft de minister voorgesteld, conform het MDW-advies, om het aanbod van aangewezen onderwijs te betrekken bij de macro-doelmatigheidstoetsing van nieuwe bekostigde hoger onderwijsopleidingen. Aan de HBO-Raad en de Vereniging van Aangewezen & Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland (PAEPON) is verzocht voorstellen te doen over de ordening van het opleidingsaanbod op basis van een door OCenW opgesteld referentie- en toetsingskader. Inmiddels hebben beide organisaties voorstellen ontwikkeld voor moratoria van het opleidingsaanbod. Er is overeenstemming bereikt over de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden in het bekostigde hoger onderwijs. De aangekondigde richtlijnen voor prijsstelling en verantwoording van contractactiviteiten zijn vrijwel klaar.

2.2.2 Kwaliteitszorg in het aangewezen hoger onderwijs

In juni 1997 verscheen het inspectie-rapport 'Aangewezen'. Het brengt de resultaten van een onderzoek naar zes aangewezen instellingen van hoger onderwijs: drie instellingen die reeds onder de Wet op het Hoger Beroepsonderwijs (WHBO) zijn aangewezen ('16.14-instellingen') en drie instellingen die via artikel 6.9 WHW zijn aangewezen ('6.9-instellingen'). De inspectie is nagegaan of de kwaliteitszorg van deze instellingen aan de eisen voldoet, of de kwaliteit en het niveau van het onderwijs gewaarborgd zijn en of voldaan wordt aan de wettelijke eisen ter zake van de externe kwaliteitszorg.

De inspectie stelde vast:

- dat de kwaliteitszorg van de 16.14-instellingen niet voldoet aan de gestelde eisen. De kwaliteitszorg is veelal beperkt tot gesprekken van de directie met docenten en enquêtes over het gevolgde onderwijs onder studenten. De 6.9-instellingen zijn doende in hun instellingen kwaliteitszorg in te voeren en te verbeteren, onder meer door certificering volgens de normen van de International Organization for Standardization (ISO);
- dat de instellingen het HBO-niveau van de opleidingen slechts in beperkte mate kunnen aantonen. Er zijn wel indicaties voor dit niveau, onder meer en in een aantal gevallen te vinden in landelijke (staats-)examens. De grondslagen van de opleidingen zijn overwegend matig geëxpliciteerd: bij diverse opleidingen ontbreken zowel beroepsprofielen als inhoudelijke opleidingskaders;
- dat geen van de instellingen voldoet aan de wettelijke eisen voor de externe kwaliteitszorg. De drie 6.9-instellingen hebben voornemens en de verwachting is dat zij binnen een aantal jaren aan de eisen voldoen. Dat geldt niet voor de 16.14-instellingen. De inspectie heeft de instellingen uitgenodigd om een bestuurlijke reactie te geven op het rapport. Vijf van de zes instellingen hebben dit inmiddels gedaan. De inspectie zal eind 1998 nagaan of de door de betrokken instellingen getroffen maatregelen ter zake, doeltreffend en toereikend zijn. Indien dit niet het geval blijkt, stelt de inspectie de minister daarvan in kennis. Deze handelwijze sluit nauw aan bij de procedure die de inspectie hanteert bij de bekostigde instellingen van hoger onderwijs.

2.3 Studenten

2.3.1 Studenten in het hoger beroepsonderwijs

Tabel 2.3.1a Instroom in het voltijdonderwijs. Tussen haakjes het percentage vrouwen.

instroom HBO (voltijd)	1993	1994	1995	1996	1997
economie	28.126 (40)	22.353 (42)	23.781 (41)	25.139 (41)	25.034 (42)
gezondheidszorg	5.155 (78)	5.576 (79)	5.929 (78)	6.928 (80)	6.895 (80)
gedrag en maatschappij	10.756 (75)	11.920 (76)	10.757 (76)	10.216 (78)	11.533 (79)
onderwijs	13.710 (67)	14.776 (67)	13.711 (67)	12.650 (68)	13.282 (71)
techniek	17.588 (19)	17.642 (16)	17.221 (17)	14.338 (17)	16.533 (19)
taal en cultuur	4.474 (53)	4.471 (54)	4.104 (53)	4.127 (54)	3.997 (55)
totaal	79.809 (48)	76.738 (49)	75.503 (49)	73.398 (51)	77.274 (52)

Bron: C&I

De periode 1993 tot en met 1996 laat een daling zien van het aantal instromers (zie tabel 2.3.1a). In het studiejaar 1997-1998 is het aantal eerstejaarsstudenten weer toegenomen; bijna vierduizend meer dan het jaar daarvoor. Deze stijging wordt vooral bijgeschreven op het conto van enkele onderdelen in de sector techniek, waaronder hoger informatica-onderwijs en bouwkunde, en in mindere mate op dat van de sectoren onderwijs en gedrag en maatschappij. In de andere sectoren hebben zich in 1997 juist minder eerstejaarsstudenten ingeschreven dan in 1996.

Het percentage vrouwen dat in 1997 met een hoger beroepsopleiding is gestart bedraagt 52. Het aantal vrouwelijke eerstejaarsstudenten verschilt nogal per sector. In de sectoren gezondheidszorg, gedrag en maatschappij en onderwijs is sprake van een oververtegenwoordiging van vrouwen; het aantal mannen is in deze sectoren in de afgelopen jaren geleidelijk verder afgenomen.

In de sector techniek zijn de vrouwen ondervertegenwoordigd. Ten opzichte van voorgaande jaren is het aantal vrouwelijke eerstejaars in 1997 zowel in aantal als in percentage toegenomen. Dit is een positieve ontwikkeling. Mede dankzij de Stichting Vrouwen in het Hoger Technisch Onderwijs (VHTO) is men in de sector techniek vrij actief om te bewerkstelligen dat meer meisjes kiezen voor een technische opleiding en niet vroegtijdig afhaken.

De inspectie vindt de toenemende oververtegenwoordiging van vrouwen in sommige sectoren zorgwekkend, met name in de sector onderwijs. De mogelijkheden van de opleidingen om deze trends te keren zijn uiterst gering.

Tabel 2.3.1b Aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs, in voltijd- en deeltijdonderwijs.

deelname HBO	voltijd					deeltijd				
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
economie	57.616	65.177	67.276	67.240	72.976	8.916	8.751	8.647	9.320	10.138
gezondheids- zorg	15.004	17.323	17.532	17.552	20.272	4.335	4.283	4.139	3.614	4.228
gedrag en m. onderwijs	22.161	27.245	28.979	27.610	31.172	9.623	9.808	9.326	8.799	9.946
techniek	38.200	41.676	41.325	38.086	40.188	11.750	10.429	8.774	7.548	7.180
taal en cult.	1993	52.655	52.492	47.446	48.955	4.203	4.127	4.041	3.901	4.252
	13.380	14.166	13.376	13.041	12.758	2.072	2.065	1.740	1.564	1.525
totaal	196.623	218.242	220.980	210.975	226.321	40.899	39.463	36.667	34.746	37.269

Bron: Cfi

In het studiejaar 1997-1998 bedroeg het aantal voltijdstudenten in het hoger beroeps-onderwijs ruim 226.000 (zie tabel 2.3.1b). De sector economie is het grootst: hij omvat ongeveer eenderde van het aantal voltijdstudenten. Deze sector had in 1997 ruim vijftienduizend studenten meer binnen zijn poorten dan in 1993, een stijging van 27 procent. De sector techniek komt op de tweede plaats. Na een daling in 1996 is er in 1997 weer sprake van toename. Ook de sector gezondheidszorg heeft de afgelopen periode een sterke groei doorgemaakt; in vergelijking met 1993 volgden in 1997 35 procent meer studenten een voltijdsopleiding in de gezondheidszorg. De sector onderwijs blijft redelijk constant. Ook in de sector taal en cultuur doen zich geen grote schommelingen voor in dit opzicht.

In de periode 1993-1996 is het aantal studenten dat een deeltijdsopleiding volgt jaarlijks gedaald. Ten opzichte van 1996 is het aantal deeltijdstudenten gestegen. Een vrij scherpe daling laat de sector onderwijs zien; ten opzichte van 1993 studeren er in studiejaar 1997-1998 ruim 4500 deeltijdstudenten minder in deze sector, een daling van 31 procent.

Toename of afname van het aantal studenten in een bepaalde sector hoeft niet te betekenen dat alle opleidingen die tot die sector behoren hetzelfde beeld te zien geven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de sector techniek. Tabel 2.3.1c laat dit zien voor negen technische opleidingen (in totaal 75 procent van de instroom). Bij sommige opleidingen is sprake van een tamelijk sterke daling van studentenaantallen, bij andere juist van sterke stijging.

Tabel 2.3.1c Instroom in het eerste jaar bij negen technische opleidingen (voltijd).

opleidingen HTO	1992	1993	1994	1995	1996
bouwkunde	1.385	1.524	1.539	1.578	1.680
chemische technologie	460	401	411	319	293
civiele techniek	594	631	741	763	748
elektrotechniek	2.030	1.828	1.637	1.352	1.296
hoger informatica onderwijs	926	929	806	883	1.128
hoger laboratorium onderwijs	1.417	1.548	1.552	1.488	1.464
technische bedrijfskunde	1.108	1.070	1.063	1.032	880
technische natuurkunde	250	276	236	207	174
werktuigbouwkunde	2.026	1.960	1.950	1.525	1.372
totaal	10.196	10.167	9.935	9.147	9.035

Bron: instroom/uitstroomonderzoek, sectorraad HTNO, februari 1997

De stijgende lijn bij bouwkunde zet zich voort; er is sprake van een sterke daling bij chemische technologie; de stijging bij civiele techniek zet zich niet voort; bij elektro-techniek is sprake van een geringe daling; bij de hogere informatica opleiding is een stijgende lijn te zien; bij het hogere laboratorium onderwijs treedt na een lichte stijging tot 1994 nu een lichte daling op; de instroom bij technische bedrijfskunde daalt sterk en ook technische natuurkunde ziet haar instroom nog steeds dalen. Tot slot: bij werktuigbouwkunde valt op dat de daling nu minder sterk is dan de voorgaande jaren.

De sector techniek voert jaarlijkse een instroom- en uitstroomonderzoek uit. Daarin kijkt men ook naar de vooropleiding van de studenten. De daling van de instroom wordt vooral veroorzaakt door een geringere instroom vanuit het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (VWO). De instroom van havisten neemt toe. De MBO-instroom is bij de opleiding elektrotechniek het grootst, bij technische natuurkunde het kleinst. De instroom uit het hoger algemeen voortgezet onderwijs (HAVO) is bij het hoger laboratorium onderwijs het grootst, gevolgd door die bij bouwkunde. Ze is het kleinst bij technische natuurkunde. De VWO-instroom is bij bouwkunde het grootst, met werktuigbouwkunde als goede tweede en ook hier het kleinst bij technische natuurkunde.

De Hogeschool van Amsterdam heeft met 17 procent het grootste aandeel vrouwelijke studenten in de sector techniek; dat is mede toe te schrijven aan het feit dat de Hogeschool van Amsterdam de enige hogeschool is met opleidingen op het terrein van confectie binnen de sector techniek. De Hogeschool van Utrecht is met bijna 10 procent een goede tweede. Deze twee hogescholen hebben ook de grootste technische opleidingen binnen hun poorten.

2.3.2 Studenten in het wetenschappelijk onderwijs

Tabel 2.3.2a Instroom in het voltijdonderwijs. Tussen haakjes het percentage vrouwen.

instroom WO (voltijd)	1993	1994	1995	1996	1997
landbouw	936 (44)	928 (41)	822 (45)	879 (45)	875 (53)
natuur	2.897 (33)	2.894 (36)	2.639 (34)	2.631 (36)	2.822 (37)
techniek	4.935 (16)	4.751 (17)	4.158 (16)	3.967 (17)	4.246 (18)
gezondheidszorg	2.499 (60)	2.583 (57)	2.459 (60)	2.595 (60)	2.734 (63)
economie	5.042 (25)	5.001 (28)	4.508 (27)	4.401 (29)	4.846 (28)
recht	4.497 (54)	4.612 (55)	4.552 (54)	4.130 (56)	4.139 (57)
gedrag en maatschappij	7.101 (65)	6.567 (68)	5.562 (68)	5.645 (69)	5.904 (69)
taal en cultuur	4.777 (69)	4.376 (67)	3.819 (66)	3.665 (66)	3.540 (67)
totaal	32.684 (47)	31.712 (47)	28.519 (47)	27.913 (48)	29.106 (49)

Bron: CBS

In de periode 1993-1996 is het aantal eerstejaarsstudenten jaarlijks afgenomen (zie tabel 2.3.2a). In 1997 is er voor het eerst weer een stijging waarneembaar, behalve bij de sectoren taal en cultuur en landbouw. Vergeleken met studiejaar 1993-1994 is het aantal eerstejaarsstudenten toch met 11 procent teruggelopen: met uitzondering van de sector gezondheidszorg kennen alle sectoren een terugloop van het aantal eerstejaars. De daling is het sterkst in de sectoren taal en cultuur en gedrag en maatschappij. In studiejaar 1997-1998 telt de sector taal en cultuur 26 procent minder eerstejaars dan in 1993-1994. In de sector gedrag en maatschappij is de terugloop over die periode 17 procent.

De verhouding mannen en vrouwen in het wetenschappelijk onderwijs is aardig in evenwicht; bijna de helft van de instromers is vrouw. Tussen de sectoren zijn echter grote verschillen. In de sectoren techniek en economie zijn de vrouwen sterk ondervertegenwoordigd; in de sector techniek is ongeveer één op de vijf instromende studenten vrouw.

Tegenover de tanende belangstelling voor de bèta-studies staat een groeiende arbeidsmarkt. De sectoren techniek en natuur krijgen van verschillende kanten signalen dat er behoefte is aan meer afgestudeerden met een bèta-opleiding.

Medio 1997 verscheen een verkenning naar de oorzaken en gevolgen van de sterke daling van het aantal studenten in de natuur- en technische wetenschappen (commissie Verruijt). Volgens de commissie vereist het bèta-probleem maatregelen op drie terreinen:

- vergroting van de instroom;
- aanpassing van de structuur van de universitaire opleidingen;
- aanpassing van de studie-inhoud.

Het rapport geeft voor deze terreinen concrete maatregelen.

Uit onderzoek blijkt dat er meer potentiële kandidaten zijn voor een technische studie. Met name eindexamenkandidaten met gemiddeld de hoogste cijfers en de meest voorspoedige schoolloopbanen kiezen voor een technische studie (de Jong e.a., 1996). Verder blijkt dat een substantieel aantal 'technisch getalenteerde' studenten niet kiest voor een technische studie, maar voor een medische - of rechtenstudie. Met name

vrouwen en studenten uit de hogere inkomensklassen zijn niet geneigd om een technische studie te volgen. Tegelijkertijd blijken deze groepen relatief wel succesvol in technische studies (Oosterbeek e.a., 1996).

Evenals de commissie Hermans wijst de commissie Verruijt - naast andere factoren - op de invloed van de studiefinanciering. Het huidige studiefinancieringssysteem zou risicomijdend gedrag in de hand werken (Commissie Toekomst Natuur- en Technische Wetenschappen, 1997). Onderzoekers spreken dit tegen. De structurele daling van de totale instroom in de technische opleidingen doet zich niet alleen in Nederland voor. Bovendien is de constante daling van de instroom al begonnen voordat het tijdperk van de tempobeurs en de prestatiebeurs aanbrak. Veranderingen in de studiefinanciering blijken geen reden om af te zien van een studie in het hoger onderwijs (De Jong e.a., 1996).

Verschillende universiteiten ontplooiën inmiddels activiteiten om het probleem van de dalende instroom het hoofd te bieden.

De Universiteit Utrecht kent het project 'bèta-waaiër'. De betreffende faculteiten onderhouden contacten met vertegenwoordigers van voortgezet onderwijs, hoger onderwijs en bedrijfsleven om de instroom, doorstroom en uitstroom op het gewenste niveau te brengen. Nieuwe opleidingsvarianten (bijvoorbeeld medisch-technische informatica), promotiecampagnes en een studiebeurs voor het vijfde jaar zijn elementen van dit project.

De technische universiteiten zijn in 1997 gestart met de uitgifte van beurzen voor eerstejaarsstudenten om eindexamenkandidaten te stimuleren een technische opleiding te volgen. De Universiteit Twente heeft 150 beurzen ter beschikking gesteld, de Technische Universiteit Eindhoven 40 en de Technische Universiteit Delft 250.

Tabel 2.3.2b Aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs, in voltijd- en deeltijdonderwijs.

deelname WO	voltijd					deeltijd				
	1993	1994	1995	1996	1997	1993	1994	1995	1996	1997
economie	30.159	30.053	28.620	26.439	25.080	659	618	655	734	709
gezondheids- zorg	13.309	13.906	14.877	16.415	17.969	745	637	611	722	849
gedrag en m. natuur	33.110	33.187	31.741	29.110	27.571	4.718	4.340	3.785	4.198	3.946
recht	13.919	14.101	13.979	13.456	13.298	353	288	235	245	187
techniek	26.518	26.639	26.649	24.504	22.943	3.954	3.632	3.168	3.845	3.879
taal en cult.	27.887	27.356	26.182	24.709	23.282	85	68	52	116	239
totaal	30.632	30.121	27.567	24.434	21.809	2.013	1.976	1.924	2.256	2.204
	175.534	175.363	169.615	159.067	151.952	12.527	11.559	10.430	12.116	12.013

Bron: Cfi

In het studiejaar 1997-1998 telt het wetenschappelijk onderwijs ruim 150.000 voltijdstudenten (zie tabel 2.3.2b). In vergelijking met studiejaar 1993-1994 is het aantal studenten met 13 procent teruggelopen. Met uitzondering van de sector gezondheidszorg laten alle sectoren in de periode 1993-1997 een daling zien. De sector gedrag en maatschappij blijft de sector met de meeste studenten, gevolgd door de sector economie. Tot 1995 doet zich een daling voor in het aantal deeltijdstudenten, in 1996 neemt het aantal toe en in 1997 blijft het op het peil van het jaar daarvoor. Relatief veel studenten volgen een deeltijddoelstelling in de sectoren recht en gedrag en maatschappij.

2.4 Personeel

2.4.1 Hoger beroepsonderwijs

Tabel 2.4.1a Omvang docerend personeel (DOP) en onderwijsbeheerspersoneel (OBP) in fte en aantal.

personeel HBO		1992	1993	1994	1995	1996	1997
omvang DOP	fte	13.581	13.696	13.734	13.520	12.945	12.949
	aantal	20.180	20.298	20.178	19.610	18.587	18.610
omvang OBP	fte	7.801	8.113	8.378	8.370	8.177	8.408
	aantal	9.556	10.000	10.422	10.318	10.042	10.322

Bron: Cfi

De afgelopen zes jaar is de verhouding tussen de aantallen docerend en ondersteunend personeel behoorlijk gewijzigd (zie tabel 2.4.1a). Bij de docenten is er over deze periode een daling in fte te zien van 13.581 fte naar 12.949, bij het onderwijsondersteunend personeel een stijging van 7.801 fte naar 8.408. Anders gezegd: in 1992 was er op één docent 0,57 ondersteuning, in 1997 0,65. De omvang van de gemiddelde betrekking is niet sterk gewijzigd: bij de docenten van 0,67 naar 0,70 en bij de onderwijsondersteuning van 0,82 naar 0,81. Het gaat bij onderwijsondersteuning om uiteenlopende functies als administratie, voorlichting en public relations, technisch onderwijsassistenten, automatisering, onderwijskundige staf, personeelszorg en financiën. De cijfers geven niet aan bij welke soort ondersteuning de stijging vooral heeft plaatsgehad. Op grond van waarnemingen in de praktijk heeft de inspectie de indruk dat de groei van de ondersteuning vooral is gebruikt voor de schaalvergroting en de professionalisering van voorlichting, staf, personeel, automatisering en minder voor directe ondersteuning van docenten via onderwijsassistenten en secretariaat.

De inspectie beschouwt deze ontwikkeling wel als noodzakelijk in het kader van de organisatie-ontwikkeling en professionalisering in het hoger beroepsonderwijs. Als nieuwe onderwijsvormen meer terrein winnen, zal het mogelijk en nodig zijn meer directe ondersteuning voor het primaire proces te organiseren, deels uit een verdere inkrimping en/of re-allocatie van het docentenbestand. Aan de randvoorwaarden daarvoor (beleidsruimte voor personeelsbeleid, formatie-differentiatie) is de laatste paar jaar voldaan.

Tabel 2.4.1b Leeftijdverdeling DOP - hoger beroepsonderwijs.

leeftijdsklasse	1992	1993	1994	1995	1996	1997
< 25	34,46	27,96	17,98	17,32	9,99	13,12
26 - 30	778,95	718,91	660,25	562,66	424,06	396,13
31 - 40	4.258,38	4.143,60	3.915,14	3.602,24	3.150,20	2.664,17
41 - 50	6.257,42	6.286,36	6.307,36	6.222,66	6.010,60	5.950,68
51 - 60	2.114,00	2.386,03	2.682,48	2.980,37	3.201,73	3.541,69
> 60	137,04	133,13	151,15	134,62	148,23	182,94
totaal	13.580,25	13.695,99	13.734,36	13.519,87	12.944,81	12.948,73

Bron: Cfi

De 'vergrijzing' gaat nog steeds door (zie tabel 2.4.1b); de gemiddelde leeftijd stijgt elk jaar met zeven à acht maanden en het aantal vijftigplussers stijgt elk jaar met ruim 2,5 procent.

De inspectie ziet dat in veel instellingen mogelijkheden tot verfrissing van de grond beginnen te komen, bijvoorbeeld in de vorm van tijdelijk verlof, bedrijfsstages, functie-rotatie en dergelijke. En daar waar stabiliteit is ontstaan (geen nieuwe fusies of ingrijpende reorganisaties, geacordeerde vernieuwingskoers voor opleidingen na visitaties en adequate bestuurlijke hantering) blijken ook oudere personeelsleden gemotiveerd en energiek aan de gang te kunnen gaan. Veel hangt af van sfeer, management en openheid. In de sector techniek in het hoger beroepsonderwijs levert de vergrijzing in combinatie met een daling van het aantal studenten negatieve consequenties op voor een aantal opleidingen in de sector. Voor het kleiner wordende aantal kerndocenten is er geen ruimte om in voldoende mate bijgeschoold te worden.

Tabel 2.4.1c Kenmerken DOP - hoger beroepsonderwijs.

kenmerken DOP	1992	1993	1994	1995	1996	1997
percentage vast dienstverband	80	81	84	88	91	96
gemiddelde leeftijd	42.8	43.3	43.8	44.3	45	45.6
percentage vrouwen	26	27	27	28	28	28

Bron: Cfi

De nogal sterke toename van het aantal vaste dienstverbanden (van 80 naar 96 procent) is een logisch vervolg van de vergrijzing, gezien de geringe mobiliteit tussen hoger onderwijs en de andere maatschappelijke sectoren (zie tabel 2.4.1c).

Tabel 2.4.1d Salarisschalen DOP en percentage vrouwen hoger beroepsonderwijs.

DOP salaris-schalen	schaal 11 - 12						schaal 13 - 14					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992	1993	1994	1995	1996	1997
totaal	10.006	10.209	10.557	10.785	10.769	10.892	586	586	569	558	536	535
% vrouwen	23.8	24.3	24.9	25.9	26.5	27.1	5	5	6	5	6	7

DOP salaris-schalen	schaal 14 - 15						schaal 16 en >					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992	1993	1994	1995	1996	1997
totaal	87	84	81	74	69	70	11	11	10	10	8	7
% vrouwen	2.7	2.8	2.9	2.8	2.4	2.4	0	0	0	0	0	0

Bron: Cfi

Het percentage vrouwen onder het onderwijzend personeel groeit slechts zeer langzaam (zie tabel 2.4.1d). Het is het hoogst in de docentfuncties (schaal 11 - 12) en daar is de stijging ook het aanzienlijkst (van 23,8 naar 27,1 procent). In de hogere leidinggevende functies (schalen 14 en hoger) is er de laatste twee jaar zelfs een kleine daling. Ook in dit opzicht wijkt het hoger onderwijs niet af van andere onderwijssectoren: een langzame, maar gestage stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Overigens met nogal wat verschillen per HOOP-gebied (technische opleidingen versus taalopleidingen).

Op grond van de Wet Evenredige Vertegenwoordiging zijn universiteiten en hogescholen verplicht eens in de vier jaar een document op te stellen waarin streefcijfers zijn opgenomen met betrekking tot vrouwen in hogere functies en de maatregelen die men neemt om de streefcijfers te realiseren.

2.4.2 Wetenschappelijk onderwijs

Tabel 2.4.2a Omvang docerend personeel (DOP) en onderwijsbeheerspersoneel (OBP) in fte en aantal.

personeel WO		1990	1992	1994	1996
omvang DOP	fte	22.115	23.423	23.284	21.702
	aantal	26.951	28.709	27.994	26.476
omvang OBP	fte	20.617	21.757	21.254	20.469
	aantal	25.178	26.607	25.635	25.031

Bron: WOPI

In het wetenschappelijk onderwijs is de verhouding tussen de aantallen docerend en ondersteunend personeel in de periode 1990 tot en met 1996 nauwelijks gewijzigd (zie tabel 2.4.2a). In 1990 was er op één docent (inclusief Assistenten In Opleiding, AIO's) 0,93 ondersteuner; in 1996 was er 0,94 ondersteuner. In 1992 was het 0,93 en in 1994 0,91. Ook de omvang van de gemiddelde betrekking is stabiel: voor wetenschappelijk personeel was die in 1990 0,82 en in 1996 0,82. Voor ondersteunend personeel in 1990 0,82 en in 1996 0,82.

Tabel 2.4.2b Leeftijdverdeling DOP en OBP in het wetenschappelijk onderwijs.

leeftijdsklasse	1990	1992	1994	1996
< 25	4.886	5.274	3.854	3.465
26 - 30	8.702	9.434	8.757	7.315
31 - 40	14.953	15.487	14.928	13.527
41 - 50	14.838	15.592	14.972	14.187
51 - 60	7.587	8.352	9.687	11.348
> 60	1.153	1.204	1.475	1.689
totaal	52.119	55.343	53.673	51.531

Bron: WOPI

Tabel 2.4.2b is niet helemaal vergelijkbaar met die in het hoger beroepsonderwijs, omdat het nog niet mogelijk was de gegevens voor wetenschappelijk en ondersteunend personeel te splitsen. Maar gemeten over het totaal aan personeel stijgt de gemiddelde leeftijd sinds 1992 elk jaar met zes maanden, iets minder dus dan in het hoger beroepsonderwijs.

Ook het aandeel vijftigplussers stijgt snel, vooral de laatste jaren: van 16,8 procent in 1990 via 17,3 procent in 1992 en 20,8 procent in 1994 naar 25,3 procent in 1996.

Tabel 2.4.2c Kenmerken DOP en OBP- wetenschappelijk onderwijs.

kenmerken DOP	1990	1992	1994	1996
percentage vast dienstverband	67,6	67,6	70,0	73,0
gemiddelde leeftijd	39,1	39,1	40,1	41,2
percentage vrouwen	29,1	30,8	31,5	32,5

Bron: WOPI

Ook in wetenschappelijk onderwijs neemt het aantal vaste dienstverbanden toe (zie tabel 2.4.2c). Het gaat dan wel om dienstverbanden op een veel lager niveau dan in het hoger beroepsonderwijs. Voor een deel wordt het lagere niveau verklaard door de benoeming van AIO's en andere vormen van projectbenoemingen.

Tabel 2.4.2.d. Salarisschalen en percentage vrouwen wetenschappelijk onderwijs.

salaris- schaal	schaal 13 - 14				schaal 15 - 16				schaal 17>			
	1990	1992	1994	1996	1990	1992	1994	1996	1990	1992	1994	1996
totaal	4.183	4.222	4.202	4.085	1.337	1.409	1.415	1.461	1.301	1.295	1.364	1.233
% vrouwen	6,6	7,0	7,6	8,1	4,3	5,5	6,3	7,2	1,4	2,0	2,0	2,2

Bron: WOPI

Ook in het wetenschappelijk onderwijs is er een lichte groei van het percentage vrouwen (zie tabel 2.4.2d). De gegevens laten niet toe onderscheid te maken tussen soorten functies. Voor het wetenschappelijk onderwijs heeft de Wet Evenredige Vertegenwoordiging met name betrekking op de wetenschappelijke functies van universitair hoofddocent en hoogleraar. Het aantal wetenschappelijke functies in de hogere schalen ligt ver beneden het beschikbare potentieel.

2.5 Financiën

De belangrijkste verandering in de vaststelling van de rijksbijdrage is de wijziging van de huisvestingsbekostiging. De huisvestingsbekostiging is thans ook genormeerd en de voorzieningen zijn eigendom van de instellingen zelf. Daardoor zijn instellingen verder in staat gesteld te werken volgens het principe van integraal management. In het hoger beroepsonderwijs heeft deze verandering in de bekostiging naar het oordeel van de inspectie belangrijk bijgedragen aan versnelling van de integratie en de kwalitatieve verbetering van de huisvestingsvoorzieningen.

In het wetenschappelijk onderwijs heeft deze omzetting pas zeer recent plaatsgevonden en door die verandering is ook de verantwoordelijkheid voor eventuele tekorten aan de instellingen overgedragen. Effecten daarvan zijn thans nog niet goed vast te stellen.

In het verlengde van de nieuwe regeling huisvestingsbekostiging is voor het hoger beroepsonderwijs een Waarborgfonds gevormd dat door garantstelling de financiering van huisvestingsprojecten van hogescholen mogelijk moet maken. De oprichting van dit fonds is mede aanleiding geweest voor een gesprek over noodzaak en mogelijkheid van monitoring van het financiële beleid van hogescholen. Enkele HBO-instellingen zijn de afgelopen jaren in financiële problemen geraakt die zij niet tijdig hadden voorzien. In de meeste gevallen werden de moeilijkheden veroorzaakt door de vereiste eigen bijdragen aan wachtgelduitgaven. De overheid heeft enkele malen de helpende hand moeten toesteken om acute financiële problemen te voorkomen. Zij maakte daartoe gebruik van de hardheidsclausule in de regeling voor de vaststelling van die eigen bijdrage. Daardoor komt steeds weer de vraag aan de orde, of er op financieel gebied nog wel een juiste balans bestaat tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden van instellingen en overheid. De inspectie stelt vast dat veel instellingen de indruk hebben dat de overheid een instelling voor hoger onderwijs niet daadwerkelijk failliet zal laten gaan. Deze verwachting zal onvermijdelijk onbedoelde effecten hebben op het gedrag van instellingen.

Een steekproef uit de beschikbare financiële jaarverslagen heeft de inspectie een globaal beeld gegeven van de financiële positie van afzonderlijke instellingen. Dat laat haar zien dat er wel financiële problemen bestaan in het hoger onderwijs, maar dat die niet op grote schaal voorkomen. De meeste instellingen hebben een (beperkt) overschot op de exploitatierekening. Op grond van de balansgegevens stelt de inspectie tevens vast dat de liquiditeit en solvabiliteit van de meeste instellingen als voldoende kunnen worden aangemerkt, hoewel beide de afgelopen jaren iets zijn teruggelopen.

Enkele HBO-instellingen hebben wel met aanzienlijke financiële problemen te kampen. De beschikbare cijfers laten geen eenduidige conclusies toe over de oorzaken van die problemen. Wel is het zo dat instellingen die gedurende een reeks van jaren een aanzienlijke groei in studentenaantallen doormaken, door het bekostigingssysteem worden gedwongen tot een aanzienlijke voorfinanciering. Dit kan de betrokken instelling in tijdelijke financiële problemen brengen.

Door de wettelijke maatregelen ten aanzien van de wachtgelden zijn ook de mogelijkheden van afzonderlijke instellingen beperkt om op korte termijn tot ingrijpende kostenreducties te komen.

De HBO-Raad heeft eveneens een onderzoek ingesteld naar de financiële ontwikkelingen van hogescholen. De uitkomsten van dat onderzoek (HBO-journaal, februari 1998) bevestigen het hiervoor geschetste beeld.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste financiële kengetallen opgenomen voor het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs.

Tabel 2.5 Financiële kerngegevens in miljoenen.

financiële kerngegevens		HBO			WO		
		1993	1995	1996	1993	1995	1996
Baten	rijks- en overige bijdragen	1.997,2	2.278,7	2.341,6	4967,6	5110,9	5053,2
	college-, cursus- en examengelden	504,3	549,1	573,5	376,9	390,2	400,4
	overige baten	430,8	448,1	448,7	1249,2	1488,0	1605,0
Lasten	personele lasten	1.988,1	2.147,4	2.197,8	3996,2	4171,0	4216,2
	huisvestingslasten	263,3	379,5	314,8	451,2	587,6	702,3
	overige lasten	578,4	707,5	789,2	2005,4	2072,4	1985,0
Saldo	gewone bedrijfsvoering	102,5	41,5	62	140,9	158,1	155,1
Saldo	buitengewone baten en lasten	20,8	-4	0,3	-28,6	-13,7	-69,4

Bron: Cfi

De door de instellingen gepresenteerde financiële gegevens zijn onderling slecht vergelijkbaar. Het bundelen van bevindingen is daardoor bijzonder lastig.

de volgende vragen beantwoorden. Het is niet nodig alle vragen te beantwoorden, maar wel de vragen die u het meest interessant vindt.

1. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

2. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

3. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

4. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

5. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

6. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

7. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

8. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

9. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

10. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

11. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

12. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

13. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

14. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

15. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

16. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

17. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

18. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

19. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)

20. Welke vragen heeft u op dit moment over de werking van de afvalwaterzuivering? (max. 10 punten)



3 KWALITEITSZORG

3.1 Interne kwaliteitszorg

In het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs is de afgelopen jaren de aandacht voor systemen van interne kwaliteitszorg sterk toegenomen. De visitaties in het kader van de externe kwaliteitszorg hebben hogescholen en universiteiten aangezet tot het ontplooiën van een groot aantal activiteiten ten behoeve van interne kwaliteitszorg. De kritische beoordeling van externe deskundigen brengt knelpunten op opleidingsniveau aan het licht die anders niet zo helder geëxpliciteerd zouden worden. Een belangrijk onderdeel van de visitatie is het oordeel over het systeem van interne kwaliteitszorg. In de richtlijnen van de HBO-Raad en in mindere mate ook in die van de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) voor de inhoud en procesgang van visitaties is omschreven waar een goed systeem van interne kwaliteitszorg aan dient te voldoen. Op die manier kunnen interne en externe kwaliteitszorg met elkaar integreren. De inspectie acht dit een positieve ontwikkeling. Maar sommige kwaliteitscoördinatoren merken op dat de implementatie van een systeem van interne kwaliteitszorg ook moet concurreren met de activiteiten die ontplooid dienen te worden ten behoeve van het visitatietraject.

De publicatie van het self-assessment instrument 'Methode voor kwaliteitsverbetering van het hoger onderwijs naar het EFQM-model' (EFQM: European Foundation for Quality Management), een initiatief van een aantal hogescholen, en de brede verspreiding daarvan in het onderwijsveld lijkt een tendens zichtbaar te maken. Steeds meer hogescholen brengen volgens deze methode de oriëntatie in kaart op kwaliteit en kwaliteitsverbetering in de opleidingen, faculteiten/sectoren en instelling. Dat geeft de mogelijkheid om op een gerichtere manier acties ter verbetering in te zetten. De inspectie constateert dat in het hoger beroepsonderwijs steeds meer (onderdelen van) hogescholen er naar streven ISO-gecertificeerd te worden. Vooral nog is het aantal uitgereikte certificaten zeer beperkt en slechts van toepassing op afzonderlijke opleidingen of afdelingen. De inspectie heeft geen voorkeur voor de hier genoemde of andere systemen.

Uit de in 1997 verschenen visitatierapporten blijkt echter dat er nog nauwelijks sprake is van volledig goed functionerende systemen van integrale kwaliteitszorg. Veelal worden de kaders van zo'n systeem op hogeschool- of universiteitsniveau vastgesteld en is het de taak van de opleidingen die opleidingsspecifiek in te vullen. Op dit niveau ontbreekt echter vaak de expertise en menskracht voor een dergelijk gecompliceerd proces. De instrumenten die worden ingezet blijven veelal nog beperkt tot het primaire proces. De visitatiecommissies in zowel het hoger beroepsonderwijs als het wetenschappelijk onderwijs zijn opvallend gelijklopend in hun oordeel: er zijn veel goede ontwikkelingen gaande, maar de instellingen zouden het ontwikkelen en implementeren van een integraal systeem van kwaliteitszorg met nog meer voortvarendheid ter hand dienen te nemen. Dit oordeel wordt bevestigd door het merendeel van de evaluaties bestuurlijke hantering die de inspectie in 1997 heeft verricht. Daarbij moet worden opgemerkt dat in veel gevallen de visitatie wel heeft geleid tot een beter zicht op de problemen op dit gebied. De totstandkoming van een goed functionerend systeem van interne kwaliteitszorg, toegepast in de gehele instelling, blijkt echter een moeizaam en tijdrovend proces. Het stimuleringsprogramma 'Kwaliteit en Studeerbaarheid' geeft een forse impuls aan de verdere ontwikkeling van interne kwaliteitszorg. Veel van de in uitvoering zijnde projecten dragen daartoe bij.

3.2 Externe kwaliteitszorg

Inleiding

De Wet Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) legt de basis voor de inrichting van het stelsel van externe kwaliteitszorg. De instellingen voorzien, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, in een regelmatige beoordeling, ook door onafhankelijke deskundigen, van de kwaliteit van de werkzaamheden. De HBO-Raad en de VSNU zijn de procescoördinatoren, respectievelijk voor het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Zij dragen zorg voor de instelling van de visitatiecommissies. De commissies beoordelen de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen en nemen deze oordelen op in een openbare rapportage. Vervolgens beoordeelt de inspectie de kwaliteit van het visitatierapport. Dit is de meta-evaluatie. Ook gaat de inspectie aan de hand van de inhoud van het visitatierapport na of er opleidingen zijn met ernstige gebreken in de kwaliteit. Hiervoor is het zogenoemde traject zorgelijke opleidingen ontwikkeld. Bij de visitaties in het hoger beroepsonderwijs wordt rekening gehouden met de reacties op het visitatierapport op bestuurlijk niveau van de instellingen en met die van de HBO-Raad. Enkele jaren na de visitatie voert de inspectie gesprekken met de gevisitatieerde opleidingen over de bestuurlijke maatregelen die naar aanleiding van de visitatie zijn genomen. Dit is de evaluatie bestuurlijke hantering.

3.2.1 Externe kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs

In de afgelopen jaren zijn verschillende clusters opleidingen gevisitieerd. De hierna volgende tabel bevat een overzicht van de visitaties die in de periode 1992 tot en met 1997 in de verschillende sectoren van het hoger beroepsonderwijs zijn uitgevoerd. Vanaf 1993 heeft de minister de mogelijkheid een zorgelijkheidsverklaring af te geven aan afzonderlijke opleidingen. Daarom ontbreekt in onderstaande tabel in de kolom '92 het aantal zorgelijke opleidingen. Een zorgelijkheidsverklaring wordt gegeven wanneer uit de visitatie blijkt dat er ernstige gebreken bestaan in de kwaliteit van het onderwijs. Het aantal zorgelijkheidsverklaringen dat sindsdien is afgegeven is eveneens in de tabel opgenomen.

Tabel 3.2.1a Externe kwaliteitszorg in het hoger beroepsonderwijs (percentages tussen haakjes).

externe kwaliteitszorg HBO	aantal gevisitieerde clusters van opleidingen ¹						aantal gevisitieerde opleidingen						aantal zorgelijke opleidingen ²			
	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'93	'94	'95	'96
economie	1	1	7	•	2	2	24	7	46	•	50	37	1	3	•	1
gezondheidszorg	•	•	•	1	•	1	•	•	1 ³	14	•	7	•	•	2	•
gedrag en maatschappij	•	1	1	1	•	1	•	4	21	17	•	4	-	2	4	-
onderwijs	•	2	•	•	3	2	•	87	•	•	47	259	5	•	•	4
techniek	•	•	2	2	1	2	•	•	50	12	21	24	•	5	-	-
taal en cultuur	1	•	•	•	1	•	3	•	•	•	16	•	•	•	•	-
totaal	2	4	94	4	7	8	27	98	118	43	134	331	6	10	6	5
													(6)	(8)	(14)	(4)

Bron: Inspectierapporten externe kwaliteitszorg HBO

- Er is geen zorgelijkheidsverklaring afgegeven omdat op basis van het visitatierapport een onvoldoende gefundeerd oordeel gegeven kan worden over de kwaliteit van een afzonderlijke opleiding.

• Er heeft geen visitatie plaatsgevonden in de betreffende sectoren.

¹ Een cluster van opleidingen bestaat uit alle opleidingen die voor een vergelijkbaar beroep opleiden. Het cluster technisch natuurkunde omvat alle opleidingen technisch natuurkunde die door verschillende hogescholen wordt aangeboden.

² De visitatierapporten in 1997 zijn in het najaar verschenen. Het meta-evaluatietraject is nog in volle gang. Er zijn nog geen zorgelijkheidsverklaringen uitgegeven.

³ Het gaat om één opleiding die door de visitatiecommissie informatica is gevisitieerd. Omdat het over één opleiding gaat is het niet in het eerste deel van de tabel opgenomen.

⁴ De visitatie informatica bestaat uit de opleiding HiO en BI, die respectievelijk in de sectoren economie en techniek vallen. In de tabel zijn ze in beide sectoren opgenomen. Maar het totaal aantal gevisitieerde clusters is dus negen.

Het aantal opleidingen waarvan de inspectie de situatie als zorgelijk aangeduid heeft, blijft gelukkig laag. Het overgrote deel van de opleidingen weet de kritiek van de visitatiecommissies om te zetten in acties die de kwaliteit van het onderwijs in voldoende mate verbeteren. De opleidingen die als 'zorgelijk' zijn aangemerkt, hebben tot nu toe adequaat gereageerd op de opdracht binnen enkele maanden met nieuwe verbeterplannen te komen. De zorgelijkheidsverklaringen zijn ingetrokken. Van de opleidingen waarover de visitatierapporten in de periode 1993 tot en met 1996 zijn verschenen valt 7 procent binnen het zogenoemde traject zorgelijke opleidingen.

Bij de evaluatie bestuurlijke hantering, die door de inspectie zo'n twee jaar na het verschijnen van het visitatierapport wordt uitgevoerd, worden deze opleidingen wel met extra aandacht gevolgd.

Meta-evaluatie

In een vertrouwelijke bijlage bij haar meta-evaluatie beoordeelt de inspectie de zorgvuldigheid van de uitgevoerde visitaties. In 1997 zijn acht visitatierapporten verschenen. De gevisitatieerde clusters van opleidingen zijn: aanvullende visitatie creatieve therapie; aanvullende visitatie technische natuurkunde; economie en talen; tweedegraads lerarenopleidingen; lerarenopleiding lichamelijke opvoeding; logopedie; management, economie en recht (MER); technische bedrijfskunde.

Omdat de meeste rapporten in het najaar van 1997 zijn verschenen, heeft de inspectie tot nu toe vier visitatierapporten voorzien van een meta-evaluatief oordeel. Drie rapporten konden de toets der kritiek doorstaan. In deze rapporten komt de verantwoording- en verbeterfunctie in voldoende mate naar voren.

Het rapport van de tweedegraads lerarenopleidingen voldoet niet in voldoende mate aan de verbeter- en verantwoordingsfunctie op opleidingsniveau. Door de omvang van het domein is de commissie er niet in geslaagd om alle punten toe te passen die in het beoordelingskader zijn geformuleerd. Beoordelingspunten op het opleidingsniveau zijn onvoldoende aan bod gekomen. Het gevolg is dat het rapport zich vooral richt op het faculteitsniveau. Verder heeft de visitatiecommissie geen oordelen gegeven over de afzonderlijke vakcurricula. Omdat het rapport zich voornamelijk richt op cluster- en faculteitsniveau is de inspectie niet in staat om op basis van de verstrekte gegevens inzicht te krijgen in de kwaliteit van afzonderlijke opleidingen. Ook vindt de inspectie de tijd tussen de zelfevaluaties (najaar 1994) en het verschijnen van het rapport (februari 1997) onaanvaardbaar lang.

In de afgelopen zes jaar heeft de inspectie nog vier rapporten van onvoldoende niveau bevonden. Het gaat om de rapporten over creatieve therapie, technische natuurkunde, beeldende kunst en vormgeving en communicatie.

De redenen waarom de genoemde visitatierapporten niet voldeden, zijn nogal verschillend. In de meeste gevallen heeft de visitatiecommissie onvoldoende gebruik gemaakt van het opgestelde referentiekader of was het referentiekader zelf onvolledig. De visitatiecommissie technische natuurkunde heeft bijvoorbeeld gekozen om iedere opleiding op een bijzondere wijze te benaderen. Onderlinge vergelijkbaarheid werd daardoor onmogelijk. De visitatiecommissie creatieve therapie heeft belangrijke aspecten niet meegenomen in de beoordeling zoals doelstellingen, eindtermen en onderwijsinhoud. In alle gevallen ontbrak het in het visitatierapport aan een logisch verband tussen bevindingen, analyses en aanbevelingen, met als gevolg dat beschreven aanbevelingen onvoldoende waren onderbouwd.

In het visitatierapport van beeldende kunst en vormgeving waren de aanbevelingen ook onvoldoende onderbouwd door bevindingen. Het rapport bevat evenwel een aantal belangrijke gedachten over een mogelijke herstructurering van het gehele kunstonderwijs. De inspectie heeft aangegeven dat deze gedachten goede aandacht verdienen. De inspectie heeft de minister geadviseerd de procescoördinator te verzoeken een aanvullend onderzoek naar de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen te laten uitvoeren door kleine groepjes deskundigen.

Om toch tot een beoordeling te komen van de kwaliteit van de betrokken opleidingen, is voor twee clusters opleidingen een aanvullende visitatie uitgevoerd. Dit zijn de aanvullende visitaties creatieve therapie (1997) en technische natuurkunde (1997). Voor de pedagogische academies is in 1995 een vervolgisitatie verricht. (Deze drie clusters zijn tweemaal opgevoerd in de tabel 3.2.1a: Externe kwaliteitszorg in het hoger beroeps-onderwijs.) De aanvullende visitaties waren voldoende om alsnog de kwaliteit van afzonderlijke opleidingen te bepalen. De vervolgisitatie bij de pedagogische academies heeft drie zorgelijkheidsverklaringen opgeleverd. Voor de eerste twee clusters heeft de minister nog geen besluit genomen over zorgelijkheid van opleidingen. Voor de opleidingen beeldende kunst en vormgeving zijn geen aparte groepjes deskundigen aan het werk gegaan, omdat het hele kunstvakonderwijs in een proces van herstructurering is terecht gekomen. De kwaliteitsbepaling van de verschillende beeldende- kunstopleidingen zal in dit proces meegenomen worden.

Evaluatie bestuurlijke hantering

Twee jaar na het verschijnen van een visitatierapport vindt de evaluatie bestuurlijke hantering plaats. Hierbij gaat de inspectie na of de genomen maatregelen naar aanleiding van het visitatierapport ter zake, toereikend en doeltreffend zijn. Dit jaar heeft de evaluatie bestuurlijke hantering plaatsgevonden bij de volgende clusters: facilitaire dienstverlening; hoger hotelonderwijs; informatica; journalistiek; maatschappelijk werk en dienstverlening; milieu-opleidingen; toerisme recreatie en vrijetijd; voeding en diëtetiek / voeding en marketing.

Op basis van bezoeken en relevante documentatie heeft de inspectie zich een oordeel gevormd over de kwaliteit van het bestuurlijk handelen van de opleidingen. Hieruit is gebleken dat de opleidingen de conclusies en aanbevelingen van de visitatiecommissie voldoende ter harte nemen. Er zijn veel vernieuwingstrajecten in gang gezet, vooral voor verbeteringen van het onderwijsproces en de inhoud van het programma. De meeste opleidingen hebben een onderwijsconcept geformuleerd waarbij het 'leren leren' centraal staat. Een gevolg daarvan is dat opleidingen steeds meer gebruik maken van nieuwe werkvormen, zoals probleem/project gestuurd onderwijs en het werken met thema's. De inspectie vindt dit een positieve ontwikkeling.

Aspecten die volgens de inspectie nog verdere aandacht verdienen, zijn interne kwaliteitszorg en personeelsbeleid. Wat het personeelsbeleid betreft, constateert de inspectie vooral gebreken op het gebied van scholingsbeleid. Scholing vindt voornamelijk plaats op ad hoc basis; in veel gevallen ontbreekt een scholingsplan gericht op toekomstige gewenste ontwikkelingen in het curriculum.

De opleidingen die na de visitatie door de minister zorgelijk zijn verklaard vanwege onvoldoende kwaliteit, zijn ook bezocht in het kader van de evaluatie bestuurlijke hantering. Bij deze opleidingen heeft de inspectie zich een oordeel gevormd over de kwaliteit van genomen maatregelen en is ze nagegaan in hoeverre er nog reden tot zorg is. Ze heeft vastgesteld dat de opleidingen in voldoende mate hebben gereageerd om de kwaliteit van de opleiding te verbeteren. De waarschuwing over de zorgelijkheid van de kwaliteit is in alle gevallen ingetrokken.

Ontwikkelingen externe kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs

Een groot aantal opleidingen is tot nu toe gevisiteerd. In 1998 zullen de laatste clusters van opleidingen worden bezocht door visitatiecommissies en daarmee is de eerste visitatieronde in het hoger beroepsonderwijs voltooid. De opleidingen die in de jaren tot 1994 zijn gevisiteerd, zijn door de inspectie bezocht in het kader van de evaluatie bestuurlijke hantering.

De inspectie heeft tot nu toe positieve ervaringen opgedaan met het systeem van externe kwaliteitszorg. De zelfevaluaties die voorafgaan aan de visitaties geven het kwaliteitsbewustzijn een belangrijke impuls. De beoordeling door externe deskundigen verschaffen opleidingen scherper zicht op de sterke en zwakke punten.

Het systeem van externe kwaliteitszorg draagt zeker bij aan een dynamisch stelsel van hoger onderwijs dat voortdurend in ontwikkeling is.

De inspectie wil hier nog eens het belang van een tweede ronde van visitaties benadrukken. In een tweede ronde zijn de effecten te meten van het eerste visitatietraject.

Toch zet de inspectie enkele kritische kanttekeningen bij de uitvoering van de visitaties. In de afgelopen jaren heeft zij signalen uit de opleidingen opgevangen die wijzen op strategisch gedrag van instellingen, namelijk dat de voorbereiding op een visitatie niet meer leidt tot het kritisch inventariseren van sterke en zwakke punten, maar tot het zo voordelig mogelijk presenteren van de opleiding. Daardoor wordt zowel de controle- als de verbeterfunctie van de externe kwaliteitszorg uitgehold.

Voorts plaatste de inspectie zeker tot 1995 kanttekeningen bij de volledigheid van visitatierapporten. De visitatiecommissies dienen vooral aan de 'studeerbaarheid' van de programma's en de interne kwaliteitszorg op opleidings- en instellingsniveau meer aandacht te besteden.

Een probleem waar visitatiecommissies nog steeds mee te maken hebben, is het verkrijgen van valide cijfermateriaal. Meestal waren de geleverde gegevens niet of slecht vergelijkbaar. Duidelijke afspraken over te leveren gegevens en het nakomen van die afspraken zijn dringend gewenst.

De verdere uitbouw en verfijning van het systeem van externe kwaliteitszorg in het hoger beroepsonderwijs is in de afgelopen jaren deels bepaald door interne, deels door externe ontwikkelingen. De interne ontwikkelingen hebben voornamelijk betrekking op het standaardiseren van procedures en het aanscherpen van evaluatie-objecten van een visitatie. Externe ontwikkelingen hebben te maken met de eisen die overheid, studenten, arbeidsmarkt en hogescholen stellen aan evaluatievragen. Bijvoorbeeld de nadruk op kwaliteitseisen voor kwalificaties, kwaliteitsgarantie (worden de gewenste kwalificaties geleerd?) en kwaliteitsborging.

Om een duidelijk beeld te krijgen van de sterke en zwakke punten van het systeem van externe kwaliteitszorg is in opdracht van de HBO-Raad het systeem geëvalueerd. Dit heeft het rapport opgeleverd van de HBO-Raad (1996). Behalve de resultaten van de evaluatie beschrijft dit rapport een voorstel voor een nieuwe opzet van een extern systeem voor kwaliteitszorg. De nieuwe opzet gaat uit van een systeem van accreditatie. In grote lijnen houdt dit in dat de opleidingen moeten voldoen aan van te voren opgestelde kwaliteitseisen. Door middel van accreditering wordt bepaald of iedere opleiding daaraan voldoet. De accreditering wordt uitgevoerd door een externe, onafhankelijke beoordelingsinstantie en vindt periodiek (om de vijf of zes jaar) plaats. De HBO-Raad is van mening dat het systeem van accreditering op een aantal punten een belangrijke meerwaarde kan leveren in vergelijking met het huidige systeem. De Raad noemt verlaging van de kosten; meer publieke verantwoording; meer druk op de opleiding om zich te verbeteren; meer openbaarheid en vergelijkbaarheid tussen opleidingen; snellere doorlooptijd van de cyclus van externe kwaliteitszorg. De HBO-Raad verwacht dat het systeem van accreditatie minder arbeidsintensief zal zijn.

De inspectie wil hier nog eens benadrukken dat een vorm van externe kwaliteitszorg aan een aantal voorwaarden moet voldoen. Een van deze voorwaarden is openbaarheid van gegevens en de mogelijkheid om opleidingen te vergelijken op kwaliteit. Verder hecht de inspectie waarde aan een cyclisch karakter van het systeem. Pas dan kan een gefundeerd oordeel worden gegeven of een systeem van externe kwaliteitszorg voldoet. De inspectie vindt het verder van belang dat de overheid toezicht houdt op het systeem van externe kwaliteitszorg. De informatie die het systeem kan opleveren moet zodanig zijn dat zij zich een beeld kan vormen van de stand van zaken die iets zeggen over de staat van het onderwijs. Het moet verder mogelijk zijn op basis van die gegevens de minister te adviseren over vervroegde visitatie of heroverweging van accreditatie wanneer gebrek aan kwaliteit is aangetoond.

In het HOOP 1998 is aangegeven dat het visitatietraject zal worden verbeterd in overleg met de hogescholen en universiteiten. De bestuurlijke hantering van de kwaliteitszorg zal versneld worden. De minister heeft de mogelijkheid bij het vaststellen van zorgelijkheid een waarschuwing te geven. Binnen negentig dagen moet aan de waarschuwing gevolg zijn gegeven. Indien dat niet gebeurt, kan de minister besluiten tot ontneming van rechten. De minister zal de mogelijkheden voor grotere transparantie van kwaliteitsoordelen, de versterking van verbeterfunctie, van de internationale component en benchmarking én de samenstelling van de visitatiecommissies aan de orde stellen. Ook zijn in het HOOP 1998 twee proeven met accreditering opgenomen.

De meeste clusters van opleidingen hebben een aantal aanbevelingen van visitatiecommissies uitgewerkt in activiteiten vanuit een landelijk overlegorgaan. De resultaten van de landelijke inspanningen van de overlegorganen verschillen nogal. Een voorbeeld van een goed lopend landelijk overleg is het HBO-I platform. Alle opleidingen in het cluster informatica zijn betrokken bij dit platform. Een van de projecten was het opstellen van landelijke beroepsprofielen en daarvan afgeleid de opleidingskwalificaties. Tijdens de bezoeken in het kader van evaluatie bestuurlijke hantering is gebleken dat alle opleidingen gebruik maken van die profielen en het curriculum vernieuwen aan de hand van die profielen. Een extra positief punt is het feit dat de opleidingen voldoende betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van de profielen en dat ze niet hebben gewacht met de invoering van vernieuwingen die goed aansloten bij de ontwikkeling van de beroepsprofielen en opleidingskwalificaties totdat de profielen klaar waren.

3.2.2 Externe kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs

Onder auspiciën van de VSNU zijn in 1997 negen onderwijsvisitatierapporten verschenen, namelijk: rechtsgeleerdheid; internationale onderwijsvisitation natuur- en sterrenkunde; universitaire lerarenopleidingen; biologie; elektrotechniek; politicologie; geneeskunde; godgeleerdheid en beleidsgerichte bèta-opleidingen.

Tevens is het visitatierapport van het Samenwerkingsverband van Instituten voor Internationaal Onderwijs (SAIL) verschenen, in mei 1997. Dit rapport heeft betrekking op zes instituten voor internationaal onderwijs. Gelet op de specifieke aard van de opleidingen is het niet in de onderstaande tabel opgenomen.

In 1994 is de uitvoering van de tweede cyclus van visitaties in het wetenschappelijk onderwijs van start gegaan. De VSNU streeft naar de instelling van kleinere visitatiecommissies die zich richten op een kleinere groep van opleidingen. Daardoor stijgt de laatste jaren het aantal visitatierapporten dat per verslagjaar wordt gepubliceerd.

Tabel 3.2.2b Externe kwaliteitszorg in het wetenschappelijk onderwijs (percentages tussen haakjes).

externe kwaliteitszorg	aantal gevisiteerde clusters van opleidingen						aantal gevisiteerde opleidingen						aantal zorgelijke opleidingen					
	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'92	'93	'94	'95	'96	'97
economie	•	•	•	1	1	•	•	•	•	5	26	•	•	•	•	2	3	•
																(40)	(12)	
gezondheidszorg	1	•	1	•	•	1	15	•	3	•	1	15	-	•	0	•	0	-
gedrag en maatschappij	1	3	•	1	2	1	9	28	•	9	11	4	1	9	0	2	4	-
natuur	1	1	1	1	4	2	6	4	7	13	41	12	-	1	0	•	1	0
																(25)	(2)	
onderwijs	1	•	•	•	•	1	11	•	•	•	•	10	-	•	•	•	•	3
																	(30)	
recht	•	•	•	•	•	1	•	•	•	•	•	35	•	•	•	•	•	0
techniek	•	•	1	1	2	1	2	•	9	6	17	7	-	•	1	1	0	1
																(11)	(17)	(14)
taal en cultuur	2	•	2	2	2	1	27	•	25	25	10	21	-	•	5	4	2	•
																(20)	(16)	(20)
totaal	6	4	5	6	11	9	69	32	44	58	106	104	1	10	6	9	10	4
													(1)	(31)	(14)	(16)	(9)	(4)

Bron: Rapporten externe kwaliteitszorg WO

- procedure zorgelijke gevallen nog niet van toepassing, in 1997 is de meta-evaluatie nog niet afgerond.
• visitatierapport biedt geen mogelijkheid tot identificatie van zorgelijke gevallen.

Uit de tabel blijkt dat in het wetenschappelijk onderwijs gemiddeld 69 opleidingen per jaar worden gevisiteerd. In 1996 en 1997 stijgt dat fors ten opzichte van de jaren daarvoor. Er is bijna sprake van een verdubbeling. Voor 1996 hangt deze stijging samen met visitatie van 29 gevisiteerde economie-opleidingen en het relatief grote aantal visitaties in de sector natuur, namelijk wiskunde, informatica, milieukunde en het aanvullende rapport natuurkunde. In 1997 nemen de visitaties rechtsgeleerdheid met 35 opleidingen en godgeleerdheid met 21 opleidingen ruim de helft van het aantal gevisiteerde opleidingen in de sector taal en cultuur voor hun rekening.

Zorgelijke opleidingen

Aan de hand van de visitatierapporten die na 1 maart 1993 zijn gepubliceerd gaat de inspectie na welke van de gevisiteerde opleidingen reden geven tot zorg over de kwaliteit van het onderwijs. In voorkomende gevallen adviseert de inspectie de minister de betreffende opleiding om een versnelde bestuurlijke reactie te vragen. Vanaf 1 maart 1993 zijn in het wetenschappelijk onderwijs 344 opleidingen gevisiteerd. Op basis van de visitatierapporten heeft de inspectie 39 opleidingen bij de minister als zorgelijk aangemeld. De minister heeft de betreffende opleidingen een versnelde bestuurlijke reactie gevraagd. Na gesprekken met de opleidingen heeft de inspectie geconcludeerd dat uiteindelijk drie opleidingen, namelijk één opleiding theaterwetenschappen, één voor oudheidkunde en één voor milieukunde bestuurlijk onvoldoende adequaat hebben gereageerd op de bevindingen van de visitatiecommissie. De minister is hiervan op de hoogte gesteld. Bij een enkele opleiding is echter de finale advisering omtrent zorgelijkheid aangehouden tot na het gesprek in het kader van de evaluatie van de bestuurlijke hantering, omdat tijdens het eerste gesprek op basis van de (beleids)voornemens van een opleiding geen voldoende helder oordeel kon worden gevormd.

Van de opleidingen waarvan de visitatierapporten tussen maart 1993 en december 1996 zijn verschenen valt ongeveer 15 procent binnen het zogenoemde traject zorgelijke opleidingen. In de sectoren gezondheidszorg, natuur en techniek vallen opvallend weinig opleidingen binnen dit traject. Bij de gevisiteerde opleidingen in de sectoren economie en taal en cultuur ligt dit in de buurt van het gemiddelde. De opleidingen in de sectoren gedrag en maatschappij en onderwijs scoren het meest zorgwekkend. Tot op heden zijn vier opleidingen van de visitatierapporten uit 1997, waarvan de meta-evaluatie ook in 1997 is verschenen, als zorgelijk geïdentificeerd.

Meta-evaluaties

De inspectie heeft in 1997 meta-evaluaties uitgevoerd naar aanleiding van negen visitatierapporten, die vanaf oktober 1996 tot september 1997 zijn verschenen. In 1997 zijn de volgende meta-evaluaties gepubliceerd: aanvullende visitatie natuur- en sterrenkunde; internationale onderwijsvisitatie natuur- en sterrenkunde; wijsbegeerte; economie; rechtsgeleerdheid; universitaire lerarenopleidingen (ULO's); biologie; elektrotechniek; samenwerkingsverband instituten voor internationaal onderwijs.

De inspectie oordeelt positief over de kwaliteit van de visitaties. Het oordeel loopt uiteen van een bevredigend tot een prima rapport en een zorgvuldig uitgevoerde visitatie die in ruime mate voldoet aan de verantwoording- en verbeteringsfunctie. Wel valt op dat enkele commissies problemen blijven houden met de afbakening van het visitatiedomein en dat bij andere visitaties de internationale positionering van de gevisiteerde opleidingen niet die aandacht krijgt die het verdient. Bij de visitatie van de universitaire lerarenopleidingen valt verder op dat de helft van de zelfstudies niet voldoet aan de vereisten. Visitaties als van wijsbegeerte en elektrotechniek maken duidelijk dat veel opleidingen, zelfs halverwege de tweede cyclus van visitaties, nog steeds moeite hebben om de gewenste kwantitatieve basisgegevens zichtbaar te maken.

In deze tweede cyclus schenken de commissies ook aandacht aan de manier waarop de opleidingen zijn omgegaan met de bevindingen van de eerdere visitatiecommissie. De wijze waarop de opleidingen dat doen verschilt aanzienlijk. De visitatiecommissie economie constateert dat enkele opleidingen weinig vooruitgang hebben geboekt op die punten waar de vorige commissie uitdrukkelijk aandacht aan heeft besteed. Bij rechtsgeleerdheid hebben de aanbevelingen soms pas laat een positieve ontwikkeling op een aantal aspecten opgeleverd. De visitatiecommissie biologie merkt daarentegen op dat het visitatiesysteem zijn vruchten afwerpt en dat de opleidingen de aanbevelingen van de vorige visitatie ter harte hebben genomen.

Bij de aanvullende visitatie natuurkunde valt op dat het integraal opnemen van de (passief openbare) opleidingsrapporten in het algemene visitatierapport een duidelijke publiek-informatieve meerwaarde heeft.

De meta-evaluatie over het visitatierapport van het samenwerkingsverband van instituten voor internationaal onderwijs neemt een enigszins aparte plaats in. De inspectie concludeert dat de visitatiecommissie op basis van wat in de afzonderlijke beschrijvingen is opgenomen, in de regel komt tot gefundeerde oordeelsvorming. Het rapport van deze commissie vormt een positieve bijdrage aan het systeem van externe kwaliteitszorg, maar de commissie blijft steken bij de randvoorwaardelijke aspecten van het onderwijs en schenkt onvoldoende aandacht aan de onderwijsinhoudelijke aspecten.

Evaluatie bestuurlijke hantering

In het voorjaar van 1997 heeft de inspectie 63 opleidingen bezocht in het kader van de evaluatie van de bestuurlijke hantering van de visitaties uit 1994 (visitatierapporten voornamelijk uitgebracht in 1995). Het betreft de volgende visitaties: geschiedenis; kunstgeschiedenis en archeologie; kunstwetenschappen; natuur- en sterrenkunde; psychologie; bedrijfskunde.

Bij vier van deze visitaties hebben de opleidingsoverstijgende uitkomsten niet of nauwelijks geleid tot landelijke maatregelen. Het discipline-overleg natuurkunde zoekt naar oplossingen om de moeizame aansluiting tussen het VWO en het wetenschappelijk onderwijs te verbeteren. In het landelijke overleg bedrijfskunde zijn de verschillende onderwijs- vernieuwings- en verbeteringsprojecten van de afzonderlijke faculteiten bedrijfskunde actueel.

Ontwikkelingen externe kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs

In de afgelopen jaren heeft de inspectie in de rapporten Kwaliteitszorg Wetenschappelijk Onderwijs een aantal kanttekeningen geplaatst bij de werking van het huidige systeem van externe kwaliteitszorg. Diverse aspecten van het stelsel hebben aanleiding gegeven tot het maken van kritische opmerkingen. De kritiek heeft betrekking op de wijze waarop visitatiecommissies de gevisitatieerde opleidingen positioneren, het domein van de visitatiecommissies en de verslaglegging van instellingen over de maatregelen die ze hebben genomen naar aanleiding van de visitaties.

In 1997 heeft een werkgroep van de VSNU de sterke en zwakke punten van het huidige systeem van externe kwaliteitszorg beschreven (Strategische Werkgroep Toekomst Kwaliteitszorg, 1997). Dezelfde werkgroep komt in haar voorstellen voor de inrichting van de derde ronde visitaties op een aantal punten tegemoet aan de opmerkingen van de inspectie. De werkgroep stelt voor de onderwijs- en onderzoeksbeoordelingen vooralsnog gescheiden te houden en verder dat visitatiecommissies in de derde ronde:

- de continuïteit van de huidige aanpak waarborgen;
- de kwaliteit en diversiteit vergelijkenderwijs inzichtelijk maken;
- de dreigende uniformering bestrijden en de diversiteit bevorderen;
- meer ruimte krijgen voor contextspecifieke werkwijze;
- worden gekenmerkt door een grotere mate van flexibiliteit, de instellingen kunnen specifieke vragen aan een commissie meegeven;
- een openbaar rapport en een vertrouwelijke 'management letter' schrijven;
- meer nadruk leggen op de internationale dimensie.

Bij het nieuwe element van de vertrouwelijke 'management letter' gaat het er om dat de instelling specifieke vragen over de beschouwde opleiding(en) aan de visitatiecommissie kan voorleggen waarover de commissie een afzonderlijk, vertrouwelijk rapport aan de instelling uitbrengt.

Bij de beoordeling dient de commissie rekening te houden met de eigenheid van de opleidingen. Dat kan betekenen dat visitaties soms worden uitgevoerd onder auspiciën van een andere organisatie dan de VSNU. Bij sterk interdisciplinaire of experimentele opleidingen dient men bij de samenstelling van de visitatiecommissie daarmee rekening te houden. In het openbaar rapport zal de commissie zich beperken tot een diagnose van de opleidingen. Dit rapport zal geen aanbevelingen bevatten. In de voorstellen van de werkgroep blijft de inspectie de meta-evaluaties en de evaluatie bestuurlijke hantering uitvoeren. Bij de evaluatie bestuurlijke hantering zal de inspectie kijken of de diagnose van de visitatiecommissie is vertaald in beleid.

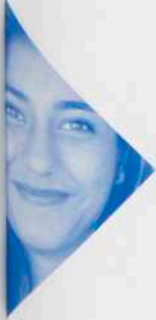
In het HOOP 1998 is aangekondigd dat de overheid met de hogescholen en universiteiten zal overleggen over de verdere ontwikkeling van zowel het stelsel van kwaliteitszorg als van de bestuurlijke hantering van de uitkomsten van visitaties. De minister zal met betrokkenen overleggen over de voorgenomen wijzigingen in het stelsel. De minister zal de volgende onderwerpen aan de orde stellen:

- de mogelijkheden voor grotere transparantie van kwaliteitsoordelen;
- de versterking van de verbeterfunctie;
- de versterking internationale component en benchmarking;
- de samenstelling visitatiecommissies.

Een deel van deze aandachtspunten komt overeen met de voornemens van de VSNU-werkgroep en de kritische opmerkingen van de inspectie. Het is de bedoeling dat de verbeteringen in het stelsel van externe kwaliteitszorg in het wetenschappelijk onderwijs worden ingevoerd bij de start van de derde ronde visitaties in 2000.

De inspectie is van mening dat de voorstellen voor verbetering van het stelsel van kwaliteitszorg zoals deze door de werkgroep van de VSNU zijn geformuleerd en in het HOOP 1998 zijn opgenomen voor een deel tegemoet komen aan de kritiek van de inspectie. Het voornemen van de VSNU om te komen tot een betere plaatsbepaling in internationaal opzicht verdient echter nog concretere uitwerking.

In de geschetste ontwikkelingen is onvoldoende aandacht voor de wijze waarop de instellingen verslag doen van de consequenties die zij verbinden aan de uitkomsten van een visitatie (cf. art 2.9 WHW). Naar de mening van de inspectie behoeft dit aspect al verbetering in de huidige cyclus van visitaties.



4 HOGER ONDERWIJS

In dit hoofdstuk wordt per sector van het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs nader ingegaan op ontwikkelingen en op de stand van zaken met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs. Iedere sectorbeschrijving wordt afgesloten met samenvattende bevindingen.

4.1 Sectoren hoger beroepsonderwijs

4.1.1 Economie

Ontwikkelingen in de sector

De afgelopen jaren heeft de afstemming op het werkveld zeer veel aandacht gekregen. Dit afstemmen gebeurde in de vorm van reductie en herordening van het opleidingsaanbod, gevolgd door vaststelling van opleidingskwalificaties per opleiding (door de betrokkenen sterk geassocieerd met het werk van de commissies Braakman en Van Raak). In de sector bestaan ambivalente gevoelens over de bereikte resultaten. Met name in de hogere bestuurlijke echelons van de instellingen zou men het aantal opleidingen wel verder (hebben) willen reduceren. Op het niveau van de opleidingscoördinatoren (en van de docenten) voelt men daar echter weinig voor. Dezelfde reactie is te zien aan werkgeverszijde: op centraal niveau in werkgeversorganisaties wordt gepleit voor een aanzienlijke reductie, terwijl de branche-organisaties juist veel waarde hechten aan meer specialistische opleidingen.

Bij een groot aantal betrokkenen bestaat dan ook het gevoel dat de inspanningen die in dit kader zijn verricht niet of nauwelijks opwegen tegen de behaalde resultaten. Bovendien vergt de inhoudelijke herordening bij enkele opleidingen zeer veel inspanningen waarvan de opbrengsten pas op langere termijn kunnen worden geboekt (zie bijvoorbeeld de ontwikkelingen in de nieuwe opleidingen management economie en recht).

De aansluiting van hoger economische opleidingen op het beroepenveld is duidelijk complexer dan bij veel andere HBO-sectoren. De herordening van het opleidingsaanbod heeft dit probleem nog niet kunnen oplossen. Het is overigens de vraag of het mogelijk en wenselijk is om hoger economische opleidingen direct te laten aansluiten op sectoren of functie-categorieën. De ontwikkeling van functie-inhouden en de relatie tussen sectoren is aan bijzonder snelle veranderingen onderhevig. Bij visitaties is gebleken dat een niet erg scherpe profilering niet per definitie leidt tot ontevredenheid van werkgevers over de kwalificaties van afgestudeerden.

Het lijkt gewenst om een nieuw concept van de relatie tussen opleiding en beroepenveld te realiseren. Gezien de uitkomsten van visitatie levert het huidige concept soms onbevredigende uitkomsten op met betrekking tot het profiel van de opleidingen.

Er bestaat overeenstemming over de noodzaak van heldere en centrale afspraken over de inhoud van het aanbod. Zowel aan de kant van de instellingen als aan werkgeverszijde streeft men naar een uniforme indeling van het onderwijsaanbod.

De uitkomsten van de visitatie vormen een belangrijk referentiepunt bij de afspraken over de inhoud van het onderwijs en de vernieuwing daarvan. De ervaringen bij de evaluatie bestuurlijke hantering geven evenwel aan, dat in deze sector de visitatierapporten nauwelijks benut worden om meer strategische discussies te voeren over inhoud en positionering van de opleidingen, hoewel die rapporten de noodzaak daarvan voldoendeantonen. Mogelijk komt dit door de recente afronding van het proces van herordening van opleidingsaanbod. Tegelijkertijd geven juist de visitatiecommissies aan dat eerste effecten van deze herordening aanleiding geven tot zo'n strategisch debat.

Bij de discussie over de betekenis en mogelijke verdere verspreiding van het kort-HBO wegen argumenten over wens of noodzaak om één gezamenlijke lijn te volgen bij de opstelling van het onderwijsaanbod eveneens zwaar.

De afgelopen jaren heeft met de werkgevers overleg plaatsgevonden over introductie van nieuwe onderwijsvormen en hun rol daarbij. Daarbij gaat het om introductie van verschillende vormen van duale leertrajecten (midden- en kleinbedrijf-variant, coöp-onderwijs). Werkgevers betuigen instemming met dergelijke plannen, maar geven nog weinig daadwerkelijke steun.

Tot slot kan gewezen worden op het beleid inzake de MBO-instroom. Ook daarvoor gaat de voorkeur uit naar centrale afspraken, hoewel meer decentrale vormen van aanpak zeer wel denkbaar zijn.

Waar betrokkenen in de economische sector, méér dan in de meeste andere sectoren, een gezamenlijke inhoudelijke afstemming voorstaan, komt men bij de onderwijskundige/didactische vernieuwing niet of nauwelijks tot onderlinge samenwerking. Dat is opmerkelijk. Op zeer veel plaatsen in het economisch onderwijs wordt echter wel hard en met volle overtuiging gewerkt aan ingrijpende vernieuwingen van de onderwijsdidactiek. De inspectie is van mening dat door meer samenwerking meer doelmatigheid, maar ook meer kwaliteit is te bereiken. Hier en daar lijkt het idee te bestaan dat invoering van informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs bijna automatisch zal leiden tot convergentie van de bestaande didactische praktijken. Voor zover dat al juist (en wenselijk) zou zijn, zal dit proces in ieder geval niet op korte termijn tot zo'n uitkomst leiden.

Visitatie economie en talen

In september 1997 verscheen het visitatierapport economie en talen. Naast de veertien economisch linguïstische opleidingen zijn daarin ook de opleidingen hogere Europese beroepsonderwijs (HEBO) en de opleiding tolk-vertaler meegenomen.

De commissie constateert dat de kwaliteit van de opleidingen over het algemeen redelijk is. Toch hebben de economisch linguïstische opleidingen een probleem: er is een onvoldoende afgebakend beroepenveld. De snelle groei die deze opleidingsoort heeft doorgemaakt in het afgelopen decennium zal daar zeker toe hebben bijgedragen.

Hoewel de commissie tevreden is over de afgestudeerden, constateert ze een gebrek aan herkenbare profilering en een gemis aan concrete eindtermen.

De visitatiecommissie mist bij de meeste opleidingen nog een in de praktijk toegepaste opvatting over de te hanteren opleidingsdidactiek. Dat neemt niet weg dat de commissie in het algemeen tevreden is over de aandacht voor een goede studievoortgang.

In verschillende toonaarden spreekt de commissie zorg uit over de positie van de HEBO en tolk-vertaler-opleiding ten opzichte van het beroepenveld. Beide opleidingen worden opgeroepen zich duidelijker te profileren.

Visitatie management, economie en recht

Het visitatierapport over de opleidingen management, economie en recht (MER), verscheen in juni 1997. De commissie wijst erop dat het ontstaan van de opleiding MER een direct gevolg is van het herordeningsproces van het economisch onderwijs. De opleidingen bestaan pas enkele jaren, en het proces van inhoudelijke integratie en vernieuwing is bij de meeste nog niet afgerond. De commissie stelt vast dat voor veel studenten en ook voor docenten het beroepsbeeld nog onduidelijk is en dat de samenhang binnen het curriculum nog onvoldoende is. In het bijzonder de ontwikkeling van managementvaardigheden in de opleiding blijft volgens de commissie onder de maat. Dit hangt samen met een zwak stagebeleid van veel opleidingen, met weinig heldere stage-doelen en een ineffektieve invulling van de stageperiode. De commissie vindt de meeste opleidingen verder te intern gericht.

Over de vernieuwing van de onderwijsvormen is het visitatierapport eveneens kritisch. Hoewel er op zich wel aandacht is voor studeerbaarheid en vernieuwing van het onderwijsproces, verloopt de feitelijke implementatie van de vernieuwing traag door gebrek aan eenduidige visie en een traditionele interne organisatiestructuur.

Evaluatie bestuurlijke hantering toerisme, recreatie en vrije tijd

Het visitatierapport 'En route' verscheen in september 1994. In de evaluatie bestuurlijke hantering komt de inspectie tot de conclusie dat de opleidingen over het algemeen op bevredigende wijze hebben gereageerd op het visitatierapport. Dat geldt in ieder geval voor de punten die betrekking hebben op de inhoud van het onderwijs, het onderwijsproces, de studeerbaarheid en het rendement. Het geldt in minder mate voor de kritiek van de visitatiecommissie op randvoorwaardelijke aspecten als interne kwaliteitszorg en deskundigheidsbevordering.

De visitatiecommissie signaleerde belangrijke problemen bij de aansluiting van de opleiding op het beroepenveld: veel opgeleiden van deze opleidingen vinden werk in een andere sector en andersom werken in deze sector veel HBO-ers met een andere opleiding dan de toerisme- en recreatie-opleiding. Onderzoek dat in 1995 in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken is verricht bevestigt dit beeld. Afzonderlijke opleidingen zijn wel met dit probleem bezig geweest, maar lijken op dit punt nog geen adequaat antwoord te hebben gevonden. Aanpak van dit probleem verdient thans hoge prioriteit.

Evaluatie bestuurlijke hantering journalistiek en voorlichting

Het rapport over de visitatie van de opleidingen journalistiek en voorlichting verscheen in april 1994 onder de naam 'Publiek Domein'.

Bij de in 1997 verrichte evaluatie bestuurlijke hantering is de inspectie tot de conclusie gekomen, dat de instellingen serieus zijn omgegaan met de aanbevelingen en constatering van de visitatiecommissie. Ze moest wel vaststellen dat het veranderingsproces bij alle opleidingen is vertraagd door interne organisatorische aanpassingen. Het rapport stelde destijds een onderwaardering van de afstudeerrichting voorlichting vast. Als reactie daarop hebben twee opleidingen deze afstudeerrichting afgesplitst en samengevoegd met de opleiding communicatie. Bij twee andere opleidingen is de afstudeerrichting in de opleiding journalistiek gehandhaafd. Op zich is het opvallend dat uiteindelijk besloten is verschillende oplossingsmodellen naast elkaar te hanteren, ondanks de inspanningen die men zich in het hoger economisch onderwijs heeft getroost om ook over afstudeerrichtingen centrale afspraken te maken. De inspectie heeft hier geen bezwaar tegen. Zij hoopt dat de ervaringen met verschillende modellen leidt tot een scherper inzicht in de effecten van verschillende oplossingsrichtingen. Daarvoor is wel nodig dat in de komende periode de verschillen nauwkeurig in beeld worden gebracht, bijvoorbeeld bij de volgende visitatie.

Zowel wat betreft de inhoud van het onderwijs als wat betreft de studeerbaarheid heeft de inspectie verbeteringen waargenomen. Het probleem van de lage rendementen is echter nog niet opgelost. De gemiddelde verblijfsduur van afgestudeerden neemt wel af, maar blijft naar het oordeel van de inspectie nog steeds te lang. Bovendien is nog steeds sprake van een laag totaalrendement van de opleidingen.

In het natraject van de visitatie hebben de instellingen veel aandacht besteed aan de aanbeveling van de commissie om te komen tot een nieuwe faculteitsstructuur. De inspectie betwijfelt of deze aandacht wel effectief is geweest en of de discussie niet vanaf het begin in het bredere perspectief van de gehele hogeschoolorganisatie had kunnen en moeten worden geplaatst.

Zij is overigens wel van oordeel dat de aansturing thans beter is geregeld dan tijdens de visitatie.

Evaluatie bestuurlijke hantering facilitaire dienstverlening

Het visitatierapport over de opleidingen facilitaire dienstverlening 'Een tandje hoger' verscheen in februari 1994.

De commissie was in haar algemeen oordeel positief over de kwaliteit van de opleidingen. De inspectie bevestigt dit gunstige beeld in haar evaluatie bestuurlijke hantering. De opleidingen hebben de kritiek van de commissie serieus genomen. Dit heeft geleid tot verbeteringen in onder ander het opleidingskader en de studeerbaarheid. Ook constateert de inspectie een aanmerkelijke verbetering in de interne organisatiestructuur.

De inspectie bepleit wel de intensivering van het debat over de strategische positie van de opleidingen, onder andere over de diepgang en het niveau van de opleiding en de relatie ten opzichte van het werkveld. Op deze punten had de visitatiecommissie een aantal overwegingen aan de instellingen meegegeven. Naar het oordeel van de inspectie is daar nog te weinig mee gedaan.

De inspectie vraagt in het bijzonder aandacht voor de conclusie van de commissie dat de opleidingen zich bij de inrichting van hun programma veelal richten op het 'laagste instroomniveau'.

Tot slot vindt de inspectie dat de verbetering van de deskundigheidsbevordering en de kwaliteitszorg ook bij deze opleidingen nog onvoldoende vorm hebben gekregen.

Evaluatie bestuurlijke hantering hotelopleidingen

In april 1994 werd het eindrapport van de visitatiecommissie voor de hotelopleidingen gepubliceerd: 'Profession: Hospitality, Report of the visitation committee for hotel management schools in the Netherlands'. De visitatiecommissie trad tegelijkertijd op als accrediteringscommissie voor de European Foundation of Accreditation of Hotel School Programmes.

In haar meta-evaluatie van het rapport heeft de inspectie al gewezen op problemen die samenhangen met het combineren van deze twee functies. Zij is van oordeel dat in dit specifieke geval de accreditatie-functie van de commissie haar visitatiefunctie naar de achtergrond heeft gedrongen.

De commissie oordeelde positief over de opleidingen.

In de periode na de visitatie hebben de opleidingen grotendeels onafhankelijk van elkaar vorm gegeven aan hun verbeterbeleid. Onderlinge afstemming was er vooral op het punt van het beleid bij de instroom van MBO-ers en wat betreft een gezamenlijk verzet tegen de (in enkele gevallen vermeende) introductie van nieuwe opleidingen of afstudeer-varianten op het gebied van het hotelonderwijs.

Het verbeterbeleid was grotendeels gericht op de verbetering van de studeerbaarheid, met name door vakkenintegratie en introductie van probleemgestuurd onderwijs. Het rapport vond de opleidingen op dit punt namelijk traditioneel en weinig studentgericht.

De inspectie waardeert deze inspanningen positief, maar stelt vast dat het proces van verbetering van de studeerbaarheid nog niet als afgerond mag worden beschouwd.

Opvallend is dat de scherpe ingangselectie bij de onderhavige opleidingen niet leidt tot hogere rendementen dan bij andere opleidingen in het hoger economisch onderwijs.

De interne kwaliteitszorg krijgt wel aandacht bij de opleidingen, maar is ook bij de hotelopleidingen nog niet volledig ontwikkeld.

Samenvatting

In de sector economie krijgt de afstemming op het complexe werkveld veel aandacht. Er is overeenstemming over de noodzaak te komen tot heldere en centrale afspraken over de inhoud van het aanbod. Reductie en herordening van het aanbod aan opleidingen hebben deels plaatsgevonden. Bij veel opleidingen wordt gewerkt aan ingrijpende vernieuwingen van de onderwijsdidactiek. De invoering van informatie en communicatie-technologie speelt daarbij een belangrijke rol.

De kwaliteit van de opleidingen economie en talen is over het algemeen redelijk. Het beroepenveld voor deze opleidingen is onvoldoende afgebakend.

De opleidingen management, economie en recht zijn voortgekomen uit de herordening van de sector economie. Deze nieuwe opleidingen zoeken nog naar een juiste vormgeving. De opleidingen toerisme, recreatie en vrije tijd hebben adequaat gereageerd op het visitatierapport. Veel van de afgestudeerden vinden werk in andere sectoren van de arbeidsmarkt.

De inspectie heeft geëvalueerd hoe de opleidingen journalistiek het rapport van de visitatiecommissie bestuurlijk heeft verwerkt. Uit die evaluatie blijkt dat, hoewel de opleidingen serieus met de aanbevelingen en constatering zijn omgegaan, het veranderingsproces door interne organisatorische aanpassingen traag is verlopen. Er valt nog geen verbetering van de rendementen waar te nemen.

De inspectie bepleit intensivering van het debat over de strategische positie van de kwalitatief voldoende opleidingen facilitaire dienstverlening. De hotelopleidingen, die positief beoordeeld zijn door de visitatiecommissie, hebben zich daarna vooral gericht op verbetering van de studeerbaarheid. Ondanks hun scherpe ingangsselectie leidt dit niet tot hogere rendementen dan bij andere opleidingen in de sector economie.

4.1.2 Gedrag en maatschappij

Ontwikkelingen in de sector

De sector Hoger Sociaal-Agogisch Onderwijs (HSAO) bestaat uit 6 opleidingssoorten, te weten de opleidingen maatschappelijk werk en dienstverlening (MWD), culturele en maatschappelijke vorming (CMV), sociaal-juridische dienstverlening (SJD), personeel en arbeid (P&A), sociaal-pedagogische hulpverlening (SPH) en creatieve therapie (CT).

De kwaliteit van het hoger sociaal-agogisch onderwijs is beoordeeld door visitatiecommissies. De visitatiecommissie MWD is in 1994 van mening dat de opleidingen hebben nagelaten het beroepsprofiel en het landelijk vastgestelde opleidingsprofiel MWD over te nemen als grondslag voor de inrichting van hun onderwijs. Bij de meeste opleidingen ontbreekt een helder en eenduidig beeld over de kerntaken van het beroepsprofiel. Deze kritiek betreft niet de opleidingen SJD die bij deze visitatie werden betrokken.

In het in 1995 gepubliceerde eindrapport van de visitatie CMV stelt de visitatiecommissie vast dat het landelijk opleidingsprofiel CMV te weinig houvast biedt voor de ontwikkeling van sterke sociaal-agogische opleidingen. De kern van de beroepsuitoefening verliest terrein in de concurrentie met allerlei trendy afstudeerrichtingen in de recreatieve en de media-sfeer.

In 1997 is het eindrapport van de aanvullende visitatie CT verschenen. De visitatiecommissie concludeert dat de kwaliteiten van de afgestudeerden niet voldoen aan de kwalificatie-eisen die het werkveld aan creatief therapeuten stelt. De opleidingen blijken verouderde opvattingen te hebben over de beroepspraktijk.

De opleidingen P&A en SPH zijn in 1997 wel al gevisiteerd, maar de rapporten erover worden in 1998 gepubliceerd.

De visitatierapporten geven aan dat de opleidingen in onvoldoende mate door het beroepenveld van de sector zorg en welzijn worden herkend. Het gebrekkige inzicht van de arbeidsmarkt in de opleidingen betreft vooral de kwaliteiten waarover afgestudeerden beschikken. In 1996 besloot de Algemene Vergadering van de HBO-Raad door gezamenlijke inspanning de positie van de sociaal-agogische opleidingen te verbeteren. Eind 1996 publiceerde het Sectoraal Adviescollege HSAO (een overlegorgaan van de faculteiten HSAO) een plan om de HSAO-opleidingen te binden aan gemeenschappelijke, door alle opleidingen gegarandeerde opleidingskwalificaties. Deze opleidingskwalificaties dienen 70 procent van het curriculum van alle HSAO-opleidingen uit te maken, de overige 30 procent kunnen door de afzonderlijke opleidingen vrij worden ingevuld. In 1997 zijn de ontwikkelingen in de sector vooral bepaald door de landelijke activiteiten in het kader van het landelijk project dat de naam 'HSAO-(H)erkend' krijgt. Het project wordt uitgevoerd onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de betrokken hogescholen.

Het project 'HSAO (H)erkend' bouwt voort op de eerder gestarte ontwikkeling van zogenoemde beroepen-domeinprofielen voor drie beroepen in de sector zorg en welzijn: sociaal pedagogisch werker, sociaal cultureel werker en maatschappelijk dienstverlener. Deze profielen zijn opgesteld door een overleggroep, waarin werkgevers en werknemers in de sector zorg en welzijn zijn vertegenwoordigd. De profielen omvatten beroeps-kwalificaties waaraan (beginnende) beroepsbeoefenaren moeten voldoen. Het is aan het opleidingsveld om deze (start)kwalificaties te vertalen in opleidingskwalificaties. Het project 'HSAO (H)erkend' kan ook worden beschouwd als een effectuering van de voorstellen van de verkenningcommissie-HSAO, die in 1989 in haar eindrapport 'Herkenbare kwaliteit' adviseerde de positie van het HSAO te versterken. De doelstelling van het project is de vaststelling van gezamenlijke kwalificaties voor elk van de zes opleidingssoorten MWD, SJD, CMV, CT, SPH en P&A binnen vijf jaar na de start van het project. De opleidingskwalificaties moeten worden (h)erkend door de verschillende beroepenvelden; zij dienen toekomstgericht te zijn en het HBO-niveau duidelijk te specificeren. De gezamenlijke opleidingskwalificaties vormen kerncurricula die door alle opleidingen van de respectievelijke opleidingssoorten behoren te worden aangeboden.

In 1997 zijn belangrijke vorderingen gemaakt. Vrijwel alle opleidingssoorten zijn bezig met de ontwikkeling en vaststelling van beroepsdomeinprofielen, met inbegrip van beroeps-kwalificaties en daarop afgestemde opleidingsprofielen en opleidingskwalificaties. Voor de opleidingen MWD is een beroepsdomeinprofiel ontwikkeld, waarin beroeps-kwalificaties zijn vastgesteld. Op basis van dat profiel en die kwalificaties is in december 1997 een concept-opleidingsprofiel MWD gepubliceerd, dat momenteel met vertegenwoordigers van het werkveld wordt besproken. De planning is gericht op vaststelling van het - daarmee door het werkveld gelegitimeerde - opleidingsprofiel in mei 1998. De opleiding CMV volgt het stramen dat voor MWD is vastgesteld. Ook voor CMV is in 1997 een beroepsdomeinprofiel vastgesteld met uitgewerkte beroepskwalificaties. Dit profiel is gebaseerd op het klassieke beroep van de cultureel werker. Op grond van de uitkomsten van de verkenning uit 1989 is de oude opleiding 'cultureel werk' verbreed tot CMV. Momenteel zijn de opleidingen gezamenlijk bezig de aard van deze verbreding in kaart te brengen. Tevens worden op landelijk niveau een opleidingsprofiel en opleidings-kwalificaties ontwikkeld. Naar verwachting wordt het opleidingsprofiel CMV vastgesteld in mei 1998.

Het nieuwe opleidingsprofiel voor de opleidingen SJD is in oktober 1997 gepubliceerd door een voor dit doel aangetrokken onderzoeksbureau. Een van de belangrijkste bronnen voor dit profiel was een werkveldoriëntatie die in 1996 is uitgevoerd. De planning is gericht op vaststelling van het opleidingsprofiel en de opleidingskwalificaties in het voorjaar van 1998.

Voor de opleidingen P&A is nog geen definitief beroepsdomeinprofiel vastgesteld. Wel hebben de opleidingen een aantal beroepenverkenningen uitgevoerd en op basis daarvan een schets opgezet voor een opleidingsprofiel.

Ook de opleidingen CT beschikken nog niet over een gevalideerd beroepsprofiel. Zij baseren hun onderwijs nog op een profiel van de beroepsvereniging, dat echter niet door het werkveld (de werkgevers) is aanvaard. De opleidingen CT verwachten dat het beroepsprofiel in april 1998 kan worden vastgesteld, waarna het opleidingsprofiel binnen enkele maanden kan worden geschreven.

De opleidingen SPH zijn nog niet met het landelijk ontwikkelingsproces gestart.

Visitatie creatieve therapie

In oktober 1997 verscheen het rapport over de aanvullende visitatie bij de opleiding creatieve therapie. De inspectie besloot tot de aanvullende visitatie nadat ze had vastgesteld dat het in 1993 verschenen visitatierapport over dezelfde opleidingen onvoldoende houvast bood voor een beoordeling van de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen. Zij stelt nu vast dat de termijn die is verstreken tussen meta-evaluatie van het

eerste visitatierapport en de oplevering van het rapport over de aanvullende visitatie extreem lang is geweest. Dat klemte temeer omdat in de aanvullende visitatie ernstige problemen bij de betreffende opleidingen worden gesignaleerd. Problemen die te lang hebben kunnen voortbestaan als gevolg van de trage follow-up op het eerste rapport.

Het belangrijkste probleem dat de aanvullende visitatie aan het licht brengt, is de onvoldoende aansluiting van de opleiding bij de veranderde behoeften van het werkveld. Dit uit zich in een gebrekkige profilering, onvoldoende sturende eindtermen, autonoom opererende docenten en een onvoldoende aansluiting van de theoretische component van de opleiding op de praktische beroepsvoorbereiding. Ook de ideeën over een andere, meer studentgecentreerde opleidingsdidactiek vinden nog onvoldoende weerklink in de dagelijkse onderwijspraktijk. Bovendien is de interne kwaliteitszorg bij enkele opleidingen onvoldoende uitgekristalliseerd. Mogelijk zijn de geconstateerde lage rendementen mede hierdoor te verklaren.

Evaluatie bestuurlijke hantering maatschappelijk werk en dienstverlening

In het visitatierapport 'De bakens verzet' (1994) werd ernstige kritiek geuit op veel van de betrokken opleidingen. Dit leidde tot een brief van de minister aan de HBO-Raad in 1995, waarin hij in algemene zin zorg uitsprak over de opleidingen maatschappelijk werk en dienstverlening. Vooral deze brief heeft geleid tot intensivering van het vernieuwingsproces. In haar evaluatie bestuurlijke hantering constateert de inspectie dan ook dat de meeste opleidingen intensief en gemotiveerd werken aan het preciezer formuleren van het opleidingskader, verbeterde interne aansturing van het gehele onderwijsproces en voortdurende aandacht voor de studeerbaarheid van het programma. Desondanks blijft er bij deze opleidingen tenminste één ernstig probleem bestaan. Veel studenten duiden het niveau van de opleiding aan als te laag. De oorzaak hiervan is de inhoud van het onderwijs; in het bijzonder het gebrek aan theoretische diepgang en daarnaast een wijze van toetsing die slechts gericht is op reproductie van kennis. Eigen vaardigheden en inzichten lijken nauwelijks te worden getoetst.

De inspectie constateert voorts nog een lage studiebelasting, een gebrek aan systematiek in de deskundigheidsbevordering van docenten en een trage ontwikkeling van de interne kwaliteitszorg.

Samenvatting

De kwaliteit van het hoger sociaal onderwijs is over het algemeen positief beoordeeld. In het project 'HSAO-(H)erkend' werkt men gezamenlijk aan het vaststellen van gemeenschappelijk kwalificaties voor elk van de zes opleidingssorten. De opleidingskwalificaties dienen 70 procent van het curriculum uit te gaan maken. In 1997 zijn belangrijke vorderingen gemaakt op dit gebied.

Bij de opleidingen creatieve therapie is in een aanvullende visitatie geconstateerd, dat zij onvoldoende aansluiten op de veranderde behoeften van het werkveld. Een snelle aanpassing van het curriculum is gewenst.

Bij de evaluatie bestuurlijke hantering bij de opleidingen maatschappelijk werk en dienstverlening heeft de inspectie geconstateerd dat de inspanningen van de opleidingen hebben geleid tot preciezere formuleringen van het opleidingskader, verbeterde interne aansturing en aandacht voor de studeerbaarheid van het programma. Het niveau van deze opleidingen blijft een punt van zorg.

4.1.3 Gezondheidszorg

Ontwikkelingen in de sector

Voor alle beroepen in de gezondheidszorg genoemd in de Wet Beroepen Individuele Gezondheidszorg (Wet-BIG artikel 3 en 34) worden, gefaseerd, Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) van kracht die onder andere de opleidingseisen regelen voor de betreffende beroepsbeoefenaren.

Op 1 december 1997 zijn de AMvB's voor de verpleegkundige, fysiotherapeutische en de andere paramedische beroepsgroepen van kracht geworden. De verpleegkundige en fysiotherapeutische beroepsgroepen zijn zogenaamde artikel 3-beroepen. Dat betekent dat er, naast titelbescherming, sprake is van tuchtrecht, verplichte na- en bijscholing en registratie van de beroepsgroep door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Voor alle initiële drie- en vierjarige HBO-opleidingen geldt dat in de AMvB opleidingseisen zijn opgenomen.

De consequentie voor de betreffende opleidingen is, dat zij hun curriculum moeten aanpassen, willen zij niet het civiel effect - de registratie van de afgestudeerden - verliezen.

Eén van de prioriteiten in 1998 is het maken van afspraken over de wijze waarop en het tempo waarin de aanpassingen in het curriculum zullen worden ingevoerd.

Verpleegkundige opleidingen

In april 1995 is een convenant gesloten tussen de Nederlandse Zorgfederatie en de ministers van OCenW en Volksgezondheid, Welzijn en Sport inzake een samenhangend opleidingsstelsel.

Het nieuwe opleidingsstelsel is per augustus 1997 in werking getreden met de start van de vernieuwde opleidingen voor verpleegkundigen en verzorgenden in het secundair en hoger beroepsonderwijs. Er is sprake van een landelijke kaderstelling.

Afspraken tussen de BVE-Raad, (Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie), de OBVD (het landelijk Orgaan Beroepsonderwijs voor opleidingen in de Verzorgende en Dienstverlenende Beroepen) en de HBO-Raad leiden tot inhoudelijke afstemming van de eindtermen voor het secundair en het hoger beroepsonderwijs.

In vrijwel elke regio zijn vergaande initiatieven ontwikkeld tussen ROC's (Regionaal Onderwijs Centrum), in service-onderwijs en hogescholen om te komen tot een goed samenhangend stelsel in twee leerwegen (beroepsopleidend en beroepsbegeleidend) op alle niveaus.

Het in service-onderwijs zal zich voornamelijk bij ROC's aansluiten en in beperkte mate bij de hogescholen.

In december 1996 is een bestuurlijk akkoord gesloten met de hogescholen over de verpleegkundige opleidingen in het hoger beroepsonderwijs. In dit akkoord is bepaald dat de minister van OCenW in februari 1997 het plan van overdracht voor het geheel van het in service-onderwijs vaststelt. Hogescholen konden daartoe vóór half januari 1997 voorstellen indienen; twaalf hogescholen hebben hiervan gebruik gemaakt.

De inspectie heeft de voorstellen door middel van een quick-scan geanalyseerd en de uitkomsten aan de minister aangeboden. Alle twaalf de voorstellen zijn door de minister van OCenW gehonoreerd.

Over het bestuurlijk akkoord is ook bepaald dat het hoger beroepsonderwijs voor de overgehevelde opleidingen een zodanig onderwijsmodel ontwikkelt dat er vanaf het begin sprake is van een opleiding met een duaal karakter. Tevens is afgesproken dat er vanaf 1998 maximaal 2.700 studenten bij de dagopleiding mogen worden toegelaten. Voor de duale route is geen maximale instroomcapaciteit bepaald. Deze vorm van duaal onderwijs wijkt af van de andere duale leerroutes/coöpleerroutes in het hoger beroepsonderwijs.

Visitatie logopedie

De visitatiecommissie logopedie heeft in 1997 twee rapporten afgeleverd: in februari een interimrapport over de relatie tussen de omvang van de opleidingen en de gerealiseerde kwaliteit en in juni haar eindrapport.

In haar interimrapport stelde de commissie vast dat de soms erg geringe omvang van de opleidingen logopedie geen onmiddellijke bedreiging vormt voor de kwaliteit van die opleidingen.

De inspectie zou het bijzonder betreuren als met dit oordeel het debat over dit onderwerp zou worden afgesloten. De beschikbare informatie wijst niet in de richting van een eenduidige relatie tussen omvang en kwaliteit, maar er zijn wel sterke indicaties voor het bestaan van een minimumomvang waar beneden niet alle noodzakelijke functies optimaal vervuld kunnen worden.

Het lijkt noodzakelijk het onderzoek naar die ondergrens voort te zetten en dat te plaatsen in een breder perspectief dan uitsluitend de logopedie-opleidingen.

In haar eindrapport komt de commissie tot een positief oordeel over de betrokken zeven opleidingen. De opleidingen werken met een duidelijk beroepsprofiel en leveren overeenkomstig gekwalificeerde beroepsbeoefenaren af. Er is een sterk ontwikkelde beroepsgerichtheid en een goede relatie met de beroepsgroep. Wel is de commissie van oordeel dat zowel naar inhoud als naar vorm een aantal vernieuwingen nodig is. Naar de inhoud is een meer cliëntgerichte benadering gewenst; in de opleidingsvorm een meer studentgecentreerde en benadering. De commissie bepleit daartoe een intensieve samenwerking tussen de opleidingen.

Evaluatie bestuurlijke hantering voeding en diëtetiek / voeding en marketing

De opleidingen voeding en diëtetiek (hoger gezondheidszorg onderwijs) en voeding en marketing (hoger economisch onderwijs) zijn door één commissie gevisiteerd. Het eindrapport van deze commissie 'Kwaliteit bereid' verscheen in maart 1994. De commissie is in het algemeen positief over de gevisiteerde opleidingen. Zij constateert problemen bij de plaats en inhoud van de stage, het vak diëtleer en bij de opvang van de instroom vanuit verschillende vooropleidingen.

De opleidingen hebben intensief samengewerkt om een aantal van de gesignaleerde problemen op te lossen en, naar de mening van de inspectie, zodoende passend gereageerd op de kritiek van het visitatierapport. De inspectie constateert zowel bij de inhoud als bij de vormgeving van het onderwijs aanzienlijke verbeteringen. Zo zijn de onderwerpen van het vakgebied diëtetiek uitgewerkt en verdiept. Ook de grootkeuken-stage is van opzet veranderd en is omgebogen tot een voedingsproces-stage waarin logistieke aspecten aan de orde komen.

Tevens zijn de werkvormen aangepast en heeft een reductie plaatsgevonden in het aantal vakken dat gelijktijdig moet worden gevolgd. De inspectie is ook tevreden over de geboekte voortgang in de ontwikkeling van de interne kwaliteitszorg.

Als aandachtspunten voor verdere verbetering noemt de inspectie het zoeken naar oplossingen voor de problemen bij de invoering van docentstages (onder meer veroorzaakt door tijdgebrek) en de verdere doordenking van de relatie tussen in het bijzonder de paramedische stage en de scholing in het skills-lab.

Samenvatting

De AMvB's voor de opleidingen in de gezondheidszorg waarin opleidingseisen zijn opgenomen, zijn eind 1997 van kracht geworden. De opleidingen zullen hun curriculum moeten aanpassen willen zij niet het civiel effect verliezen.

De kwaliteit van de opleidingen in de gezondheidszorg is van voldoende niveau. Dat bleek ook uit de visitatie die in 1997 die bij de opleidingen logopedie heeft plaatsgevonden en uit de evaluatie bestuurlijke hantering die door de inspectie bij de opleidingen voeding en diëtetiek/voeding en marketing is uitgevoerd.

4.1.4 Onderwijs

De afgelopen vijf jaar in vogelvlucht

In 1992 werden de universitaire lerarenopleidingen gevisiteerd; in 1993 de lerarenopleidingen voor het basisonderwijs en de eerste graadsopleidingen algemene vakken voortgezet onderwijs in deeltijd.

De visitatiecommissies waren bijzonder kritisch over de kwaliteit van het onderwijs, maar gaven ook belangrijke aanbevelingen voor de kwaliteitsverbetering. Een deel van de problemen van de lerarenopleidingen werd toegeschreven aan het feit dat een duidelijk richtinggevend beroepsbeeld veelal ontbreekt.

Ook de Commissie Toekomst Leraarschap (1993) was van mening dat er een duidelijk beroepsprofiel voor de onderscheiden soorten leraren moest komen. De HBO-Raad nam het initiatief tot de ontwikkeling van beroepsprofielen voor het primair onderwijs. De overheid reageerde daar instemmend op en gaf een aantal randvoorwaarden. Eind april 1994 werd het 'Beroepsprofiel leraar primair onderwijs' aan de minister aangeboden. In september 1994 publiceerde de HBO-Raad een 'Opleidingskader lerarenopleiding primair onderwijs', met als ondertitel 'Handreiking voor het ontwerpen en invoeren'.

Veel opleidingen werkten aan de ontwikkeling van een opleidingsprofiel, vaak in dialoog met het basisonderwijs. Ze analyseerden de keuzemogelijkheden wel, maar wachtten af hoe de landelijke discussie over deze zaken zou verlopen. De ontwikkeling van het curriculum voor de leeftijdsspecialisatie werd wel voortgezet.

Het beroepsprofiel beschrijft de kennis en vaardigheden van de ervaren docent. Daaruit zijn de bekwaamheden af te leiden waarover de startende docent in het basisonderwijs dient te beschikken. Voor de lerarenopleidingen vormen deze bekwaamheden de basis voor het vaststellen van eindtermen waaraan alle afgestudeerden moeten voldoen. Ook voor docenten voortgezet onderwijs is een beroepsprofiel ontwikkeld. De tweedegraads lerarenopleidingen benutten dit beroepsprofiel om hun opleidingsprofiel aan te passen.

Uit de visitaties, uit eigen waarnemingen van de inspectie bij de lerarenopleidingen voor het basisonderwijs en de eerstegraads lerarenopleidingen in deeltijd en door andere signalen uit de tweedegraads lerarenopleidingen werd duidelijk, dat er in verschillende opleidingen onvoldoende werd geïnoveerd.

Volgens de brief van de staatssecretaris zou verbetering van de samenwerking tussen de lerarenopleidingen onderling en die tussen de lerarenopleidingen en de verzorgingsinstellingen een stimulerende werking kunnen hebben op het innoverend vermogen van opleidingen. Deze samenwerking kreeg op een aantal plaatsen gestalte in de experimentele educatieve netwerken.

De inspectie volgde gedurende twee jaar de ontwikkeling van deze educatieve netwerken en stelde vast dat hun uitgroei belemmerd werd door het feit dat de deelnemende instellingen ondergebracht waren in verschillende wettelijke regimes. De wisselende signalen over de expiratie van de Wet op de Onderwijsverzorging werkten bovendien nadelig op de vlotte opzet van educatieve samenwerkingsverbanden.

Wat kwam wel tot stand? Voor het basisonderwijs: de een-loket-functie; op veel plaatsen een gemeenschappelijk aanbod; een adequate inventarisatie van vragen van scholen en in enkele gevallen een gecoördineerde opzet en uitvoering van ondersteuningsactiviteiten. De oogst voor het voortgezet onderwijs bleef erg mager.

De inspectie achtte het van groot belang, mede in het licht van de uitkomsten van de visitaties, dat ook de onderlinge samenwerking tussen de lerarenopleiding basisonderwijs en voortgezet onderwijs meer aandacht zou krijgen.

In mei 1995 werd de al eerder aangekondigde beleidsnotitie over de lerarenopleidingen uitgebracht onder de titel 'Vitale lerarenopleidingen'. De notitie kiest voor de versterking van de afzonderlijke opleidingen boven de versterking van de samenhang tussen diverse opleidingen onderling en tussen die opleidingen en de andere delen van de educatieve infrastructuur.

In 1996 stelt de HBO-Raad het Procesmanagement Lerarenopleidingen (PML) in. Het PML doet voorstellen voor de korte en lange termijn om te komen tot een samenhangende educatieve infrastructuur. Men werkt aan zes regionale samenwerkingsverbanden voor de lerarenopleidingen primair onderwijs en aan samenwerking tussen de lerarenopleidingen voortgezet onderwijs, zowel op bestuurlijk niveau als op het niveau van docenten, complementair aan regionale samenwerking op het terrein van curriculumontwikkeling.

bundeling van expertise ten behoeve van kwaliteitsvergroting en macro-efficiency. Het PML gaat uit van een groeiscenario. Kwaliteits- en doelmatigheidsbevordering en een verantwoord spreiden van alle opleidingen zijn volgens het PML de wezenlijke criteria waarmee de samenwerkingsverbanden zich bezig moeten houden. Duurzaamheid en dus een verantwoord meerjaren-perspectief vormen daarbij een belangrijke factor.

De inspectie onderschrijft deze opvattingen van het PML. Behalve de regionale samenwerking is de uitwerking van de gemeenschappelijke curricula van grote betekenis voor kwaliteitsverbetering van de lerarenopleidingen. De inspectie kijkt met bijzondere belangstelling uit naar de resultaten van de taak- en adviesgroepen, die begin 1998 gereed zullen zijn.

In 1993 adviseerde de Commissie Toekomst Leraarschap om de opleiding van leraar beter te laten aansluiten op de onderwijspraktijk en een flexibeler aanbod van opleidingswegen mogelijk te maken.

Het laatste jaar van de opleiding zou dual moeten worden. In 'Vitaal Leraarschap' stelt het Kabinet voor om de leraar-in-opleiding de status van werknemer te geven. Vanaf 1995 is er geëxperimenteerd met de versterking van de praktijkcomponent in de eindfase van de lerarenopleidingen door de invoering van de zogenaamde 'Leraar-in-Opleiding'-projecten (LIO-projecten). De leraar in opleiding heeft in deze projecten nog de status van stagiair. In 1997 werd voor duizend PABO-studenten het project verbreed met een traject waarin de studenten een leer-arbeidsovereenkomst krijgen; leren en werken worden op deze wijze gecombineerd. Voor de andere LIO's geldt een versterkte eindstage. Ook bij de tweedegraads lerarenopleidingen wordt geëxperimenteerd met LIO-stages in de eindfase van de opleiding.

Bij de evaluatie van de LIO-projecten zullen, behalve de LIO's zelf, ook de instituu- begeleiders, de coaches en de schooldirecties betrokken worden. De inspectie acht het LIO-traject een zeer zinvolle ontwikkeling.

Pedagogische academies voor het basisonderwijs

Het algemene beeld uit de in 1992 uitgevoerde visitatie gaf de commissie redenen tot zorg over kwaliteit en ontwikkelingspotentieel van de PABO's. Op grond van haar eigen bevindingen deelde de inspectie deze zorg. Negen opleidingen werden onder de aandacht van de minister gebracht; vijf daarvan werden als 'zorgelijk' aangemerkt.

Voor de PABO's werd overeengekomen, dat de volgende visitatie vervroegd over twee jaar zou plaatsvinden. De vernieuwingsplannen die door de opleidingen waren opgesteld, zouden daarin centraal staan.

De inspectie concludeerde eind 1994 dat bij de meeste PABO's vele positieve ontwikkelingen op gang zijn gekomen; niettemin blijven enkele PABO's haar nog reden geven tot zorg over de kwaliteit van de opleiding.

Vervolgvisitatie PABO 1995 (rapport 1996)

De inspectie was van oordeel dat de conclusies van de vervolgvisitatiecommissie over de kwaliteit en de aanzet tot verbeteringen bij de afzonderlijke opleidingen duidelijk optimistischer van toon waren dan verwacht mocht worden.

Het landelijk ontwikkelde beroepsprofiel 'leraar basisonderwijs' is inmiddels door vrijwel alle opleidingen overgenomen als richtinggevend voor het opleidingskader. In meer dan de helft van de gevallen werkt het nog onvoldoende door in het denken en handelen van individuele docenten, bij het kiezen van leerstof en didactische werkvormen. Slechts bij enkele opleidingen is er sprake van een concrete, al redelijk ver doorgevoerde en breed gedragen implementatie.

Op grond van de kritische beoordeling in 1992 heeft de inspectie op negen opleidingen (waarvan vijf zorgelijk waren verklaard) opnieuw gesprekken gevoerd aan de hand van hun bestuurlijke reacties op het vervolgvisitatie rapport. Er waren aanzienlijke verschillen tussen de negen. Bij enkele opleidingen bleek dat de kwaliteitsverbeteringen over de

gehele linie zeer overtuigend waren. Bij enkele andere komt de inspectie slechts na enige aarzeling tot een positief oordeel. Van de overige 32 instellingen merkt de inspectie alsnog drie opleidingen aan als zorgelijk. Alle drie hebben plannen opgesteld ter verbetering van de situatie.

Visitatie lerarenopleidingen voor het speciaal onderwijs

Eind 1996 verscheen het visitatierapport over de lerarenopleidingen speciaal onderwijs. De commissie constateert dat de opleidingen veel werk hebben verzet wat betreft het ontwikkelen van modules en van een opleidingsdidactiek voor de verschillende trajecten in een periode van politieke en bestuurlijke onduidelijkheid. Een uitgewerkt beroeps- en opleidingsprofiel blijkt echter te ontbreken. De inhoud van de verschillende opleidings-trajecten is daardoor niet altijd helder en mist verankering. De commissie dringt aan op het beter afstemmen van modules en opleidingstrajecten onderling. In haar meta-evaluatie dringt de inspectie aan op heroverweging van het door de instellingen gevoerde lesplaatsenbeleid en betoont zij zich kritisch over de uitbreiding van de voltijdtrajecten voor deze opleidingen.

Visitatie tweedegraads lerarenopleidingen

Eind februari 1997 verscheen het visitatierapport 'Kwaliteit op 254 percelen' van de visitatiecommissie voor de tweedegraads lerarenopleidingen. De eerste bezoeken in dit kader werden eind 1995 al afgelegd.

De commissie signaleerde een terugloop van het aantal studenten, magere perspectieven op de arbeidsmarkt voor afgestudeerden en een geringe maatschappelijke waardering voor het beroep van leraar.

Bij een aantal opleidingen was de instroom zo sterk gedaald dat de betaalbaarheid, de uitvoerbaarheid en de kwaliteit hierdoor in het gedrang kwamen. De commissie adviseert dit probleem op te lossen door vrijwillige samenwerking. Vanaf de start in de propedeuse moet men de studenten een reëel en evenwichtig zicht geven op de opleiding tot het beroep van leraar. De curricula dienen beter afgestemd te worden op de voortdurende ontwikkelingen in de onderwijsvormen waarvoor opgeleid wordt. Mede door het ontbreken van startbekwaamheidseisen voor leraren in het voortgezet onderwijs was dit een probleem. Ook is de commissie van oordeel dat het aanbod aan specialisaties en differentiaties beperkt dient te blijven omdat anders afbreuk wordt gedaan aan de brede basisopleiding die moet zorgen voor uniforme startkwalificaties. De praktische beroepsvoorbereiding dient uitgebreid te worden en beter over de opleiding gespreid. Met name de uitbreiding van de stages met een langdurige eindstage (LIO-stage) werd positief beoordeeld. De commissie constateert dat de samenhang tussen de beroepsvoorbereidende component en de vakcomponent versterkt moet te worden. Het begrip 'leren leren' moet nog een meer gedetailleerde inhoud krijgen; net als de voorbereiding van studenten op het werken in multicultureel samengestelde scholen.

De uitval in propedeuse en soms ook hoofdfase is nogal groot. Een aanzienlijk aantal studenten begint aan de studie vanuit een interesse voor het vakgebied en niet vanuit de intentie leraar te worden.

Lang voordat het eindrapport van de visitatiecommissie verscheen, werd het PML ingesteld. Ten behoeve van dit procesmanagement werd een tussenrapportage opgesteld. Het PML heeft, in september 1997, hoofdlijnen opgesteld voor de ontwikkeling van een landelijk curriculum voor de tweedegraads lerarenopleidingen. Het curriculum zal nader worden uitgewerkt; het definitief ontwerp dient op 1 februari 1998 gereed te zijn. De werkzaamheden van het PML verlopen tot nu toe redelijk volgens schema. De inspectie acht zowel een snelle werkwijze als een gedegen uitvoering van belang voor de noodzakelijke kwaliteitsverbetering van de tweedegraads lerarenopleidingen.

Evaluatie bestuurlijke hantering van de deeltijd eerstegraads lerarenopleidingen algemene vakken (DAV-1)

In mei 1996 heeft de inspectie in haar rapportage over de evaluatie van de bestuurlijke hantering bij de deeltijd eerstegraadsopleidingen algemene vakken van de visitatie (februari 1993) een aantal belangrijke knelpunten gesignaleerd.

Op grond van de gevoerde evaluatieve gesprekken kreeg de inspectie een beeld van de ontwikkelingen sinds de visitatie. Dat leverde echter niet op alle onderdelen voldoende informatie op om tot een afgewogen oordeel over de kwaliteit per opleiding te komen. Het visitatierapport zelf leverde onvoldoende onderbouwing voor gefundeerde kwaliteits-oordelen over afzonderlijke opleidingen.

De inspectie gaf in haar conclusie aan, dat ingrijpende maatregelen ten aanzien van de gezamenlijke deeltijd eerstegraads lerarenopleidingen gewenst zijn.

Er dient een duidelijk opleidingskader te komen dat de beroepsvoorbereiding en de samenhang vakinhoud/beroepsvoorbereiding versterkt. De onderwijsvormen die men kiest moeten beter afgestemd zijn op de studentengroep. Men moet meer aandacht geven aan het verbeteren van de nu lage rendementen. Er is sprake van onvoldoende vernieuwingskracht vanwege de te kleine omvang van de opleidingen. De praktische samenwerking met het wetenschappelijk onderwijs moet verder ingevuld en uitgebouwd worden. Deze lerarenopleidingen hebben vaak een marginale positie binnen de hogeschool. De kwaliteitszorg kent nog weinig systematiek, het personeelsbeleid is matig (kwaliteit van de opleiding te afhankelijk van de individuele docent, docententeam te klein).

De inspectie concludeerde in mei 1996 dat men zich bij het oplossen van genoemde problemen zou moeten buigen over de vraag hoe, gezien de belangstelling van studenten, in de totale behoefte aan eerstegraads leraren kan worden voorzien.

Op 1 juli 1997 hebben acht in 1992 gevisiteerde hogescholen met één of meer deeltijd eerstegraads lerarenopleidingen van de minister per brief een waarschuwing ontvangen omdat zij gedurende een reeks van jaren onvoldoende onderwijskwaliteit hadden geleverd. De hogescholen werd verzocht voor 15 oktober 1997 aan te geven welke maatregelen zij sinds mei 1996 getroffen hebben om onderwijskwaliteit op de bekritiseerde punten te verbeteren en welke verbeteringen met ingang van het cursusjaar 1997-1998 geïmplementeerd zullen worden om de studenten een opleiding van voldoende kwaliteit te bieden.

De inspectie constateert in algemene zin het volgende. Vrij snel na de visitatie heeft een aantal opleidingen aanpassingen in het curriculum aangebracht die betrekking hebben op zowel de vak- als op de veelal opleiding-overstijgende beroepscomponent. Het heeft vrij lang geduurd voordat op faculteitsniveau daadwerkelijk acties werden ondernomen om het opleidingsconcept op de gewenste manier aan te passen aan de veranderingen in het toekomstig werkveld van de eerstegraads docenten, zoals de invoering van de studiehuis-gedachte en het 'leren leren' concept. Ook is de samenwerking met het wetenschappelijk onderwijs te lang gebaseerd geweest op onvoldoende geformaliseerde en te weinig structurele contacten.

Als eindoordeel heeft de inspectie haar vertrouwen uitgesproken in de maatregelen die de meeste hogescholen hebben genomen en nog zullen nemen. In twee gevallen acht ze het vermogen van de hogescholen om de kritiek op eigen kracht het hoofd te bieden niet voldoende aangetoond. De voor deze twee voorgestelde samenwerkingsvormen met universiteiten zullen snel en adequaat moeten worden uitgewerkt om tot een aanvaardbare situatie te komen.

De wens om de deeltijd eerstegraads opleidingen als doorstroommogelijkheid voor tweedegraads afgestudeerden voor de faculteit te behouden is duidelijk naar voren gekomen. De inspectie heeft daar begrip voor, maar is van oordeel, dat een adequate eerstegraads lerarenopleiding gebaat is bij een behoorlijke samenwerking met en inbreng van de universiteiten. Daarbij gaat het niet alleen om de universitaire lerarenopleidingen, maar ook om de inbreng van vakgroepen die voor de opleidingen relevant zijn.

De inspectie heeft in 1996 de vergaande samenwerking van de eerstegraads deeltijd-opleidingen van de Hogeschool van Amsterdam met het Instituut van de Leraren-opleidingen van de Universiteit van Amsterdam als een voorbeeld van 'good practice' genoemd. Dit samenwerkingsverband heeft met ingang van dit cursusjaar behoorlijk uitgebreid. De eerstegraads deeltijdopleidingen van de Hogeschool Holland zijn aan de Educatieve Faculteit Amsterdam (EFA) toegevoegd. De inspectie acht het van belang dat de bestaande samenwerking met de lerarenopleiding van de Vrije Universiteit (IDO/VU) gecontinueerd en geïntensiveerd wordt.

Vanaf september 1998 zullen de Universiteit van Amsterdam en EFA een evenredige inbreng hebben in de uitvoering van het onderwijs.

Tabel 4.1.4 Aantallen studenten eerstegraads opleidingen en aantal opleidingsplaatsen.

Vakken	ULO (1996)	Aantal opleidings- plaatsen	DAV-1 (1997)	Aantal opleidings- plaatsen
Arabisch	2	1	8	2
Turks			7	
Latijn/Grieks	23	5		
Nederlands	104	6	195	7
Frans	68	6	123	5
Italiaans	7	1		
Spaans	12	3	31	2
Duits	31	5	85	2
Engels	75	6	188	6
Fries	1	1	1	1
Russisch	5	1		
Muziek	5	1		
Bijbelk./Godsdienst	1	1	118	4
Filosofie	5	1		
Kunstgeschiedenis	8	3		
Wiskunde	38	7	230	5
Natuurkunde	50	8	57	3
Scheikunde	61	8	20	1
Biologie	75	6	35	1
Alg. economie	22	5	48	3
Bedrijfseconomie	21	4	43	2
Aardrijkskunde	44	5	69	2
Geschiedenis	67	6	98	3
Maatschappijleer	5	6	22	3
totaal	730		1378	

Bron: Inspectierapport DAV1

Bij de overige eerstegraads deeltijdopleidingen is de samenwerking tussen de hogescholen en universiteiten voornamelijk te weinig concreet uitgewerkt en ze heeft in de meeste gevallen onvoldoende effect opgeleverd. Uit de reacties van de hogescholen blijkt dat er (soms zeer) recent nieuwe samenwerkingsovereenkomsten gesloten zijn. Het gaat daarbij om een directe relatie tussen de universitaire lerarenopleidingen en de DAV-1-opleidingen. De wens om ook de afzonderlijke vakgroepen van de universiteit bij de ontwikkeling en uitvoering van het DAV-1-programma te betrekken valt niet goed uit de samenwerkingsovereenkomsten te lezen. Het zal van de uitwerking van de overeenkomsten afhangen of er sprake is van een toereikende, ter zake doende en doeltreffende inbreng.

Het aantal voor het eerstegraads gebied opgeleide docenten is voor een groot aantal vakken nog gering, ook als de universitaire en HBO-aantallen bij elkaar opgeteld worden. In de afgelopen jaren zijn de aantallen studenten bij de deeltijdopleidingen zeker niet toegenomen. Daar waar deeltijdopleidingen werden afgebouwd op grond van te kleine aantallen, leverde dat bij andere hogescholen geen extra toestroom van studenten op. De inspectie verwacht dat afbouw van opleidingen zal leiden tot vermindering van het aantal opgeleiden.

De lerarenopleidingen in de kunstvakken

Bijna alle lerarenopleidingen voor de kunstvakken zijn nu éénmaal gevisiteerd. Alleen de opleidingen voor muziek zijn nog niet aan de beurt geweest.

De meeste lerarenopleidingen voor de kunstvakken bevinden zich ook in de sector kunstonderwijs. Dat geldt niet voor de tweedegraads lerarenopleidingen voor de beeldende vakken en ook niet voor de opleidingen expressie door woord en gebaar. Deze opleidingen vallen onder de sector hoger pedagogisch onderwijs. De commissie die de drie opleidingen expressie door woord en gebaar heeft gevisiteerd wijst met nadruk op dit onderscheid en beveelt aan een nader onderzoek te verrichten naar 'nomenclatuur', de plaatsbepaling en het bekostigingsmodel van deze opleidingen ten opzichte van de opleiding docent-drama in het kunstonderwijs. De inspectie is van oordeel dat een dergelijk onderzoek ook gewenst is voor de tweedegraads lerarenopleidingen in de beeldende vakken.

Gezien de eisen die in het (voortgezet) onderwijs, nu nog duidelijker dan voorheen, worden gesteld aan samenhang tussen de verschillende kunstvakken, is het naar het oordeel van de inspectie gewenst dat (kunst)hogescholen met meerdere lerarenopleidingen op dat gebied daar tijdens de opleidingsfase daadwerkelijke aandacht aan schenken.

Samenvatting

De lerarenopleidingen voor het basis- en voortgezet onderwijs maken een proces van herstructurering door. Onder leiding van het PML werken zij aan het vormen van regionale samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke curricula.

Na een zeer kritische beoordeling door de eerste visitatiecommissie is de kwaliteit van de lerarenopleidingen voor het basisonderwijs verbeterd. Dat bleek uit de vervolgisitatie. Bij de evaluatie van de bestuurlijke hantering op de vervolgisitatie, uitgevoerd door de inspectie, werden evenwel nog drie opleidingen als zorgelijk aangemerkt. Ook deze drie hebben plannen ter verbetering opgesteld.

Ten aanzien van de lerarenopleidingen voor het speciaal onderwijs dringt de inspectie aan op heroverweging van het gevoerde lesplaatsenbeleid en staat zij kritisch tegenover de uitbreiding van de voltijdtrajecten voor deze opleidingen.

De visitatie van de tweedegraads opleidingen leverde onvoldoende zicht op de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen. De gezamenlijke aanpak onder leiding van het PML moet leiden tot kwaliteitsverbetering van deze categorie opleidingen.

De inspectie heeft haar vertrouwen uitgesproken in de maatregelen die de meeste deeltijd-eerstegraadsopleidingen algemene vakken voor het voortgezet onderwijs hebben genomen nadat ze een waarschuwing van de minister ontvingen en die zij in verband hiermee nog zullen nemen. Bij twee ervan is de waarschuwing aangehouden tot juni 1998. De samenwerking van de deeltijd-eerstegraadsopleidingen met het wetenschappelijk onderwijs is van groot belang voor de kwaliteit van het onderwijs. Het aantal eerstegraads opgeleide docenten is voor een groot aantal vakken nog gering, ook als de universitaire en HBO-aantallen bij elkaar opgeteld worden.

4.1.5 Taal en cultuur

Ontwikkelingen in de sector

In 1997 zijn ingrijpende ontwikkelingen voor het hoger kunstonderwijs op gang gekomen. De overheid stuurt aan op een betere regionale en sectorale samenwerking en een verdere afstemming van capaciteit. Verhoging van de kwaliteit en grotere doelmatigheid van het hoger kunstonderwijs staan daarbij voorop. De conservatoria geven extra aandacht aan het verzamelen van gegevens voor de aangekondigde (maar voorlopig uitgestelde) visitatie. De interne kwaliteitszorg van deze opleidingen krijgt daardoor een extra impuls. De Academies voor Beeldende Kunst en Vormgeving verzamelen landelijk vergelijkbare gegevens over instroom, deelname en uitstroom. Deze kengetallen tonen aan dat in de afgelopen jaren reeds sprake is van een structurele terugloop van de instroom. Ook bij de andere kunstopleidingen is sprake van een terugloop of stabilisatie van de instroom.

Visitatie beeldende kunst

In het voorjaar van 1997 heeft de inspectie heeft aangegeven dat de visitatie die uitgevoerd is bij de opleidingen beeldende kunst onvoldoende inzichtelijk maakt bij welke opleiding wel en bij welke geen sprake is van voldoende kwaliteit en op welke gronden. Naar het oordeel van de inspectie levert de commissie wel een onmisbare bijdrage aan de gedachtevorming over een mogelijke herstructurering. De belangrijkste landelijke aanbevelingen om te komen tot differentiatie en profilering zijn helder uiteengezet. De commissie stelt voor een externe commissie van deskundigen een nieuwe ordening in de reeks opleidingen in het kunstonderwijs te laten ontwerpen, die rekening houdt met regionale spreiding van vakstudies en de specifieke kwaliteit die een academie kan bieden en met het landelijk gewenste aantal vakstudies. De inspectie vindt dat deze suggestie goede aandacht verdient.

De visitatiecommissie adviseerde om de eerstegraads lerarenopleidingen in de beeldende vakken om te bouwen tot een vierjarige vakstudie in een van de beeldende vakken, met daar bovenop een kopstudie van één jaar specialisatie tot eerstegraads leraar. Dit advies wordt niet onderbouwd door duidelijke bevindingen en ook niet door een omschrijving van de eisen die worden gesteld aan leraren beeldende vakken in eerste en tweede fase van het voortgezet onderwijs. De inspectie acht het voor een nadere overweging van de positie van de lerarenopleidingen in de beeldende vakken van belang dat een en ander geschiedt in samenhang met de positie van alle lerarenopleidingen in de kunstvakken. De lerarenopleidingen voor de kunstvakken hebben hun krachten inmiddels gebundeld in een Netwerk-Lerarenopleidingen-Kunstvakonderwijs.

Bekostigde, aangewezen en pseudo-kunstopleidingen

De inspectie heeft adviezen uitgebracht over vier aan te wijzen instellingen voor muziekvakonderwijs. Deze instellingen zijn inmiddels aangewezen. De bekostigde kunstvakopleidingen vrezden een ongelijke behandeling ten aanzien van kwaliteitseisen. De inspectie heeft inmiddels in het kader van de aanwijzingsprocedure (WHW-artikel 6.9) de kwaliteitsbeoordeling verder aangescherpt.

Samenvatting

De sector heeft te maken met een aantal ingrijpende ontwikkelingen. Het visitatierapport beeldende kunst en vormgeving geeft onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen, maar levert een goede bijdrage aan gedachtevorming over een mogelijke herstructurering. In de sector kunst breidt het aantal aangewezen instellingen zich uit.

4.1.6 Techniek

Ontwikkelingen in de sector

In januari 1997 is het 'Actieplan Techniek' verschenen. Het is opgesteld door een werkgroep van de HBO-Raad en het bedrijfsleven is er sterk bij betrokken geweest. Het plan beoogt te komen tot toename van de instroom, vernieuwing van de inhoud van het onderwijs en van de onderwijskundige aanpak, het aantrekkelijker maken van het beroepsperspectief en het versterken van de samenwerking met het bedrijfsleven. Het plan is geaccepteerd en de sector werkt mee aan de realisatie ervan. Alle hogescholen die één of meer delen van de sector techniek in huis hebben, hebben geld bijeengebracht om een projectleider aan te stellen die zicht houdt op de realisatie van de actiepunten. Overigens is er sprake van samenwerking tussen de projectleider en de stimuleringsorganisatie bèta/techniek (HOOP 1998). Deze stimuleringsorganisatie heeft als doelen: oplossen van het probleem van de dreigende tekorten aan afgestudeerden; inhoudelijke verbreding van de technische opleidingen; aantrekkelijker maken van het beroepsperspectief. De inspectie acht daadwerkelijke samenwerking tussen deze organisatie en de genoemde projectleider zeer zinvol, gezien de gelijksoortige belangen.

De inspectie waardeert de acties positief: het actieplan en de wijze van uitwerking biedt goede mogelijkheden voor de sector.

Via hun clusteroverleg zijn alle opleidingen bezig nieuwe opleidingskwalificaties te formuleren. Daarbij houden zij rekening met de opvatting dat de moderne ingenieur breed opgeleid dient te worden, met begrip voor andere disciplines. Hij moet kunnen werken in teamverband; vandaar ook de extra aandacht voor probleemgestuurd onderwijs (PGO). In de nieuwe opleidingskwalificaties zal ook aandacht voor het ondernemerschap naar voren moeten komen.

Een goed voorbeeld van de drang naar onderwijsvernieuwing is het PGO-expertise centrum van de sector techniek van de Haagse Hogeschool. Drie jaar geleden is men bij de opleiding industrieel product ontwerpen gestart om probleemgestuurd onderwijs/ projectonderwijs (PGO/PO) in te voeren. Men heeft een docent van de Universiteit Maastricht aangetrokken die bekend is met deze onderwijsvorm.

Vervolgens heeft men een onderwijskundige aangesteld, die ervoor moet zorgen dat de ingezette vernieuwing niet meer losgelaten wordt. Alle opleidingen in deze sector techniek vinden de aanpak zo zinvol, dat zij de drie medewerkers van het expertisecentrum uit eigen budgetten bekostigen.

Door tutorschap en bijscholing van de docenten worden de nieuwe onderwijsvormen ingevoerd. Er is een stappenplan opgezet; de uitvoering van dit plan wordt bewaakt door het expertise centrum. Om het draagvlak te waarborgen tekenen de docenten voor deze vernieuwing een contract.

De uitstraling naar de opleidingen is groot. PGO/PO is al ingevoerd bij industrieel product ontwerpen, elektrotechniek en werktuigbouwkunde-nieuwe stijl. Bij technische bedrijfskunde is men van start gegaan en bouwkunde en civiele techniek staan als volgende op de lijst.

Het geheel wordt aangestuurd en beheerd door het bureau Beleidsontwikkelingen van de sector. Daardoor is ook goed mogelijk om deze vernieuwing in te passen in het systeem van kwaliteitszorg.

De opgestelde opleidingskwalificaties zullen worden getoetst door valideringscommissies. Het bedrijfsleven zal sterk bij die toetsing worden betrokken. Bij die toetsing zullen ook de opleidingen getoetst worden die de Commissie Koumans aanwees voor een latere beoordeling.

De rode draad in al deze acties is de veranderde houding van docent en student. De docent wordt steeds meer begeleider en de student vraagt om een studie die modern, studeerbaar en binnen de tijd haalbaar is en die een aantrekkelijker beroepsbeeld toont dan nu het geval is.

Visitatie opleidingen elektrotechniek

De inspectie heeft vastgesteld dat de visitatie die bij de opleidingen elektrotechniek heeft plaatsgevonden, methodologisch zorgvuldig is uitgevoerd. Het visitatierapport 'Spanning en Inspanning' voldoet in voldoende mate aan de verantwoording- en verbeterfunctie. De opleidingen zijn gezond en kenmerken zich door het vermogen om op beheerste en adequate wijze in te spelen op de snelle veranderingen in het vakgebied. Het rapport vraagt extra aandacht voor het beleid betreffende de aansluiting op het voortgezet onderwijs, het verbeteren van de rendementen en voor de voorbereiding op en begeleiding van de stage. Een punt van zorg is de sterk afnemende studenteninstroom. Verwacht wordt dat die zich in de komende jaren zal voortzetten. Dat kan tot een ernstige afbraak van de infrastructuur van de opleidingen leiden.

Evaluatie bestuurlijke hantering milieu-opleidingen

De visitatie, die in 1994 is uitgevoerd, had betrekking op dertien opleidingen aan elf hogescholen. Hiervan vielen zeven opleidingen onder het ministerie van OCenW en zes onder het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Van de opleidingen die onder het ministerie van OCenW vallen zijn er twee gestopt; de vijf overgebleven opleidingen zijn bij deze evaluatie bestuurlijke hantering betrokken.

De inspectie stelde naar aanleiding van het visitatierapport vast dat het onderwijs bij de overgebleven milieuopleidingen van voldoende niveau was.

De inspectie komt bij de evaluatie bestuurlijke hantering in 1997 tot de volgende bevindingen.

Er zijn thans landelijk vastgestelde opleidingskwalificaties die ruim geformuleerd zijn en dus ruim interpreteerbaar. Zij zijn in het Intersectoraal Overleg Milieuonderwijs globaal besproken, maar een landelijke afstemming is niet tot stand gekomen: in verband met het afnemend werkveld en de overwegend regionale instroom van studenten geven opleidingen de voorkeur aan regionale afstemming. In samenspraak met de beroepenveldcommissies worden nu per opleiding de doelstellingen, eindtermen en het curriculum vastgesteld binnen de ruimte die de opleidingskwalificaties geven.

Dat de regionale afstemming tot stand komt, blijkt uit het feit dat één agrarische opleiding en één HBO-opleiding intensief gaan samenwerken en besloten hebben in het studiejaar 1998/1999 met een gemeenschappelijke propedeuse te starten. Beide opleidingen zijn in dezelfde regio gehuisvest.

De naamgeving van de opleidingen is voor aankomende studenten duidelijker geworden, mede door de gezamenlijke voorlichtingsbrochure.

De opleidingen hebben de opmerkingen van de visitatiecommissie serieus ter harte genomen. Doelstellingen, eindtermen en daar van afgeleide curricula zijn thans aanwezig. Er is sprake van structureel overleg tussen de te onderscheiden opleidingen. De duidelijkheid tegenover studenten is sterk verbeterd. In de propedeuse is het element van beroepsoriëntatie duidelijk tot stand gekomen. Ook de integratie van vakken in grote modules en thema's is overal ingevoerd.

Alle opleidingen hebben de opmerkingen van de visitatiecommissie over de stage-inhoud en de stagebegeleiding overgenomen. Er zijn duidelijke stageprotocollen ontwikkeld. Studenten worden goed op de stage voorbereid. De inhoud van het stagewerk wordt gecontroleerd en de stagebeoordeling is helder beschreven. Ook voor het afstudeertraject hebben de opleidingen dit type verbeteringen doorgevoerd.

Ten tijde van de visitatie was bijna de helft van de opleidingen net gestart en was de arbeidsmarkt ook nog in turbulente ontwikkeling. Nu de opleidingen volgroeid zijn en er een helder beeld is ontstaan over het werkveld, zijn zowel de binnen- als buitenschoolse curricula hierop afgestemd.

Alle opleidingen hebben thans de studiejaar opgesplitst in kleinere, samenhangende onderwijsseenheden. In deze eenheden wordt gewerkt met thema's en probleemgestuurd onderwijs. Onderwijsperiodes en tentamenperiodes zijn evenwichtiger op elkaar afgestemd. De opleidingen beschikken nu over een geautomatiseerde studievoortgangsregistratie. De organisatie en het beleidsvoerend vermogen van de opleidingen zijn duidelijk verbeterd: binnen de structuur van de hogescholen hebben opleidingscoördinatoren een duidelijke positie, inclusief verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Evaluatie bestuurlijke hantering informatica-opleidingen

Het visitatierapport over de informatica-opleidingen 'Van Isolatie naar Integratie' verscheen in mei 1994. De visitatie betrof zowel opleidingen uit de sector techniek (hogere informatica opleidingen) als de sector economie (bedrijfskundige informatica). In totaal werden 34 opleidingen bij 24 instellingen bezocht.

De commissie constateerde dat de opleidingen moeite hadden de dynamiek van het werkveld bij te houden. Zij pleitte voor een herbezinning op de positie van de verschillende informatica-opleidingen. De commissie maakte zich ook zorgen over de terugloop van de instroom; niet alleen vanuit arbeidsmarktperspectief, maar vooral ook voor het draagvlak van de afzonderlijke opleidingen. Het rapport adviseerde te komen tot een landelijke aanpak van dit probleem: de opleidingen zouden zich moeten bezinnen op strategische positie van de opleidingen, eindtermen, inhouden, werkvormen en onderwijskundige filosofie.

In de evaluatie bestuurlijke hantering heeft de inspectie vastgesteld dat de gezamenlijke instellingen zich hebben beraden op de positionering van de informatica-opleidingen.

Hoewel het definitieve document over de uitkomsten van dit proces pas in 1997 is verschenen, is duidelijk dat de meeste instellingen al een eind gevorderd zijn met de herpositionering van de eigen opleiding(-en). Ook op het gebied van de werkvormen is bij de meeste instellingen winst geboekt. Op dit punt is veel minder sprake van een gezamenlijke aanpak.

De meeste opleidingen hebben sinds 1993 een aanmerkelijke toename van eerstejaars studenten gerealiseerd. In termen van arbeidsmarktbehoefte is er overigens nog ruimte voor een sterke groei.

De inspectie vraagt voor de komende tijd aandacht voor enkele punten. De rendementen, waarover ook de visitatiecommissie zich zorgen maakte, zijn sinds de visitatie niet wezenlijk verbeterd. Op dit punt zullen aanvullende maatregelen getroffen moeten worden. Overige aandachtspunten liggen in de sfeer van de randvoorwaarden: zowel het scholingsbeleid, de interne kwaliteitszorg en in mindere mate het interne management behoeven de komende jaren verder versterking.

Samenvatting

Het 'Actieplan Techniek' biedt goede mogelijkheden om het beroepsperspectief aantrekkelijker te maken, om de instroom te vergroten, te komen tot een betere samenwerking met het bedrijfsleven en tot vernieuwing van inhoud en onderwijskundige aanpak van het onderwijs.

De kwaliteit van de opleidingen in de sector is van een voldoende niveau, zoals blijkt uit de visitatie van de opleidingen elektrotechniek en de evaluatie bestuurlijke hantering bij de milieu- en de informaticaopleidingen.

4.2 Sectoren wetenschappelijk onderwijs

In de volgende paragrafen zijn per HOOP-gebied de belangrijkste conclusies weergegeven van de visitatiecommissies die in 1997 hun rapporten publiceerden. Tevens zijn de resultaten opgenomen van de door de inspectie verrichte evaluaties bestuurlijke hantering.

4.2.1 Economie

Visitatie economie

In 1996 zijn de opleidingen economie gevisiteerd. De visitatie betrof een breed scala aan opleidingen: economie, econometrie, fiscale economie en nog een aantal unica. De visitatiecommissie beoordeelt het aanbod aan universitaire economische opleidingen in het algemeen als voldoende in aantal en in verscheidenheid. Zij vindt dat de faculteiten er goed in slagen actuele ontwikkelingen in het beroepenveld te verdisconteren in hun onderwijsaanbod, maar zij is beducht voor het gevaar van steeds nieuwe, smalle opleidingsvarianten. Zij is er dan ook voorstander van dat vernieuwingen een plaats krijgen binnen brede afstudeerrichtingen. Verder acht de commissie het gewenst dat er meer afstudeervarianten komen die voorbereiden op het verrichten van onderzoek.

Sedert de vorige visitatie vertonen de studentenaantallen op landelijke schaal een aanzienlijke teruggang.

De commissie betoont zich tevreden over het wetenschappelijk gehalte van de opleidingen. Wel is zij van mening dat de kwaliteit van het onderwijsproces beter bewaakt dient te worden. Bij enkele opleidingen laat de studeerbaarheid naar haar mening duidelijk te wensen over, elders signaleert de commissie factoren die studievertraging in de hand werken.

Hoewel de visitatiecommissie vaststelt dat de studielast niet te hoog is, blijkt de studieduur wel te lang te zijn. Dat geldt voor de programma's in het algemeen en de propedeuse in het bijzonder; het propedeuserendement na één jaar is dan ook te laag. Voorts is de commissie van mening dat de propedeuse in onvoldoende mate selecteert.

De visitatiecommissie heeft kritiek op de coördinatie van het onderwijs. Zij vindt ook dat de opleidingscommissies een te marginale plaats innemen. In het personeelsbeleid krijgen de didactische scholing van docenten en de functioneringsgesprekken op de meeste plaatsen onvoldoende aandacht.

Enkele faculteiten hebben weinig vooruitgang geboekt op punten waarover de vorige visitatiecommissie uitdrukkelijke aanbevelingen had gedaan.

Evaluatie bestuurlijke hantering bedrijfskunde

De visitatie van de bedrijfskundeopleidingen in het wetenschappelijk onderwijs is in 1994 uitgevoerd door de European Foundation for Management Development (EFMD). Deze had vooral het karakter van een strategische audit. Dat wil zeggen dat de EFMD zich geconcentreerd heeft op de vraag of de formulering van de missie/doelstellingen van de opleidingen voldoende precies is om sturend te zijn voor de inhoudelijke invulling van het onderwijsprogramma, en of het voorliggende onderwijsprogramma daarmee in overeenstemming was. De betrokken opleidingen zijn duidelijk ingenomen met deze benadering en achten vooral het internationale karakter van de visitatie waardevol. De inspectie constateerde bij haar meta-evaluatie al dat de kwaliteit van het onderwijsproces/studeerbaarheid in deze visitatie onderbelicht is gebleven. Bij de evaluatie van de bestuurlijke maatregelen blijkt dan ook dat in termen van opbrengst deze visitatie van beperkt belang is als het gaat om de verbetering van de studeerbaarheid.

In algemene zin constateert de inspectie dat de opleidingen op een goede wijze zijn omgegaan met het visitatierapport. Dit betekent dat er relevant beleid is geformuleerd op basis van de bevindingen, althans voor zover deze in de Nederlandse context als realistisch beschouwd kunnen worden. Een voorbeeld van een weinig realistische

opvatting van de visitatiecommissie is de aanbeveling de propedeuse zo in te richten dat deze ook toegang geeft tot het doctoraal van vele andere opleidingen van de instelling. Enkele algemene bevindingen van de inspectie volgen hieronder.

Voor deze opleidingen is het vaak een probleem zodanig precieze formuleringen op te stellen dat deze onvoorwaardelijk sturend zijn voor de inhoud van de programma's. De inspectie constateert dat de opleidingen vaak forse aanpassingen in het programma aanbrengen, zonder dat dit overigens een gevolg is van bevindingen van de visitatiecommissie. De opleidingen streven er bij deze aanpassingen vooral naar de horizontale en verticale samenhang te verbeteren. Vooral de propedeuse krijgt daarbij veel aandacht. De opleidingen getroosten zich veel moeite de programma's goed studeerbaar te maken. Daarbij gaat veel aandacht uit naar de propedeuse. Via allerlei werkvormen, waaronder probleemgestuurd onderwijs, en vormen van studiebegeleiding tracht men het studiegedrag van de studenten positief te beïnvloeden. Het succes van deze inspanningen is overigens beperkt. De opleidingen wijten dit deels aan de matige inzet van de studenten. Metingen wijzen uit dat de gemiddelde inspanning van de student varieert van 25-35 uur per week. Op een enkele plaats bespeurt de inspectie zelfs een zekere moedeloosheid bij de docenten. Zij vragen zich min of meer vertwijfeld af wat ze nog meer kunnen doen om het studiegedrag van de studenten te bevorderen.

Opmerkelijk in deze categorie van opleidingen is het verschijnsel bijbanen van studenten. De opleidingen zijn van mening dat het een zodanige omvang heeft gekregen dat dit een belemmering vormt voor een goede studievoortgang.

De visitatiecommissie heeft zich indertijd onthouden van commentaar op de kwantitatieve resultaten. De inspectie constateert dat, alle maatregelen ten spijt, verbetering van de rendementen (zowel voor propedeuse als doctoraal) nog nauwelijks kan worden waargenomen. De feitelijke studieduur ligt nog steeds royaal boven de vijf jaar. De opleidingen geven aan dat het een probleem is voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken, met name parttime hoogleraren uit het bedrijfsleven. De acute problemen waarvan de visitatiecommissie melding maakte, lijken op dit moment voldoende te zijn opgelost.

De nadrukkelijke aanbeveling van de visitatiecommissie om de kwaliteitsbewaking van de activiteiten, waaronder dus ook het onderwijs, aan te pakken met behulp van 'total quality management' wordt nog maar matig opgevolgd. De inspectie heeft de indruk dat slechts een enkele opleiding daartoe bereid is. Maar ook in die gevallen erkennen de opleidingen dat, bij de huidige stand van zaken, nog niet van een echte toepassing kan worden gesproken.

Samenvatting

Mede naar aanleiding van de visitatie van de bedrijfskunde opleidingen (1994) streven de opleidingen er naar om de horizontale en verticale samenhang en de studeerbaarheid van de programma's te verbeteren. De lage rendementen zijn nog nauwelijks verhoogd. De aanbeveling om de kwaliteitsbewaking met voortvarendheid ter hand te nemen, is nauwelijks opgevolgd. De visitatiecommissie economie (1996) is tevreden over het wetenschappelijk gehalte van de opleidingen. Zij vindt dat de faculteiten er goed in slagen actuele arbeidsmarkontwikkelingen te verdisconteren. De commissie is beducht voor steeds nieuwe, smalle opleidingsvarianten.

4.2.2 Gedrag en maatschappij

Visitatie politicologie

In 1997 is het visitatierapport over de opleidingen politicologie uitgebracht. De commissie constateert veel veranderingen ten opzichte van de visitatie in 1992. In het algemeen zijn de aanbevelingen van de vorige commissie ter harte genomen en zijn opleidingen nog druk bezig met de implementatie van veranderingen in de inhoud en organisatie van het onderwijs. In het licht van het veranderingsproces vindt de commissie de kwaliteit van de

politologie-opleidingen behoorlijk tot goed. De commissie stelt vast dat er nog geen landelijke, algemeen gedeelde opvatting is over de kern van het vak. Verder besteden de opleidingen te weinig aandacht aan plaats, inhoud en positie van methoden en technieken. Gezien de beschikbare rendementgegevens kon de commissie zich niet uitspreken over het rendement van de verschillende opleidingen.

Evaluatie bestuurlijke hantering visitatie psychologie

Het visitatierapport is in maart 1995 verschenen en heeft betrekking gehad op negen opleidingen: psychologie (zeven), cognitiewetenschap, psychologie van arbeid en organisatie.

In hun reactie op het visitatierapport lieten de opleidingen verschillende malen doorklinken dat zij het referentiekader van de commissie niet deelden. Zo zou de commissie, volgens een opleiding, te eenzijdig zijn gericht op de toepassing van de wetenschap en te weinig op zuivere wetenschapsbeoefening; volgens een andere opleiding zou deze te monodisciplinair zijn gericht en te conserverend. Niettemin hebben alle opleidingen terdege kennis genomen van het rapport en de verschillende adviezen. Maatregelen die afweken van de adviezen van de commissie waren steeds weloverwogen.

De visitatiecommissie was een duidelijk voorstander van een opleiding psychologie die de studenten kennis laat maken met alle onderscheiden deelgebieden van de psychologie. Zij pleitte vooral op de aanwezigheid van klinische psychologie en psychopathologie in het programma, alsook op interculturele psychologie. De opleidingen hebben dit advies op een overwogen wijze opgevolgd.

De opleidingen hebben ook duidelijk gevolg gegeven aan de wens van de commissie in de afstudeerfase van de studie het aantal afstudeertracés te beperken om zodoende het studieaanbod voor de studenten transparant en voor de docenten hanteerbaar te maken. Bovendien wordt op deze wijze een te sterk doorgezette specialisatie voorkomen en kunnen de opleidingen tegemoet komen aan de maatschappelijke vraag naar breed opgeleiden.

Op advies van de commissie zijn de opleidingsprogramma's ook weer kritisch bekeken en aangepast waar het de samenhang tussen de programmaonderdelen en de afstemming tussen theorie en praktijk betreft.

Mede naar aanleiding van het visitatierapport hebben verschillende opleidingen extra aandacht besteed aan de validiteit van de tentamens en de betrouwbaarheid van de beoordeling. De minimumeisen voor scripties en de beoordelingsprocedures daarvoor zijn hier en daar nog bijgesteld.

De visitatiecommissie heeft bij alle opleidingen extra aandacht besteed aan de invloed van de opleidingscommissie en van de gezamenlijke hoogleraren op het onderwijsprogramma en het onderwijsproces. De opleidingen hebben de kanttekeningen van de commissie duidelijk ter harte genomen. Daarnaast is, geholpen door de MUB, bijna overal gewerkt aan een organisatiestructuur die een integraal management in de opleiding mogelijk maakt en duidelijke verantwoordelijkheidslijnen uitzet.

Wat betreft het personeelsbeleid en, als onderdeel daarvan, de aandacht voor de didactische vaardigheden van de docent, blijkt de meest gevolgde praktijk het betrekken van de resultaten van onderwijsbeoordelingen bij functioneringsgesprekken, die kunnen leiden tot een advies (in een enkel geval: een opdracht) tot het volgen van bijscholing. Soms zijn er vaste introductiecurricula voor nieuwe docenten, soms wordt gewerkt aan het toekennen van basiskwalificaties aan alle docerend personeel. Dit laatste gebeurt in één geval met behulp van het studeerbaarheidsfonds. Bij het realiseren van dit beleid blijkt nog steeds dat veel (oudere) docenten een drempel hebben te overwinnen.

Samenvatting

De visitatiecommissie politologie (1997) vindt de kwaliteit van de opleidingen behoorlijk tot goed. Dit is een duidelijke verbetering ten opzichte van 1992.

De visitatiecommissie psychologie (1995) constateerde dat de opleidingen door te veel afstudeerspecialisaties niet konden voldoen aan de maatschappelijke vraag naar breed

opgeleiden. De inspectie stelt vast dat het aantal afstudeertracé's in de afstudeerfase beperkt is. Verder is de samenhang tussen de programma-onderdelen en de afstemming tussen theorie en praktijk verbeterd.

4.2.3 Natuur

Visitatie biologie

In 1997 is het visitatierapport over zeven opleidingen biologie, twee opleidingen medische biologie en nog enkele unica verschenen. Kijkend naar de effecten die de vorige visitatie heeft gehad constateert de commissie dat het visitatiesysteem vruchten heeft afgeworpen. De opleidingen hebben veel werk verzet om hun onderwijs te verbeteren op basis van de aanbevelingen uit de vorige visitatie. Hoewel dat proces niet als voltooid kan worden beschouwd, komt deze commissie tot de conclusie dat 'er in Nederland zeven goede biologieopleidingen zijn'.

Naast inhoudelijke overeenkomsten vertonen de opleidingen ook aanmerkelijke verschillen, bijvoorbeeld ten aanzien van de opbouw van het curriculum in fasen en de keuze van het onderwijsconcept. De visitatiecommissie acht het wenselijk dat de opleidingen tot grotere samenwerking komen en hun onderwijsbeleid op nationaal niveau op elkaar afstemmen.

De doelstellingen van de opleidingen beantwoorden aan het referentiekader dat de commissie heeft geformuleerd. De commissie is van oordeel dat de programma's 'up to date' zijn, dat zij gericht zijn op kritisch denken, zelfstandig leren en het leren oplossen van problemen, alsmede op de latere beroepsuitoefening.

Op een aantal punten plaatst het visitatierapport kritische kanttekeningen. De eisen die gesteld worden aan het afstudeerwerkstuk zijn voor studenten vaak onvoldoende duidelijk. Bij enkele opleidingen beveelt de commissie aan het aantal contacturen, dat zij ondoelmatig hoog acht, te verminderen ten gunste van gestructureerde zelfstudie. Het rendement, zowel van de propedeuse als van de doctoraalfase, is laag wanneer men het meet aan het einde van de nominale studieduur. Slechts 10 procent van de studenten slaagt erin de studie in vier jaar af te ronden. De studielast van het gehele programma wordt door studenten als zwaar ervaren. Vertraging in de studievoortgang doet zich met name voor in de specialisatiefase: voor het maken van scripties en verslagen moet meer tijd worden uitgetrokken dan is geraamd.

Internationale visitatie natuur- en sterrenkunde

Naar aanleiding van het negatieve oordeel van de inspectie over de visitatie natuur- en sterrenkunde, heeft de VSNU het oorspronkelijke visitatierapport laten aanvullen en tevens een internationale visitatiecommissie (IVC) ingesteld. De IVC concludeert onder meer dat de opleidingen te weinig flexibel, disciplinair minder breed, minder gedifferentieerd en ook minder toegesneden zijn op de eisen van de arbeidsmarkt dan vergelijkbare opleidingen in Engeland en Amerika. Volgens de commissie staat de concurrentiepositie van Nederlandse afgestudeerden daardoor ernstig onder druk. In beide rapporten is speciaal de studieduur een punt van aandacht. De IVC acht het niet mogelijk om in minder dan vijf jaar natuur- en sterrenkundigen van internationaal niveau op te leiden.

Evaluatie bestuurlijke hantering visitatie natuur- en sterrenkunde

De evaluatie van de bestuurlijke hantering door de inspectie is gebaseerd op een verbeterd rapport, nadat het eerste rapport door de inspectie was afgekeurd. Het rapport van de IVC over de kwaliteit van de Nederlandse opleidingen in internationaal perspectief kon vanwege de datum van verschijning (februari 1997) niet bij de evaluatie worden betrokken.

De evaluatie werd bemoeilijkt doordat de visitatierapporten voor de technische opleidingen op dat moment feitelijk verouderd waren. Deze opleidingen kregen namelijk ongeveer terzelfder tijd toestemming van de minister om het nominale programma van vier op vijf jaar te brengen.

De inspectie heeft in haar gesprekken geconstateerd dat de opleidingen twee fundamentele punten van kritiek uitten. In de eerste plaats waren de technische opleidingen

van mening dat het technische element in de opleidingen onderbelicht gebleven is als gevolg van de samenstelling van de commissie. Meer algemeen waren opleidingen van mening dat de commissie zich te veel baseerde op conservatieve uitgangspunten.

Het visitatierapport gaf weinig aanleiding om de doelstellingen/eindtermen te veranderen. Ten aanzien van de inhoud van het onderwijs, dat naar het oordeel van internationale visitatiecommissie van goed niveau is, hebben zich weinig wezenlijke veranderingen voorgedaan. De inspectie constateert wel dat de aandacht voor de samenhang tussen colleges, practica en dergelijke sterker aandacht krijgt.

Hoewel de gemiddelde studieduur van de studenten in deze opleidingen weinig verschilt met die bij andere opleidingen, kan op objectieve gronden vastgesteld worden dat de opleidingen natuur- en sterrenkunde aanzienlijk zwaarder zijn dan andere opleidingen. Wat betreft de algemene universiteiten stelde de visitatiecommissie dan ook dat de opleidingen van de algemene universiteiten een nominale studieduur zouden moeten krijgen van vijf jaar. Daarmee zou recht gedaan worden aan de feitelijke situatie. Daardoor gesterkt in hun opvatting doen de desbetreffende opleidingen dan ook weinig om de zwaarte van de programma's tot redelijke proporties terug te brengen.

Integendeel: sommige opleidingen programmeren min of meer een traject van vijf jaar. Het grootste knelpunt is het afstudeerproject, dat veel meer tijd vergt dan overeenkomt met de honorering in studiepunten.

De opleidingen merken op dat zich problemen voordoen bij de aansluiting van voortgezet onderwijs op wetenschappelijk onderwijs vanwege verschillen in de aard van het wiskundeonderwijs. In verschillende gevallen worden stappen ondernomen om in overleg met VWO-scholen tot verbetering te komen.

De kwantitatieve resultaten onderscheiden zich weinig van die van andere opleidingen, ondanks het gegeven dat de opleidingen studenten trekken met de beste resultaten voor de exacte VWO-vakken. Het valt de inspectie op dat de opleidingen over het algemeen weinig idee hebben over het gewenste resultaat van hun onderwijsinspanningen.

Streefcijfers in het licht van de kwaliteit van de instroom zijn nauwelijks aan de orde. Het valt haar verder op dat bij de algemene universiteiten de staf-student ratio aanzienlijk gunstiger is dan bij de technische opleidingen. De afgelopen jaren is daar weinig verandering in gekomen. Het docerend personeel vertoont in het algemeen weinig bereidheid zich in didactisch opzicht te laten (bij)scholen.

Samenvatting

De visitatiecommissie biologie (1997) komt tot de conclusie dat er in Nederland zeven goede biologieopleidingen zijn. De internationale visitatiecommissie natuur- en sterrenkunde (1997) is van oordeel dat de inhoud van het onderwijs van goed niveau is. Wel concludeert de commissie dat de laatstgenoemde opleidingen in vergelijking met opleidingen in Engeland en Amerika, te weinig flexibel, disciplinair minder breed en minder zijn toegesneden op de arbeidsmarkt. De visitatiecommissie natuur- en sterrenkunde (1995) pleit voor een nominale studieduur van vijf jaar voor de opleidingen van de algemene universiteiten. De inspectie constateert in 1997 dat de zwaarte van de studie, bij sommige opleidingen vertaald in een vijfjarig programma, niet is veranderd.

4.2.4 Onderwijs

Visitatie eerstegraads lerarenopleidingen

In 1997 is het rapport uitgekomen van de visitatiecommissie universitaire lerarenopleidingen. Het beschouwde onderwijs omvat een predoctoraal deel (van twee maanden), de postdoctorale opleiding (één jaar) en de nascholing. In het algemeen betoont de visitatiecommissie zich tevreden over de kwaliteit van de opleidingen en van de afgestudeerde eerstegraads leraren. De instroom ontwikkelt zich positief, met uitzondering van die voor de bèta-vakken en de economische vakken. Op enkele punten acht de commissie verbeteringen gewenst.

Nog niet alle instellingen zijn erin geslaagd de opleidingen zodanig te bundelen, dat sprake is van eenheid van bestuur en beleid binnen één instituut. Verder constateert de commissie dat de zogenoemde 'smalle' opleidingen, die slechts enkele schoolvakken bedienen, niet alleen in omvang, maar ook in kwalitatieve zin onderdoen voor de brede opleidingen. De visitatiecommissie heeft de inhoud van de opleidingen getoetst aan de kernpunten van het Raamplan (1996) dat in opdracht van de betrokken instellingen is ontwikkeld. In het bijzonder is daarbij gekeken naar de taken en benaderingswijzen die de leraar-in-opleiding moet leren beheersen. Het Raamplan onderscheidt taken op het gebied van de verzorging van het onderwijs, de leerlingbegeleiding, de organisatie en de onderwijsontwikkeling. Daarnaast vermeldt het vier kenmerken van het bekwaamheidsprofiel van de eerstegraads leraar: een wetenschappelijke instelling, een vakoverstijgende benadering, een innovatieve benadering en een pedagogische instelling. Het visitatierapport concludeert dat een aantal opleidingen op dit terrein nog lacunes vertoont. Verder loopt de uitwerking van deze aspecten in de opleidingen zozeer uiteen, dat de commissie landelijk overleg aanbeveelt om het curriculum van de opleidingen te optimaliseren. Een soortgelijke bundeling van krachten acht de commissie gewenst om de methodiek van beoordeling van leraren-in-opleiding te verbeteren. De organisatie van het onderwijs, de studeerbaarheid van programma's en het rendement worden over de hele linie positief beoordeeld. In de helft van de gevallen voldeed de zelfstudie van de opleidingen niet aan de vereisten.

Wat de lerarenopleidingen aan de technische universiteiten betreft, stelt de commissie vast dat de instroom laag is, de werving onvoldoende van de grond komt en dat te vaak afgestudeerden in het bedrijfsleven terecht komen. In september 1997 is de gezamenlijke lerarenopleiding, de TULO, van start gegaan. Een opleiding, verspreid over drie locaties, met een gemeenschappelijk programma. De TULO heeft een proeftijd van vier jaar. De vormgeving van het curriculum moet nog concreet worden uitgewerkt, aldus de commissie. Verder beveelt de visitatiecommissie aan de organisatie van de TULO en de instroomproblemen aan te pakken.

Samenvatting

In het rapport over de universitaire eerstegraads lerarenopleidingen (1997) toont de visitatiecommissie zich in het algemeen tevreden over de kwaliteit van de opleidingen en de afgestudeerde leraren.

4.2.5 Recht

Visitatie rechtsgeleerdheid

Het visitatierapport verscheen begin 1997. De doelstellingen van alle opleidingen komen overeen met de minimumeisen die de visitatiecommissie in haar referentiekader heeft geformuleerd. Er is een verschuiving in aanpak opgetreden; van een meer reflexieve benadering van het recht naar het onmiddellijk toepasbare positieve recht. De commissie constateert echter dat onvoldoende wordt nagedacht over de doelstellingen van het juridisch onderwijs op academisch niveau en over de vraag aan welk juristenprofiel de Nederlandse samenleving behoefte zou kunnen hebben na het jaar 2000.

De commissie concludeert dat het onderwijs in de rechtsgeleerdheid van een behoorlijke kwaliteit is. Waar van toepassing beantwoorden de opleidingen ook aan de eisen die worden gesteld om het civiel effect te realiseren.

De aantallen studenten in de rechtsgeleerdheid zijn landelijk gezien onverminderd hoog. De kwaliteit van de opleidingen wordt, in zekere mate, bedreigd door de massale toestroom van studenten en de achterblijvende financiële middelen en door het feit dat voor een groot aantal studenten de studiekeuze voor rechtsgeleerdheid een negatieve keuze is. De faculteiten weten vaak niet goed hoe om te gaan met de massaliteit van de instroom, vooral in de propedeuse.

Het gerealiseerde doctoraalrendement wijst erop dat de propedeuses over het algemeen onvoldoende selecterend werkten. De meeste faculteiten hebben ter zake maatregelen genomen.

Er is geen opleiding waar studenten, gemiddeld gezien, de norm van veertig uur per week aan hun studie besteden. Tijdmetingen wijzen op een gemiddelde van dertig uur. De gemiddelde studieduur bij rechten is echter het langste van alle universitaire vakgebieden. Geen enkele opleiding zoekt de oorzaak van de lange studieduur bij het eigen programma. De commissie wijst op de combinatie vrijblijvendheid van de programma's en een tendens onder studenten om zich onvoldoende in te zetten voor de studie en veel nevenactiviteiten te ontplooiën.

Alle opleidingen hanteren een vorm van programma-evaluatie. Het is niet altijd duidelijk wat er met de resultaten gebeurt. De interne organisatie van een aantal rechtenfaculteiten behoeft grondige herziening. De aanbevelingen van de vorige visitatiecommissie hebben in het algemeen aangezet tot een positieve ontwikkeling op een aantal aspecten, zij het soms op een laat tijdstip.

Samenvatting

De visitatiecommissie rechtsgeleerdheid (1997) concludeert dat het onderwijs in de rechtsgeleerdheid van behoorlijke kwaliteit is. De opleidingen voldoen ook aan de gestelde eisen om het civiel effect te realiseren.

4.2.6 Taal en cultuur

Visitatie wijsbegeerte

In 1997 is een visitatierapport uitgebracht over de opleidingen wijsbegeerte. De visitatiecommissie signaleert twee belangrijke problemen. Landelijk daalt de instroom, bij sommige opleidingen tot een precair niveau. De commissie verwacht ook dat, ten gevolge van het studiefinancieringsbeleid, het aantal studenten dat de studie wijsbegeerte combineert met een andere studie (tot 1996 een belangrijke categorie) zal afnemen. Toch beveelt de commissie de opleidingen aan om studenten die al een andere opleiding volgen als een belangrijke doelgroep te (blijven) beschouwen. Meer in het algemeen is de commissie van mening dat afgestudeerden in de wijsbegeerte kennis dienen te bezitten van een niet wijsgerige discipline en haar relatie met de wijsbegeerte. De commissie oordeelt dat alle opleidingen een behoorlijk tot goed niveau hebben. Inhoud en niveau van de tentamens zijn aan de maat; dat geldt in het algemeen ook voor de scripties. Bij de meeste opleidingen heeft de commissie kritiek op het gebrek aan samenhang en structuur in het programma. Ook bepleit zij een betere structurering van de vrije ruimte.

De commissie meent dat de faculteiten een grotere didactische inventiviteit aan de dag zouden mogen leggen. Ook heeft zij bij de meeste opleidingen weinig innovatiebereidheid aangetroffen.

Het studietempo is laag en het doctoraalrendement (van de doctoraalinstroom) bedroevend; na meer dan vijf jaar varieert het van 11 tot 50 procent met een enkele uitschieter naar boven. De visitatiecommissie schrijft dit toe aan kenmerken van de studentenpopulatie, maar doet ook aanbevelingen aan de hand waarvan opleidingen, naar haar oordeel, het rendement kunnen verbeteren. Daarnaast beveelt zij de faculteiten aan de wettelijke mogelijkheid van het bindend studie-advies in overweging te nemen. Bij enkele opleidingen heeft de commissie aanmerkingen op de toereikendheid van de in de staf vertegenwoordigde specialisten.

Evaluatie bestuurlijke hantering visitatie kunstgeschiedenis en archeologie

De visitatie heeft betrekking gehad op vijftien opleidingen in de wetenschapsgebieden kunstgeschiedenis en archeologie, archeologie, pre- en protohistorie, oudheidkunde en vergelijkende kunstwetenschap: woord en beeld.

Het visitatierapport is in mei 1995 verschenen. De evaluatie van de bestuurlijke hantering heeft plaats gevonden in de periode mei - juni 1997.

Het visitatieproces heeft bij verschillende instellingen geleid tot hergroepering van de opleidingen. Aan de Rijksuniversiteit Groningen zijn de postpropedeutische opleidingen archeologie en pre- en protohistorie omgezet in afstudeerrichtingen van een vierjarige opleiding archeologie; aan de Universiteit van Amsterdam is de postpropedeutische opleiding pre- en protohistorie omgezet in een vierjarige opleiding Europese archeologie; aan de Rijksuniversiteit Limburg is de opleiding archeologie samen met de postpropedeutische opleiding pre- en protohistorie ondergebracht in een nieuwe faculteit der kunstgeschiedenis en archeologie. De beide laatste opleidingen hebben een gezamenlijke propedeuse. Bij de herprogrammering van de opleidingen is rekening gehouden met opmerkingen van de visitatiecommissie.

De commissie wijst erop dat het merendeel van de afgestudeerden op het terrein van de archeologie en de pre- en protohistorie niet promoveert, maar wel in enige vorm het beroep van archeoloog uitoefent. Ze beveelt aan op meer expliciete wijze aandacht te besteden aan de maatschappelijke implicaties van de opleiding. In de praktijk heeft deze aanbeveling er niet toe geleid dat de opleidingen de doelstellingen of de eindtermen hebben bijgesteld. De opleidingen waren van mening dat de bestaande formuleringen reeds voldoende rekening houden met het beroepsperspectief dat de commissie schetste. Een opleiding zegt expliciet te hechten aan de wetenschappelijke vorming van de student.

De opleidingen hebben nauwelijks gerichte programmatische maatregelen genomen om de rendementen te verhogen, om de selectieve functie van de propedeuse te versterken of om de studietijd van de studenten te beperken. De opleidingen wijzen unaniem op de buitengewone kenmerken van de populatie studenten (hun motivatie voor de studie, gemiddeld ouder, een tweede studie, werk naast de studie). Omdat voor veel studenten de opleiding een tweede studie is, zijn de rendementscijfers voor deze opleidingen vervuld door de wijze van studentregistratie.

Men hoopt dat intensivering van de studiebegeleiding positief uitwerkt, in één geval in de meest pregnante vorm van een bindend studie-advies. De in de praktijk langere studietijd wordt door veel docenten als positief omschreven: die leidt tot een ruimere wetenschappelijke opleiding met betere eindresultaten en hogere kansen op de arbeidsmarkt. Deze houding die door de visitatiecommissie is gesignaleerd, is nog geenszins veranderd.

Met name voor de opleidingen archeologie en pre- en protohistorie heeft de visitatiecommissie een aantal vragen van algemeen belang geformuleerd; vragen over de plaats en functie van een eigen propedeuse, over de plaats en functie van differentiaties en afstudeerrichtingen binnen de eigen opleidingen en van verwante afstudeervarianten binnen andere opleidingen.

Deze vragen zijn niet beantwoord. De opleidingen hebben ieder voor zich hun positie bepaald. Er is geen landelijk overleg geweest. De opleidingen signaleren dat er geen landelijk gremium is waarin alle betrokken opleidingen tezamen vertegenwoordigd zijn. Een dergelijk platform is er alleen voor het onderzoek.

Evaluatie bestuurlijke hantering visitatie geschiedenis

Het visitatierapport geschiedenis is verschenen in 1995. Het heeft betrekking op zes opleidingen geschiedenis, drie opleidingen mediëvistiek en één opleiding maatschappij-geschiedenis. De inspectie heeft in 1997 geëvalueerd op welke wijze de instellingen consequenties hebben verbonden aan de opmerkingen en aanbevelingen van de visitatiecommissie.

De opleidingen oordelen in het algemeen positief over de opbrengst van het visitatieproces. Wel vond men de opstelling van de visitatiecommissie nogal afstandelijk en beoordelend; de academische gedachteswisseling tussen vakgenoten kwam zeker niet overal tot stand.

De inspectie constateert dat de analyses en aanbevelingen van de visitatiecommissie in veel gevallen hebben geleid tot reflectie en actie bij de opleidingen. Op een aantal gebieden valt een duidelijke verbetering te constateren. Een te zwaar accent op feitenkennis, dat zich soms voordeed in de eindtermen of in tentamens, is teruggedrongen ten gunste van inzicht en toepassingsvermogen. De opleidingen hebben maatregelen getroffen om de selecterende en oriënterende functies van de propedeuse te versterken. In de programma's zijn talrijke wijzigingen doorgevoerd om de samenhang tussen de onderdelen te verbeteren. Ook schenken de opleidingen meer aandacht aan de studiebegeleiding. Zij tekenen bij de desbetreffende aanbevelingen van de visitatiecommissie overigens aan dat een al te intensieve begeleiding op gespannen voet kan komen staan met de ontwikkeling van de student tot een zelfstandig academicus. Op andere terreinen zijn wel acties ondernomen, maar die hebben naar het oordeel van de inspectie nog niet en zeker niet overal tot bevredigende resultaten geleid. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de aanbevelingen van de visitatiecommissie voor de verhoging van het aantal contacturen in de propedeuse, de verbetering van de rendementen en het stelselmatig uitvoeren van onderwijsbeoordelingen.

Evaluatie bestuurlijke hantering visitatie kunstwetenschappen

Het visitatierapport kunstwetenschappen is verschenen in 1994. Het heeft betrekking op acht opleidingen in de wetenschapsgebieden kunst, cultuur, muziek, theater, film en televisie. De inspectie heeft in 1997 geëvalueerd op welke wijze de opleidingen consequenties hebben verbonden aan de opmerkingen en aanbevelingen van de visitatiecommissie.

De opleidingen hebben het proces van zelfstudie en visitatie in het algemeen als stimulerend ervaren. Men is van mening dat het geleid heeft tot een versnelde doorvoering van veranderingen die ook verbeteringen zijn. De inspectie concludeert dat dit op een aantal gebieden zeker het geval is geweest. Zo hebben de aanbevelingen van de visitatiecommissie tot gevolg gehad dat in verschillende opleidingen de oriënterende en selecterende functies van de propedeuse meer gewicht kregen. De structuur en de interne samenhang van de programma's zijn versterkt. De opleidingen kiezen in toenemende mate voor werkvormen die de student activeren en de zelfwerkzaamheid bevorderen. Waar nodig heeft men het personeelsbeleid verbeterd, onder meer door regelmatig functioneringsgesprekken te voeren en daar het didactisch handelen van de docenten bij te betrekken, zoals in onderwijsbeoordelingen aan het licht komt.

Andere onderwerpen vergen naar het oordeel van de inspectie voortgezette en intensieve bestuurlijke aandacht. De oriënterende en selecterende functies van de propedeuses voor bovenbouwopleidingen zijn nog onvoldoende gewaarborgd. De rendementen blijven laag en de studieduur is lang. Bij sommige opleidingen vindt de evaluatie van het onderwijs op weinig systematische wijze plaats. De band met het wetenschappelijk onderzoek is voor deze - veelal jonge - wetenschapsgebieden een punt van zorg; onderzoeksplaatsen zijn schaars in de betrokken faculteiten.

Samenvatting

De visitatiecommissie wijsbegeerte (1997) oordeelt dat alle opleidingen een behoorlijk tot goed niveau hebben.

De vijftien opleidingen kunstgeschiedenis en archeologie hebben naar het oordeel van de inspectie de bevindingen van de visitatiecommissie ter harte genomen. Ook de zes opleidingen geschiedenis hebben naar aanleiding van de visitatie acties ondernomen; deze hebben nog niet overal tot bevredigende resultaten geleid. Ten aanzien van de acht opleidingen kunstwetenschappen stelt de inspectie vast dat een aantal onderwerpen voortgezette en bestuurlijke aandacht vergt.

Visitatie elektrotechniek

De drie Nederlandse universitaire opleidingen in de elektrotechniek leveren naar het oordeel van de visitatiecommissie goed opgeleide ingenieurs af. De commissie meent dat de Nederlandse opleidingen de vergelijking met buitenlandse opleidingen kunnen doorstaan.

De commissie is in het algemeen tevreden over de inhoud en de opbouw van de programma's. Zij wijst met nadruk op het belang van de aanwezigheid van niet technische vakken in het curriculum: onderdelen die gericht zijn op de verwerving van communicatieve vaardigheden (ook op internationaal vlak) en op het inzicht in bedrijfskundige en commerciële aspecten van de werkomgeving. Voorts begroet zij met instemming de introductie van vernieuwende onderwijsvormen.

Het rendement van de opleidingen is laag. Dit gegeven, in samenhang met de gestaag afnemende instroom, vervult de visitatiecommissie met zorg. Zij voorziet dat in deze sector van de arbeidsmarkt het aanwezige tekort aan afgestudeerden zal toenemen, wat een bedreiging inhoudt voor de Nederlandse activiteiten in een vakgebied met grote economische betekenis. Overigens tekent de commissie aan dat de opleidingen voor de kwaliteit en de vernieuwing van hun onderwijs nog onvoldoende profijt trekken uit contacten met het beroepenveld en met de afgestudeerden.

Voor de loopbaanontwikkeling van stafleden blijken onderzoekprestaties meer gewicht in de schaal te leggen dan onderwijsprestaties. De visitatiecommissie acht dit een groot obstakel voor de verbetering van de onderwijskwaliteit. Ook in andere opzichten vindt zij verbetering van de kwaliteitszorg voor het onderwijs noodzakelijk.

De commissie ziet weinig heil in het verzelfstandigen van differentiaties tot nieuwe opleidingen. Een nieuwe opleiding heeft naar haar mening alleen bestaansrecht, als deze een eigen disciplinaire methodiek en een nieuw arbeidsveld ontwikkelt.

Samenvatting

De drie universitaire opleidingen elektrotechniek leveren naar het oordeel van de visitatiecommissie goed opgeleide ingenieurs af en de opleidingen kunnen de vergelijking met het buitenland doorstaan.



5 TOEGANKELIJKHEID EN STUDEERBAARHEID

De toegankelijkheid van het hoger onderwijs is sinds enige jaren onderwerp van politiek en maatschappelijk debat. In deze paragraaf gaat de inspectie in op een aantal aspecten van toegankelijkheid, te weten doorstroom voortgezet onderwijs naar hoger onderwijs, doorstroom van middelbaar beroepsonderwijs naar hoger onderwijs, deelname van allochtonen en vrouwen, studie-advies studeerbaarheid en studiefinanciering en internationalisering.

5.1 Doorstroom voortgezet onderwijs naar hoger onderwijs

Voor de afgestudeerden van het voortgezet onderwijs en ook van het middelbaar beroepsonderwijs staan veel vervolgopleidingen in het hoger onderwijs open. De selectie vindt voornamelijk plaats tijdens de propedeutische fase. Selectie door middel van toelatingsonderzoeken komt slechts bij enkele opleidingstrajecten voor, zoals in het kunstonderwijs.

Het hoger onderwijs sluit nog steeds niet passend aan op het voortgezet onderwijs. De Onderwijsraad, de HBO-Raad, VSNU en studentenorganisaties veronderstellen dat invoering van instroomprofielen, aansluitend op de uitstroomkwalificaties van de tweede fase voortgezet onderwijs dit probleem goeddeels zal oplossen. Daarnaast blijft weloverwogen keuzegedrag van adspirant studenten van belang; daarvoor is goede voorlichting in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs noodzakelijk. Zowel uit visitatierapporten als uit het inspectie-onderzoek naar studeerbaarheid (1997) komt naar voren dat de voorlichting aan aanstaande studenten in de afgelopen jaren sterk is verbeterd.

5.2 Doorstroom middelbaar beroepsonderwijs naar hoger onderwijs

De aansluiting middelbaar beroepsonderwijs-hoger onderwijs heeft al jaren de aandacht van het onderwijsveld zelf en zeker van de overheid.

Begin 1996 werd tussen de HBO-Raad en de minister van OCenW een akkoord gesloten over de verblijfsduur van studenten in het hoger beroepsonderwijs. In dat akkoord is opgenomen, dat studenten die vanuit het middelbaar beroepsonderwijs doorstromen naar een verwante HBO-opleiding, een vrijstelling een vrijstelling van 42 studiepunten krijgen. Het Landelijk Informatie Centrum Aansluiting voortgezet onderwijs-hoger beroepsonderwijs (LICA) heeft een onderzoek verricht naar de verwantschap tussen middelbaar beroepsonderwijs- en HBO-opleidingen. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat bij slechts 21 procent van de opleidingen een sterke verwantschap bestond en dat voor 35 procent nader onderzoek nodig is om te bezien onder welke voorwaarden verwantschap mogelijk blijkt; 44 procent van de opleidingen is niet verwant.

De instroom van MBO-ers in het hoger beroepsonderwijs neemt de laatste jaren toe. Van 20 procent in 1991 tot ruim 31 procent in 1996.

De rendementcijfers van de MBO-ers zijn wisselend. De inspectie is van oordeel dat nader onderzoek moet worden verricht naar de gemiddelde verblijfsduur van MBO-ers die een verwante HBO-opleiding volgen.

In 1996 heeft de inspectie de samenwerking tussen MBO- en HBO-instellingen geïnventariseerd. Daaruit bleek dat het merendeel van de instellingen een vorm van samenwerking kent. In de meeste gevallen gaat het om een informele samenwerking; bij 30 procent (HBO) tot 40 procent (MBO) van de instellingen is sprake van formele, per contract geregelde samenwerking. Het gaat vooral om afspraken over op doorstroming gerichte programma-onderdelen, afspraken over verkorte programma's en vrijstellingen, voorlichtingsactiviteiten en terugkoppeling van resultaten.

De inspectie benadrukt nogmaals dat maatregelen, gericht op doorstroming middelbaar beroepsonderwijs-hoger beroepsonderwijs, aandachtspunt dienen te zijn binnen het systeem van kwaliteitszorg in beide onderwijssectoren en dat samenwerkingsverbanden in

ruime mate moeten voldoen aan kwaliteitscriteria als regeling van verantwoordelijkheden/bevoegdheden; regeling van uitvoerende en organisatorische taken; scherpe formulering van doelen en een goede regeling met betrekking tot geschillen.

5.3 Allochtonen in het hoger onderwijs

Op dit moment zijn nauwelijks betrouwbare cijfers over de instroom van allochtonen voorhanden. Daar komt verandering in. Naar verwachting zal in 1998 een landelijke registratie van de deelname van allochtonen aan het hoger onderwijs tot stand komen door de koppeling van het Centraal Register Inschrijving Hoger Onderwijs (CRIHO) met de basisregistraties van de gemeenten; daarin zijn de geboorteplaats(en) van de student en zijn ouders opgenomen.

Naar aanleiding van het HOOP 1998 zullen universiteiten en hogescholen zelf streefcijfers opstellen voor vermindering van uitval onder allochtone studenten. Dit zullen ze combineren met de opzet van een goed functionerend studentvolgsysteem. De inspectie streeft ernaar de informatievoorziening te verbeteren.

Daarom tekent ze hierbij aan dat het van belang is te differentiëren tussen de verschillende groepen die voor allochtonenbeleid in aanmerking komen op basis van het land van herkomst. Het registratiemodel dat door het CRIHO zal worden gehanteerd (het zogenaamde BiZa-model) biedt die mogelijkheid. Dit model wordt echter nog lang niet algemeen gehanteerd in de instellingen, zo er al geregistreerd wordt (Plettenburg e.a., 1997). Overigens schat Choenni (1997) in dat bij vrijwillige toepassing van dit model bijna de helft van de allochtone studenten weigert zich als zodanig te identificeren. De oorzaak van de ondervertegenwoordiging van allochtonen in het hoger onderwijs ligt volgens onderzoek vooral in de verhoudingsgewijs lage percentages allochtone leerlingen in de bovenbouw van het HAVO en VWO (Voorthuis e.a., 1997).

Onderzoek naar de studievoortgang van allochtonen in het hoger onderwijs levert onvolledige en onderling niet consistente gegevens op. De inspectie schrijft dit toe aan definitieverschillen en aan het veelal ontbreken van registratie van studievoortgang gerelateerd aan instroomcohorten.

Het Expertise Centrum Allochtonen Hoger Onderwijs (ECHO) heeft als doel de instroom, doorstroom en uitstroom van allochtonen te bevorderen. In opdracht van dit ECHO is een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de positie van allochtonen aan Nederlandse universiteiten (Choenni, 1997). Hierbij is onder meer nagegaan hoeveel allochtonen een studie volgen in het wetenschappelijk onderwijs. Volgens schattingen studeren ruim 6.600 (3,2 procent) allochtonen aan veertien universiteiten, variërend van minder dan 1 procent (Universiteit Maastricht en Universiteit Twente) tot 7 procent (Universiteit van Amsterdam).

Choenni constateert dat het aantal allochtone studenten in het wetenschappelijk onderwijs toeneemt, maar er is nog steeds sprake van ondervertegenwoordiging. Allochtone VWO-leerlingen blijken vaker dan autochtonen te kiezen voor een studie in het hoger beroepsonderwijs. Uit het onderzoek blijkt dat er tussen universiteiten grote verschillen in aanpak bestaan. Bij een aantal (grotere) universiteiten bestaat een specifiek allochtonenbeleid en enkele universiteiten zijn bezig beleid te ontwikkelen. Bij enkele kleinere universiteiten, met name die waar weinig allochtonen instromen, bestaat geen specifiek beleid.

Het ECHO subsidieert in totaal 106 projecten, waarvan er 32 worden uitgevoerd binnen 8 universiteiten en 72 binnen 21 hogescholen. De projecten hebben als doel een extra impuls te geven aan structurele verbetering van beleid en voorzieningen voor allochtone studenten aan HO-instellingen.

Uit een tussenevaluatie (Plettenburg e.a., 1997) blijkt dat betrokkenheid van interne geleidingen over het algemeen voldoende is. De instellingen zullen ook na beëindiging van de projecten de activiteiten voortzetten. Het allochtonenbeleid zoals dat middels projectsubsidies vorm heeft gekregen, blijkt goed aan te slaan. Er wordt intensief gewerkt aan het bevorderen van in-, door- en uitstroom van allochtone studenten.

5.4 Antilliaanse en Arubaanse studenten in het hoger onderwijs

In 1996 ondertekenden de ministers van onderwijs van het Koninkrijk een 'Protocol van Samenwerking'. Een belangrijk onderdeel van het Protocol betreft de aansluiting van voortgezet onderwijs op hoger onderwijs voor Antilliaanse en Arubaanse studenten. De Antilliaanse en Arubaanse studenten vormen een kleine maar belangrijke groep in het Nederlandse hoger onderwijs.

Het gaat in totaal om zo'n tweeduizend studenten. Circa driehonderd komen jaarlijks binnen via de Stichting Studietoelagen Nederlandse Antillen (SSNA) en Preparation Year Information Pa Studietoelagen Aruba (PISA); daarnaast zijn er zogenaamde 'free movers' en studenten die ook hun vooropleiding in Nederland hebben gevolgd. Dit aantal is op de Nederlandse studentenpopulatie wellicht een te verwaarlozen percentage. Het gaat echter wel om meer dan de helft van de studentenbevolking van de Antillen en Aruba. Wanneer een deel van deze groep uitvalt, betekent dat naar Antilliaanse en Arubaanse begrippen zowel kwantitatief als kwalitatief een groot verlies.

De aansluitingsproblemen hebben deels te maken met verschillen in cultuur en taalbeheersing, deels met verschillen in onderwijsinhoud en -niveau, zoals onder andere opgemerkt door Veeris, directeur van FORUM (Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling), tijdens een expertmeeting over dit onderwerp in april 1997. Naar aanleiding van deze expertmeeting is ECHO een project gestart dat is toegespitst op de problematiek van Antilliaanse en Arubaanse studenten. Deze projectronde heeft geleid tot de start van vier projecten in het hoger onderwijs; twee aan universiteiten en twee aan hogescholen. Inspectie-onderzoek en ook ervaringen van organisaties en deskundigen wijzen op oorzaken voor teleurstelling, uitval en mislukking die afwijken van problemen van andere categorieën studenten. Het is van groot belang dat de instellingen voor hoger onderwijs bekend zijn of raken met die oorzaken en hun best doen bij te dragen aan oplossingen. Uit inspectie-onderzoek blijkt dat de instellingen behoorlijk aandacht besteden aan de eerste opvang en begeleiding van Antilliaanse en Arubaanse studenten. Vooral tijdens de propedeuse zijn taal- en studievaardigheidstraining gebruikelijk. Decanen, (student-) mentoren en studieadviseurs vangen ook emotionele en sociale problemen op. Uitwisseling van kennis en ervaring op dit terrein is van belang.

5.5 Vrouwen in het hoger onderwijs

De geringe instroom van vrouwen in de sector techniek, zowel in het hoger beroeps-onderwijs als in het wetenschappelijk onderwijs, blijft een punt van zorg. In het hoger beroepsonderwijs werkt de sector samen met de Stichting Vrouwen en Hoger Technisch Onderwijs (VHTO) om de curricula en het beroepsbeeld aantrekkelijker te maken voor vrouwen. Binnen afzienbare tijd komt een voorlichtingsprogramma over techniek uit voor meisjes in het voortgezet onderwijs. Dit voorlichtingsprogramma is mede tot stand gebracht door algemene steun vanuit de sector. Er bestaat een module over carrièreplanning voor vrouwen. Ook maakt men werk van het begeleiden van pas afgestudeerde vrouwelijke ingenieurs door het aanstellen van mentoren. Uit onderzoek blijkt dat het beroepsperspectief voor vrouwen in technische beroepen slechter is dan in andere beroepen.

In de verschillende regio's komen samenwerkingsverbanden tussen technische opleidingen in het hoger onderwijs en het voortgezet onderwijs tot stand. Hun voornaamste doel: de beroepskeuze beter funderen en de instroom beter laten verlopen. Het uitstroomprofiel

'Natuur en Techniek' geeft toegang tot de sector techniek. Het profiel 'Natuur en Gezondheid' geeft ook recht tot een groot deel van de technische opleidingen, soms op voorwaarde dat extra onderdelen wiskunde B en/of natuurkunde zijn gevolgd. Deze uitbreiding is bedoeld om te voorkomen dat dit profiel, waarvan verwacht wordt dat het door veel meisjes wordt gekozen, als een fuik gaat werken en om het recruitersgebied voor technische opleidingen te vergroten.

5.6 Studie-advies

De ervaringen opgedaan met het uitbrengen van het bindend studieadvies aan het eind van het eerste studiejaar zijn positief. Van verschillende kanten werd duidelijk gemaakt, dat verlenging van de periode om een bindend studie-advies te geven gewenst is. In het HOOP 1998 is de mogelijkheid gegeven een bindend studie-advies uit te brengen in de periode dat de student het propedeutisch examen nog niet met goed gevolg heeft afgelegd. De inspectie acht dit een zinvolle aanvulling.

5.7 Studiefinanciering

In 1997 is het stelsel van studiefinanciering opnieuw onderwerp van debat geweest. De commissie Hermans signaleert in haar eindrapport vijf knelpunten in het huidige stelsel van studiefinanciering. Van verschillende kanten wordt gewezen op verminderde toegankelijkheid tot het hoger onderwijs als gevolg van ontoereikende studiefinanciering. Ook zijn er geluiden dat het huidige studiefinancieringsstelsel risicomijdend gedrag in de hand werkt, wat ertoe zou leiden dat eindexamenkandidaten HAVO en VWO in toenemende mate kiezen voor de minder zware studies.

De toenemende omvang van het verschijnsel bijbanen lijkt het direct gevolg van ontoereikende studiefinanciering. Aanzienlijke aantallen studenten hebben naast hun studie een baan. Uit een enquête van het opinieweekblad Elsevier kwam naar voren dat tweederde van de studenten inkomsten heeft uit werk, zowel uitwonende als thuiswonende studenten (Van Leeuwen e.a., 1996). De jaarlijkse Algemene Studenten Enquête van de Katholieke Universiteit Nijmegen kwam met een nog hoger percentage; 81 procent van de voltijdstudenten bleek een baantje te hebben. Zij besteden daar gemiddeld twaalf uur per week aan.

De combinatie van werken en studeren is niet zonder problemen. Er blijkt namelijk een negatieve samenhang te zijn tussen gewerkte uren en studievoortgang. Dit geldt met name voor studenten die relatief veel uren bijwerken. Verder zijn de meeste studieprogramma's niet ingericht op studenten die een deel van het jaar of een deel van de week niet beschikbaar zijn voor de studie. De instellingen zijn juist gericht op het beter studeerbaar maken van programma's; het streven is erop gericht studiebelemmerende factoren zoveel mogelijk weg te nemen, zodat het voor studenten mogelijk is om, uitgaande van 40 uur studiebelasting per week, de studie in vier jaar af te ronden.

De inspectie constateert spanning tussen enerzijds het streven van de overheid om de gemiddelde verblijfsduur terug te brengen en anderzijds de toenemende behoefte aan of noodzaak tot 'studeren op maat', flexibele studietrajecten en combinatie van studeren en werken.

5.8 Studeerbaarheid

De inspectie heeft in 1997 onderzoek verricht naar studeerbaarheid in het hoger onderwijs. Dit gebeurde in het kader van haar evaluatie van de manier waarop onderwijsinstellingen de bevindingen die visitatiecommissies in dertien sectoren van het hoger onderwijs hadden uitgebracht, bestuurlijk hebben gehanteerd. Daarnaast heeft de inspectie nog een aantal recente visitatierapporten onderzocht op studeerbaarheid.

De inspectie constateert dat de instellingen op een goede manier omgaan met de bevindingen van de visitatiecommissies. Dat geldt ook voor de bevindingen inzake de studeerbaarheid van de programma's. Instellingen nemen tal van maatregelen om de studeerbaarheid van opleidingen op peil te houden en te verbeteren. In het hoger beroepsonderwijs gaat het onder meer om curriculumvernieuwingen, spreiding van programma-onderdelen, studiebegeleiding en de vernieuwing van werkvormen. In het wetenschappelijk onderwijs gaat het onder meer om verbetering van de studiebegeleiding, zowel in de propedeuse- als afstudeerfase.

Verdere verbetering van de studeerbaarheid is nog op tal van plaatsen mogelijk. Men name de opleidingen natuur- en sterrenkunde in het wetenschappelijk onderwijs zijn momenteel nog slecht studeerbaar wegens een te hoge studielast. Meer in het algemeen geldt dat de meeste programma's in engere zin wel studeerbaar zijn, maar nog te weinig uitnodigen tot actief studeergedrag. In de HBO-monitor (Van Loo e.a., 1997) wordt geconstateerd dat 41 procent van de afgestudeerden van oordeel is dat de gevolgde opleiding zwaarder zou mogen zijn, terwijl vrijwel geen enkele afgestudeerde zegt dat de opleiding te moeilijk is.

De beschikbare kengetallen laten in aggregierte vorm (nog) niet zien dat de langjarige inspanningen op het gebied van de kwaliteitszorg resulteren in verbetering van de rendementen en vermindering van de werkelijke studieduur.

De aanlevering van de kengetallen door de instellingen alsmede de verwerking daarvan door de overheid behoeft aanzienlijke verbetering. Er zijn bovendien nog onvoldoende vorderingen gemaakt om tot een verantwoord cijfermatig beeld per instelling te komen en deze beelden verantwoord met elkaar te kunnen vergelijken.

De inspectie is bezorgd over de studeerbaarheid van de bèta-studies in het wetenschappelijk onderwijs.

Vanaf studiejaar 1995-1996 zijn de programma's van de technische opleidingen uitgebreid met een vijfde studiejaar. In juni 1997 verscheen het rapport 'Vijf jaar voor bèta's' (commissie Van der Kruijt). De commissie concludeerde onder meer dat Nederlandse bèta-studenten:

- op een hoog en internationaal competitief niveau afstuderen;
- aanzienlijk meer studeren dan de norm van 1.680 uur per jaar;
- gemiddeld 5,5 jaar over de studie doen;
- even lang over hun studie doen als studenten van internationaal vergelijkbare opleidingen.

Op basis van dit rapport stellen de Colleges van Bestuur van de algemene universiteiten dat formele verlenging van de cursusduur van de natuurwetenschappelijke opleidingen naar vijf jaar noodzakelijk is.

Het is bekend dat alle algemene universiteiten studenten de gelegenheid bieden om de opleiding in vijf in plaats van vier jaar af te ronden. De regelingen en faciliteiten verschillen per universiteit.

De inspectie is van oordeel dat de huidige situatie ten aanzien van de studielast van de bèta-opleidingen ongewenst is. Zij stelt vast dat veel bèta-opleidingen niet voldoen aan de wettelijke eis ten aanzien van de studielast. Daar staat tegenover dat verschillende (visitatie)commissies de noodzaak van een vijfde studiejaar benadrukken. Naar de mening van de inspectie is bestuurlijk overleg ter zake dan ook gewenst.

5.9 Internationalisering

Het belang van internationale contacten op verschillende niveaus binnen het wetenschappelijk onderwijs wordt sinds lang onderkend. In het hoger beroepsonderwijs is de laatste jaren ook steeds meer aandacht gekomen voor contacten in het buitenland, mede door stimuleringsprogramma's vanuit de overheid.

Op verzoek van de inspectie heeft de NUFFIC cijfers verzameld en geïnterpreteerd betreffende het aanbod, in Nederland, van opleidingen in een buitenlandse taal, masterprogramma's en opleidingen die leiden tot bi-diplomerings. Ook over studenten en stafmobiliteit heeft de NUFFIC dat gedaan. De hier gerapporteerde cijfers zijn voor het grootste deel van de NUFFIC afkomstig. Een waarschuwing is hier op zijn plaats: de cijfers zijn niet compleet vanwege de diversiteit in administraties, fondsen, definities en vanwege het ontbreken van registratie omtrent de zogenaamde 'free movers', de studenten die individueel iets regelen. De cijfers geven wel een indruk.

Over de inhoud van de programma's, een ander aspect van internationalisering, bestaat geen omvattend onderzoek.

Tabel 5.9a Internationaal opleidingsaanbod in het hoger beroepsonderwijs.

Internationaal opleidingsaanbod HBO	opleidingen in buitenlandse taal						masterprogramma's						bi-diplomerings
	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'92	'93	'94	'95	'96	'97	
economie	18	21	26	26	28	32	11	17	21	21	23	27	16
gezondheidszorg	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	2
gedrag en maat.	1	1	2	2	2	3	0	0	3	3	3	4	0
onderwijs	0	1	2	2	2	2	0	0	0	0	0	0	2
techniek	5	11	12	12	13	14	8	18	22	22	23	24	8
taal en cultuur	2	3	7	7	7	10	1	1	7	7	7	7	0
totaal	27	38	50	50	53	62	20	36	53	53	56	52	28

Bron: NUFFIC

De drie categorieën opleidingen kennen overlap: veel van de opleidingen die leiden tot een dubbel diploma worden in een buitenlandse taal verzorgd (zie tabel 5.9a). De masterprogramma's worden ook regelmatig in een buitenlandse taal verzorgd. De cijfers voor de drie categorieën verwijzen dus deels naar dezelfde opleidingen en kunnen niet bij elkaar opgeteld worden. De buitenlandse taal in kwestie is over het algemeen het Engels, in enkele gevallen het Duits.

De gegevens over bi-diplomerings zijn afkomstig van een inventarisatie uit 1997, zodat de betreffende opleidingen pas voor 1997 in de tabel opgenomen zijn, ook al werden zij wellicht al eerder aangeboden.

De groei van het internationaal opleidingsaanbod beperkt zich tot de sectoren economie, techniek, en taal en cultuur. De meeste buitenlandse opleidingen en masterprogramma's worden uitgevoerd in de sector economie. Hetzelfde geldt voor bi-diplomerings. In de sectoren gezondheidszorg, gedrag en maatschappij en onderwijs is geen of nauwelijks sprake van masterprogramma's.

Tabel 5.9b Internationaal opleidingsaanbod in het wetenschappelijk onderwijs.

internationaal opleidings- aanbod WO	opleidingen in buitenlandse taal						masterprogramma's					
	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'92	'93	'94	'95	'96	'97
economie	10	11	11	11	11	12	8	9	9	9	9	10
gezondheidszorg	2	3	6	6	9	10	2	3	6	6	9	9
gedrag en m.	5	6	6	6	6	6	4	5	5	5	5	5
natuur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
onderwijs	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1
recht	4	6	6	6	7	8	4	6	6	6	7	8
techniek	1	1	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2
taal en cultuur	3	3	3	3	4	4	3	3	3	3	4	4
totaal	25	27	32	32	40	43	19	27	32	29	37	39

Bron: NUFFIC

Vrijwel alle opleidingen in een buitenlandse taal in het wetenschappelijk onderwijs zijn tevens mastersopleidingen. De cijfers in tabel 5.9b verwijzen dus grotendeels naar dezelfde opleidingen en kunnen niet bij elkaar opgeteld worden.

Het gaat hierbij om zowel de - meestal één jaar durende - programma's voor studenten die al een WO- of HBO-getuigschrift hebben (post-initieel) als om de initiële cursussen van vier jaar. Zomercursussen en andere kortere cursussen in een buitenlandse taal zijn niet meegeteld en ook niet de opleidingen en cursussen van particuliere onderwijsinstellingen (al of niet aangewezen in de zin van artikel 6.9 van de WHW).

Ook zijn niet meegeteld de opleidingen 'Internationaal Onderwijs', samenwerkend in de Stichting Samenwerkingsverband IO-instellingen (SAIL) en de Landbouw Universiteit Wageningen. Deze opleidingen zijn bedoeld voor buitenlandse studenten, vooral uit ontwikkelingslanden.

Het is lastig exacte cijfers over deelnemende studenten af te leiden uit het beschikbare statistische materiaal. Inspectie waarnemingen en verspreide gegevens in visitierapporten leren dat het in de meeste gevallen gaat om vrij kleine aantallen studenten per opleiding. De NUFFIC telde bij een proef in 1995 bij 33 Engelstalige opleidingen ongeveer veertienhonderd studenten.

De inspectie schat dat het nu in totaal om circa vijftienhonderd studenten in het hoger beroepsonderwijs gaat en waarschijnlijk ongeveer evenveel in het wetenschappelijk onderwijs, in totaal dus zo'n drieduizend studenten. Dit is minder dan 1 procent van de studenten.

Er is regelmatig publiciteit over de mastersopleidingen in verband met de zogenoemde U-bocht en de recente werkzaamheden van de Dutch Validation Council. De mastertitel is in Nederland niet erkend, maar kan via een afspraak met een Britse universiteit wel worden behaald, de U-bochtconstructie. Desondanks (of dankzij?) blijkt het aantal aangeboden mastersopleidingen al enige jaren te stabiliseren. Het is niet duidelijk of er bij studenten of werkgevers grote vraag is naar Nederlandse studenten met een mastersdiploma. Gezien de toenemende internationale verwevenheid van en werkzaamheden in het bedrijfsleven is het aannemelijk dat de herkenbaarheid van de Nederlandse titels meer problemen gaat opleveren. De vraag naar erkende mastersdiploma's zal daardoor kunnen toenemen.

Het is niet eenvoudig scherp zicht te krijgen op de aantallen studenten, die voor kortere (drie à negen maanden) of langere (hele studie) perioden in het buitenland studeren (zie tabel 5.9c). Sommigen doen dat op basis van een beurs uit grotere programma's en dan ook geregistreerd; anderen regelen en betalen hun buitenlandse studie zelf (de zogenaamde 'free-movers'). Over de laatste categorie zijn geen gegevens bekend.

Tabel 5.9c: Studentenmobiliteit hoger onderwijs (kortlopende mobiliteit).

	HBO				aantal Ned. studenten				WO				aantal Ned. studenten			
	aantal buitenlandse studenten in Ned.				in buitenland				aantal buitenlandse studenten in Ned.				in buitenland			
	'92	'93	'94	'95	'92	'93	'94	'95	'92	'93	'94	'95	'92	'93	'94	'95
economie	0	2	2	10	2.520	2.754	2.625	1.011	1	2	2	8	417	491	556	597
gezondheidszorg	0	0	0	0	351	392	369	125	39	38	35	55	335	431	474	446
gedrag en m. natuur	0	2	5	5	250	313	415	291	27	26	24	33	615	809	830	840
onderwijs	1	0	0	0	10	21	15	49	19	34	30	27	225	286	301	271
recht	0	0	0	0	627	754	595	240	2	2	1	2	38	64	40	45
techniek	-	-	-	-	-	-	-	-	6	5	4	13	585	659	655	701
taal en cult.	1	1	2	3	937	949	829	201	26	41	30	46	390	469	440	408
landbouw	40	37	38	63	548	669	599	334	30	35	35	34	887	941	900	851
overig/onbekend	0	0	0	1	16	42	89	64	0	0	0	2	104	156	165	228
	5	0	0	0	60	86	103	131	17	17	21	27	43	59	50	62
totaal	47	42	47	82	5.319	5.980	5.639	2.446	167	200	182	247	3.639	4.365	4.411	4.449

Bron: NUFFIC

Bij de in de tabellen weergegeven aantallen moeten volgens de NUFFIC uit onderzoek uitgevoerd in 1995 nog zo'n vijfduizend studenten uit het buitenland worden geteld, die op basis van een Erasmusbeurs in Nederland studeren. De gegevens van dat onderzoek laten geen uitsplitsing over hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs of over sectoren toe.

Naast deze kortlopende mobiliteit op basis van met name het Stimuleringsprogramma Internationalisering (STIR) en Erasmus programma's voor individuele studenten, moeten nog de studenten worden meegeteld die binnen het kader van een interinstitutionele samenwerking voor een kortere periode aan een buitenlandse instelling studeren. De NUFFIC komt tot een aantal van nog eens circa twaalfhonderd Nederlandse studenten die op die manier een periode in het buitenland studeren (cijfer: 1995).

Uit de tabellen blijkt dat ten opzichte van 1994 slechts half zoveel studenten uit het hoger beroepsonderwijs in 1995 gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid een deel van de studie in het buitenland uit te voeren. Voor de universitaire studenten geldt dit niet. Het aantal studenten dat voor een periode naar het buitenland vertrekt, neemt daar zelfs iets toe. Volgens berichten en waarnemingen uit het najaar van 1997 is er nog steeds een terugloop van het aantal studenten dat een periode in het buitenland wil studeren. Ook het aantal aanvragen voor de Socrates-beurzen (Europese Unie) loopt met 5 à 20 procent terug. Met het wegvallen van de STIR-beurzen is een verdere terugloop te verwachten. Of die terugloop gecompenseerd wordt door een groei van het aantal 'free movers' wordt begin 1998 door de NUFFIC onderzocht. Verscheidende betrokkenen wijten de verminderde gang naar het buitenland aan de toegenomen tijdsdruk. Maar ook gewinning aan buitenlandse contacten, relaties met partner of familie en bijbaantjes lijken een rol te spelen.

In de tabel voor het hoger beroepsonderwijs is al zichtbaar dat vooral bij economie en techniek de terugloop groot is. Anderzijds bleek uit de HBO-monitor (juni, 1997) dat 22 procent van de afgestudeerde studenten zegt een buitenlandse stage gedaan te hebben. Ook in die gevallen betreft het veelal een periode van drie à acht maanden, zij het niet als student aan een instelling.

Cijfers over het aantal Nederlandse studenten dat de gehele studie aan een hogeschool of universiteit in het buitenland doet, zijn er niet. Wel weten we hoeveel buitenlandse studenten zich in Nederland voor een studie in lieten schrijven (zie tabel 5.9d).

Tabel 5.9d Studentenmobiliteit in het hoger onderwijs (ingeschreven studenten).

	aantal buitenlandse studenten in Nederland									
	HBO				WO					
	1994	1995	1996	1997	1992	1993	1994	1995	1996	1997
economie	117	570	709	687	162	156	185	195	271	326
gezondheidszorg	66	69	136	157	150	137	186	178	170	99
gedrag en m.	132	159	187	319	192	185	205	176	226	195
natuur	-	-	-	-	100	111	98	85	79	66
onderwijs	202	189	171	166	123	140	135	115	111	96
recht	-	-	-	-	164	185	154	11	95	81
techniek	258	258	293	270	255	245	243	207	197	187
taal en cultuur	387	389	356	333	6	17	18	5	13	13
landbouw	46	42	29	35	-	-	-	-	-	-
totaal	1.208	1.676	1.881	1.967	1.152	1.176	1.224	972	1.162	1.063

Bron: IBG

Bovenstaande cijfers zijn afkomstig van de IB-groep en verwijzen naar het aantal eerste inschrijvingen, niet naar het totale aantal ingeschreven studenten. Het totale aantal ingeschrevenen zal zeker niet vier keer zo hoog zijn vanwege de tussentijdse uitval, maar dat er circa twee keer het aantal ingeschrevenen zijn, lijkt een redelijke schatting. Dat zou betekenen dat er zes- à zeventuizend buitenlandse studenten in Nederland zijn ingeschreven, met inbegrip van de studenten aan de internationale (SAIL) opleidingen. Dat zijn er ongeveer tweeduizend. De cijfers bevestigen de waarneming dat men, afgezien van de speciale opleidingen, nauwelijks buitenlandse studenten in Nederlandse collegezalen aantreft.

Bij het volgen van een cursus voor een bepaald opleidingsdeel in het buitenland is de vraag van belang hoeveel studiepunten dat oplevert voor de Nederlandse opleiding van de student. Het maken van bilaterale afspraken op basis van wederzijdse verkenningen op dit punt is een vorm van kwaliteitszorg. Het European Credit Transfer System (ECTS) speelt daar in toenemende mate een rol bij. Ruim veertig HO-instellingen doen mee aan ECTS. De vergelijking van cursussen en de beoordeling van het niveau ervan is nog niet echt geregeld op nationaal of internationaal niveau. Er bestaan nog teveel mogelijkheden voor de student om mis te tasten en dus tijd te verliezen. De inspectie constateert dat bij instellingen of faculteiten die nu enige jaren met vaste partners werken, dit probleem van erkenning steeds sneller en beter is opgelost naarmate docenten wederzijds hun programma's, toetsen en normeringen beter leren kennen.

Een aantal visitatiecommissies heeft gewezen op het belang van het onderhouden van contacten op opleidingsniveau. Het gaat niet alleen om contacten tussen studenten, maar ook om die op docentenniveau. Dit aspect van kwaliteit is de reden waarom de inspectie aandacht besteedt aan de stafmobiliteit. Ook deze is alleen voor de deelname via programma's als STIR goed gedocumenteerd. Het gaat om vrij kleine aantallen:

Tabel 5.9e Stafmobiliteit in het hoger onderwijs (docenten).

	HBO				aantal Neder-				WO				aantal Neder-			
	aantal buiten-				landse docenten				aantal buiten-				landse docenten			
	in Nederland				in buitenland				in Nederland				in buitenland			
	'92	'93	'94	'95	'92	'93	'94	'95	'93	'94	'95	'92	'93	'94	'95	
economie	19	47	33	11	72	156	131	148	1	0	0	7	5	0	2	
gezondheidszorg	1	15	17	10	55	79	62	41	12	9	12	2	11	10	4	
gedrag en maat.	14	11	8	8	60	89	53	88	25	3	6	14	32	14	20	
natuur	15	18	28	29	118	149	134	153	16	21	25	1	17	9	13	
onderwijs	11	5	11	10	52	31	89	102	9	5	1	1	15	6	4	
recht	-	-	-	-	-	-	-	-	7	4	7	13	11	5	5	
techniek	47	115	57	79	152	221	108	119	11	8	6	1	10	14	5	
taal en cultuur	0	0	1	1	4	38	26	21	26	23	27	7	41	19	29	
overig	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	1	4	8	0	4	
totaal	107	211	155	148	513	763	603	672	107	73	85	50	150	77	86	

Bron: NUFFIC

Daar moet men de docenten bijtellen die in het kader van samenwerkingsprojecten met hogescholen of universiteiten in een ander land op instellingsbreed niveau enige tijd in het buitenland werken. Soms ook via Tempus- of Leonardo- projecten.

De Nuffic komt tot een schatting van in totaal (1995) zo'n 750 docenten. Over 'free-movers' is weinig te zeggen. Rekening houdend met een ruime schatting zouden de laatste jaren zo'n vijftienhonderd WO- en HBO-docenten per jaar een paar weken of enige maanden aan een buitenlandse instelling hebben gewerkt en zo'n duizend buitenlanders hier.

Als laatste aspect van internationalisering is er de aanpassing van de doelen en inhouden van programma's zelf: welke kennis en vaardigheden zijn van belang indien de opleiding óók wil voorbereiden op loopbanen in internationaal georiënteerde bedrijven of instellingen of laboratoria?

Het kan gaan om een vergelijkend perspectief op de inhoud, om kennis van regelgeving en belangrijke organisaties, jargon en dergelijke, maar ook om analyse en ervaring (deels via stages) van werkprocessen, hiërarchische verhoudingen, modi van wetenschappelijke communicatie en dergelijke. En natuurlijk ook om kennis van vreemde talen.

Heel wat visitatiecommissies hebben geconcludeerd dat dit terrein nog grotendeels braak ligt, maar besteden er geen of weinig aandacht aan. Het onderzoek van Van der Wende (1996) leert dat inhoudelijke internationalisering van de programma's (vooral gemeten aan specifieke modules of deelcursussen) het meest voorkomt bij economie en bedrijfskunde en het minst bij medische, gezondheids- en natuurwetenschappen.

De gegevens over internationalisering kunnen als volgt worden samengevat: Het aantal opleidingen in een buitenlandse taal, mastersopleidingen en op bi-diplomerend gerichte opleidingen groeit nog langzaam. Er zijn er nu 62 in het hoger beroepsonderwijs en 82 in het wetenschappelijk onderwijs, waaraan in totaal circa drieduizend Nederlandse studenten deelnemen.

Het aantal Nederlandse studenten dat in het buitenland studeert, voor een periode van drie tot negen maanden, is ongeveer achtduizend. Daar moeten de 'free movers' bijgeteld worden; een schatting van hun aantal bestaat niet. Er valt een duidelijke terugloop te constateren.

Het aantal buitenlandse studenten dat een korte periode in Nederland studeert, is ongeveer 5.500. Het aantal buitenlandse studenten dat in Nederland staat ingeschreven, in principe voor langere tijd dus, is op zes- tot zeventienduizend te schatten; inbegrepen de circa tweeduizend studenten aan de specifieke opleidingen internationaal onderwijs. Internationalisering van de opleidingsprogramma's zelf is nog niet erg goed onderzocht. Visitatiecommissies beginnen er op te letten. Op dit punt kan nog veel ontwikkeld worden.

Ongeveer vijftienduizend Nederlandse docenten werken per jaar enige tijd (van één tot negen maanden) aan een buitenlandse instelling; ongeveer duizend buitenlandse docenten komen met dat doel hierheen.

De inspectie constateert dat de situatie met betrekking tot internationalisering stabiel is als het gaat om studentenmobiliteit (hoewel die de neiging tot dalen vertoont), docentenmobiliteit, aanbod van specifiek internationaal gerichte programma's, inclusief master-opleidingen en bi-diplomerings.

De recente projecten voor consortia, vooral grensland-gericht, kunnen nieuwe impulsen geven. Er kan nog veel worden gedaan aan het versterken van de internationale gerichtheid van de inhoud van vele opleidingen, zeker in het hoger beroepsonderwijs. Er is eigenlijk nog niets bekend over de effecten van internationalisering; althans niet op basis van meer cijfermatig onderzoek naar vragen als:

- hebben studenten die een half jaar aan een buitenlandse instelling hebben gestudeerd in de eerste vijf jaar van hun loopbaan betere kansen en ervaringen op de arbeidsmarkt; nationaal en/of internationaal?
- zijn ze cultureel en sociaal rijper, internationaler gericht, actiever?
- krijgen actieve instellingen meer internationale faam?
- draagt internationalisering bij aan de kwaliteitsverhoging van het onderwijs?

De inspectie is van oordeel, dat meer cijfermatig onderzoek naar dit soort vragen, hoe lastig ook, gewenst is. Vooral ook in verband met de discussie die gaat komen nu kennelijk de op mobiliteit van studenten gerichte financieringsstromen opdrogen en de vraag rijst of studenten of instellingen zelf in die mobiliteit willen investeren.

6 RESULTATEN

6.1 Rendementen en verblijfsduur

In het in oktober uitgebrachte rapport 'Studeerbaarheid in het hoger onderwijs 1997' komt de inspectie tot de conclusie dat uit de cijfers die haar ter beschikking staan geen verbetering van de rendementen valt te constateren in de afgelopen periode. Voor het hoger beroepsonderwijs moet de inspectie zelfs constateren dat de propedeuse-rendementen die na één jaar zijn behaald duidelijk zijn gedaald (zie tabel 6.1a). Dit laatste wordt veroorzaakt door de introductie van een geleidelijker overgang van propedeuse naar hoofdfase. De conclusies van de inspectie zijn gebaseerd op gegevens van opleidingen die in 1997 zijn bezocht in het kader van een evaluatie bestuurlijke hantering. De inspectie heeft geen reden aan te nemen dat dit beeld niet zou samenvallen met de situatie in het gehele hoger onderwijs.

Zij tekent hierbij wel aan dat het verkrijgen van betrouwbare gegevens, vooral over het wetenschappelijk onderwijs, bijzonder lastig was. In het rapport is daarop gewezen en de minister heeft reeds aangekondigd op dit punt maatregelen te zullen treffen. Inmiddels heeft de VSNU de zogenaamde Kengetallen Universitair Onderwijs 1997 gepubliceerd. Uit de cijfers blijkt onder meer dat vanaf het cohort 1991-1992 een scherpe stijging is te constateren in het postpropedeuserendement en het studierendement na vijf jaar. Deze plotselinge en algemene trendbreuk laat zich uitsluitend verklaren door de wijzigingen in de studiefinanciering die met ingang van dat 1991 van kracht zijn geworden. De trendbreuk zou anders geleidelijker hebben plaatsgevonden en meer ongelijk zijn verdeeld over opleidingen en instellingen.

Dit bewijst dat naast de inspanningen van instellingen op het gebied van studeerbaarheid toch vooral ook de inspanningen van studenten van grote invloed zijn op de rendementen.

Tabel 6.1a Propedeuserendement hoger beroepsonderwijs in procenten.

P-rendement HBO cohort	na 1 jaar				na 2 jaar			na 3 jaar	
	'92	'93	'94	'95	'92	'93	'94	'92	'93
facilitaire dienstverlening	42	36	35	44	66	63	57	69	65
voeding en diëtetiek/marketing	38	43	42	33	66	72	62	77	82
hoger hotelonderwijs	24	15	33	15	62	78	27	66	49
journalistiek en voorlichting	31	37	33	32	65	69	59	68	71
informatica	41	36	32	32	54	53	53	58	59
maatschappelijk werk en dienstverl.	47	49	55	42	57	65	69	59	65
toerisme, recreatie en vrije tijd	52	31	48	53	68	45	67	69	47
milieu	47	39	28	17	66	45	43	25	40

Bron: Inspectierapport Studeerbaarheid, 1997

Tabel 6.1b Propedeuserendement wetenschappelijk onderwijs in procenten.

P-rendement WO cohort	na 1 jaar				na 2 jaar			na 3 jaar	
	'92	'93	'94	'95	'92	'93	'94	'92	'93
bedrijfskunde	18	17	18	19	51	50	51	70	67
geschiedenis	25	28	26	29	49	51	45	58	58
kunstwetenschappen	35	23	29	25	55	49	52	60	55
natuurkunde en sterrenkunde	28	30	27	32	54	54	52	64	61
psychologie	19	18	18	23	37	40	40	44	51

Bron: Inspectierapport Studeerbaarheid, 1997

Na één jaar studie heeft in het hoger beroepsonderwijs slechts een kleine groep studenten voldaan aan alle eisen die in de propedeutische fase gesteld worden. Na twee jaar heeft de helft tot tweederde alle onderdelen van de propedeuse afgesloten. In het wetenschappelijk onderwijs lukt dat de helft van het aantal studenten. De studenten kunnen tijdens de hoofdfase nog resterende onderdelen van de propedeuse afronden.

Opvallend is dat de na één jaar behaalde propedeuserendementen in het hoger beroeps-onderwijs aanzienlijk hoger zijn dan in het wetenschappelijk onderwijs (zie tabel 6.1b). De aanpak in het hoger beroepsonderwijs lijkt vooralsnog iets beter aan te sluiten op het voortgezet onderwijs dan die van het wetenschappelijk onderwijs.

Tabel 6.1c Totaalrendement hoger beroepsonderwijs in cumulatieve procenten.

totaalrendement HBO	cum. na 4 jaar				cum. na 5 jaar			cum. na 6 jaar	cum. na >6 jaar
cohort	'89	'90	'91	'92	'89	'90	'91	'89 '90	'89
facilitaire dienstverlening	36	32	34	37	54	51	57	60	60
voeding en diëtetiek/marketing	38	32	36	33	53	52	63	59	60
hoger hotelonderwijs	24	16	30	24	46	45	46	70	65
journalistiek en voorlichting	17	16	17	16	41	41	42	52	53
informatica	32	29	28	29	52	49	48	59	57
maatschappelijk werk en dienstverl.	56	43	33	27	56	45	41	56	65
toerisme, recreatie en vrije tijd	31	45	40	39	59	62	56	65	66
milieu	18	17	28	36	42	35	53	57	53

Bron: Inspectierapport Studeerbaarheid, 1997

Tabel 6.1d Totaalrendement wetenschappelijk onderwijs in cumulatieve procenten.

totaalrendement WO	cum. na 4 jaar				cum. na 5 jaar			cum. na 6 jaar	cum. na >6 jaar
cohort	'89	'90	'91	'92	'89	'90	'91	'89 '90	'89
bedrijfskunde	3	4	4	6	10	12	18	45	41
geschiedenis	6	6	6	9	20	18	20	30	26
kunstwetenschappen	16	20	15	23	14	12	18	29	28
natuurkunde en sterrenkunde	3	2	3	5	12	9	16	38	36
psychologie	5	4	2	4	15	15	16	35	35

Bron: Inspectierapport Studeerbaarheid, 1997

De totaalrendementen van de opleidingen in het hoger beroepsonderwijs liggen beduidend hoger dan die in het wetenschappelijk onderwijs (zie tabellen 6.1c en 6.1d). Gemiddeld sluit bijna tweederde van alle studenten de opleiding met goed gevolg af. Bij de onderzochte opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs wordt dit aantal slechts door één opleiding benaderd.

Tabel 6.1e Ontwikkeling gemiddelde verblijfsduur hoger beroepsonderwijs in jaren.

studiejaar	incl. MBO-instroom					excl. MBO-instroom				
	'92-'93	'93-'94	'94-'95	'95-'96		'92-'93	'93-'94	'94-'95	'95-'96	
facilitaire dienstverlening	4,2	4,4	4,4	4,4		4,3	4,3	4,3	4,3	
voeding en diëtetiek/marketing	4,5	4,4	4,5	4,5		4,4	4,2	4,2	4,2	
hoger hotelonderwijs		4,6	4,4	4,4		4,2	4,3	4,3	4,3	
journalistiek en voorlichting		4,7	4,7	4,8		4,5	4,6	4,6	4,5	
informatica	4,4	3,8	4,0	4,2		4,4	4,5	4,3	4,2	
maatschappelijk werk en dienstverl.	3,3	2,8	3,0	3,3				3,9	3,9	
toerisme, recreatie en vrije tijd		3,2	3,1	3,3		3,2	3,2	3,2	3,2	
milieu		4,5	4,1	4,4		4,9	5,0	4,6	4,6	

Bron: Inspectierapport Studeerbaarheid, 1997

Tabel 6.1f Ontwikkeling gemiddelde verblijfsduur wetenschappelijk onderwijs in jaren.

studiejaar	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996
bedrijfskunde	5,5	5,7	5,7	5,6
geschiedenis	6,1	6,0	5,8	5,9
kunstwetenschappen	5,2	5,7	5,9	5,8
natuur- en sterrenkunde	5,7	5,8	5,8	5,7
psychologie	5,6	5,6	5,7	5,3

Bron: Inspectierapport Studeerbaarheid, 1997

Ook wat betreft gemiddelde verblijfsduur zijn er grote verschillen te zien tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs; 4,5 jaar versus meer dan 5,5 jaar. De gemiddelde verblijfsduur blijft in beide delen van het hoger onderwijs redelijk constant. Van een duidelijke verkorting van de studietijd is ook in de laatste paar jaar geen sprake.

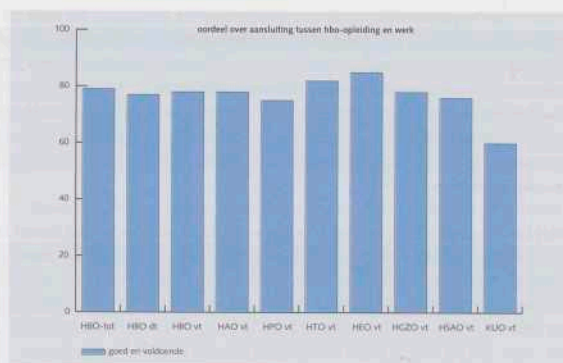
Over de wijze van bepalen en de betekenis van rendementen is nog volop discussie gaande. Enerzijds wordt de vraag gesteld of de veranderde betekenis van de relatie tussen studie en werk, de bevordering van duale leertrajecten en van levenslang leren wel in overeenstemming is met de hoge waardering die gegeven wordt aan het afstuderen in de nominale studietijd. Anderzijds is de vraag aan de orde, of de feitelijke studie-inzet niet beter tot uitdrukking wordt gebracht door de per jaar gerealiseerde studiepunten dan door uitsluitend het percentage gelaagden vast te stellen voor propedeuse- en doctoraal-respectievelijke hoofdfasegetuigschrift.

6.2 Arbeidsmarkt

6.2.1 Arbeidsmarkt hoger beroepsonderwijs

De aansluiting van het hoger onderwijs op de arbeidsmarkt is een belangrijke graadmeter voor de kwaliteit van het opleidingsonderwijs. De arbeidsmarkt is voortdurend in beweging. Het hoger onderwijs zal daar alert op moeten zijn. Arbeidsmarktgegevens zoals de mate van werkloosheid na één jaar, de gemiddelde zoektijd voor een eerste baan en het gemiddelde aanvangssalaris geven aanwijzingen voor de mate waarin de opleidingen erin slagen in voldoende mate aan te sluiten op de praktijk. Voor het hoger beroepsonderwijs is deze aansluiting voor de zesde keer onderzocht, zowel kwalitatief als onderzocht. De HBO-Raad laat hiermee zien dat het haar ernst is met inzicht verkrijgen in de aansluiting van het hoger beroepsonderwijs op de verschillende segmenten van de arbeidsmarkt. De deelname van afgestudeerden aan het onderzoek is groot en neemt jaar op jaar toe: nu ruim 31.000 afgestudeerden van zo'n vijftig hogescholen. Het onderzoek vindt ongeveer anderhalf jaar na het afstuderen plaats. Dat betekent dat meer dan tweederde van het aantal afgestudeerden uit het studiejaar 1994-1995 erbij is betrokken. De HBO-monitor 1996, die verschenen is in juni 1997, levert interessante gegevens op. De inspectie licht er enkele uit die extra inzicht verschaffen in de kwaliteit van het opleidingsonderwijs.

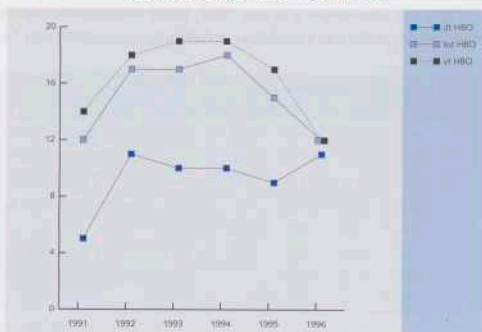
Figuur 6.2.1a Werkenden die aansluiting tussen opleiding en werk goed of voldoende vinden.



Bron: HBO-monitor, 1996.

Bijna 80 procent van de afgestudeerden geeft aan tevreden te zijn over de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt (zie figuur 6.2.1a). De afgestudeerden met een minder goede arbeidsmarktpositie zijn vaak minder tevreden over de aansluiting. De voorlichting over de arbeidsmarkt tijdens de studie is in veel gevallen onvoldoende (40 procent). Bij het kunstonderwijs is zelfs 62 procent niet tevreden over de arbeidsmarktvorlichting. Zo'n 80 procent vindt de studiebegeleiding in het hoger beroepsonderwijs voldoende. Eenzelfde percentage zou opnieuw voor dezelfde opleiding kiezen. Bij de sector kunstonderwijs zou zelfs 86 procent voor dezelfde opleiding kiezen. De doorstroom naar het wetenschappelijk onderwijs is sterk afgenomen; wijzigingen in het stelsel van studiefinanciering zijn hier debet aan. De afgestudeerden kiezen nu vaker voor een post-HBO-opleiding. Ruim de helft van de afgestudeerden heeft behoefte aan bijscholing; ruim eenderde neemt hieraan al daadwerkelijk deel. Relevante werkervaring tijdens de studie vergroot de kans op een succesvolle arbeidsmarktintrede. Het percentage afgestudeerden met relevante werkervaring neemt gestaag toe en ligt nu op 40 procent. Ook bestuurlijke ervaring werkt in het voordeel, maar het percentage dat die ervaring heeft opgedaan daalt enigszins. Dit verschijnsel houdt nauw verband met de studieduurverkorting en de wijziging in het stelsel van studiefinanciering. Wie snel een baan vindt, vindt die veelal ook op HBO-niveau en met een hoger uurloon. Het is zeer zinvol gebleken al vóór het afstuderen te starten met het zoeken van een baan.

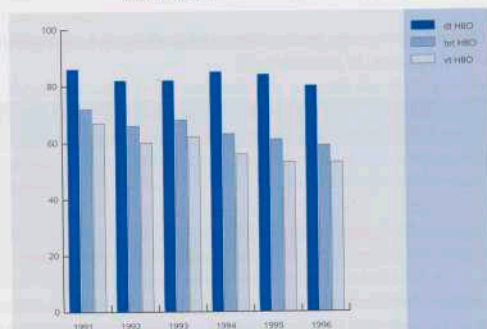
Figuur 6.2.1b Meer dan drie maanden werkloos tijdens intrede totaal voltijd/deeltijd-HBO 1991-1996.



Bron: Grafiek 2.3 HBO-monitor 1996, pag. 28.

De afgestudeerden van het hoger beroepsonderwijs komen steeds sneller aan werk. Was in de periode 1992-1994 20 procent langer dan drie maanden op zoek naar werk, nu ligt dat op 12 procent (zie figuur 6.2.1b).

Figuur 6.2.1c Vaste aanstelling totaal voltijd/deeltijd-hoger beroepsonderwijs 1991-1996.



Bron: Grafiek 3.2 HBO-monitor 1996, pag. 40.

De flexibilisering van de arbeidsmarkt zet door. Het percentage afgestudeerden met een vaste baan is afgenomen van 72 naar 59 procent (zie figuur 6.2.1c). De daling is het grootst bij de HBO-deeltijdpopulatie.

In de meeste arbeidsmarktsectoren nemen de vaste contracten verder af, maar bij economie, techniek en gezondheidszorg nemen ze juist weer toe.

Het onderzoek laat ook zien, dat het voor banen vereiste opleidingsniveau licht daalt.

Schommelde het percentage banen waarvoor minimaal HBO-niveau vereist werd de laatste jaren tussen de 76 en 79 procent, bij de laatste meting lag het weer op 76 procent.

Vooral in de sociaal-agogische sector worden de kwalificaties onderbenut: 42 procent van de afgestudeerden vervult een functie beneden het HBO-niveau.

Er is een lichte stijging van het percentage banen dat direct aansluit bij de gevolgde studierichting. Bij de sector gezondheidszorg is het heel hoog (94 procent), ook bij de sector onderwijs en techniek verkrijgt 83 procent van de afgestudeerden een baan in het eigen vakgebied.

Afgestudeerde HBO'ers met een MBO-vooropleiding vinden wel sneller een baan dan voormalig havisten en VWO'ers, maar verrichten vaker werk dat beneden het HBO-niveau ligt.

Het percentage HBO'ers met een MBO-vooropleiding neemt steeds toe. Van 20 procent in 1991 tot 31 procent in 1996. Het percentage havisten lag in 1996 op 35; dat van de VWO'ers op 27.

Het onderzoek laat nog eens duidelijk zien, dat vrouwen met een afgeronde HBO-studie vaker werkloos zijn, banen krijgen die minder goed aansluiten bij het niveau en de studierichting en minder verdienen dan hun mannelijke collega's.

Afgestudeerde allochtonen hebben ook een nadelige arbeidsmarktpositie. Hun werkloosheid ligt hoger dan die van de autochtonen; 9 procent tegenover 5 procent. Ook krijgen allochtonen vaker een baan die minder aansluit bij de gevolgde studie en op een lager niveau ligt. Alleen in de zorgsector valt een omgekeerd beeld waar te nemen. Daar wordt juist specifiek op allochtonen geworven.

De onderzoeksresultaten van de HBO-monitor worden hogeschoolbreed en op opleidingsniveau zeer serieus bekeken. De inspectie stelt vast dat, op grond van de resultaten die in de afgelopen zes jaar behaald werden, de opleidingen respectievelijk de hogescholen tot allerlei zinvolle bijstellingen zijn overgegaan.

6.2.2 Arbeidsmarkt wetenschappelijk onderwijs

Tabel 6.2.2 *Situatie voltijdgediplomeerden wetenschappelijk onderwijs 1 en 5 jaar na het behalen van het diploma, in procenten.*

	in 1992-1993		in 1993-1994		in 1994-1995		in 1995-1996		in 1996-1997	
	na 1 jaar	na 5 jaar	na 1 jaar	na 5 jaar	na 1 jaar	na 5 jaar	na 1 jaar	na 5 jaar	na 1 jaar	na 5 jaar
werkzaam	66	88	60	84	61	88	71	87	66	85
studerend	2	1	10	3	10	2	7	2	3	0
werkloos	23	7	23	9	24	6	19	5	27	6
anders	9	3	7	4	5	4	3	6	4	9

Bron: CBS

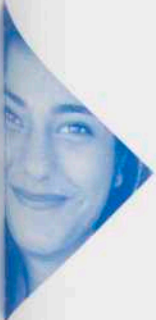
Op dit moment is geen landelijke rapportage van de universiteiten voorhanden over de positie van hun afgestudeerden op de arbeidsmarkt. Naar verwachting verschijnt in de loop van 1999 de eerste WO-monitor, als uitvloeisel van de informatie-afspraken die in 1994 tussen overheid en instellingen zijn gemaakt.

Het werkloosheidspercentage onder WO-afgestudeerden is één jaar na het behalen van het diploma vrij hoog (zie tabel 6.2.2). Vijf jaar na afstuderen is het percentage aanzienlijk lager, in studiejaar 1996-1997 ligt het op 6 procent, iets lager dan het percentage onder de gehele beroepsbevolking (7 procent). In de periode van 1992 tot en met 1997 blijkt de arbeidsmarktpositie van WO-afgestudeerden te zijn verbeterd.

Uit onderzoek van het Research Centrum van Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA, 1997) blijkt dat voor de periode 1997-2002 het arbeidsmarktperspectief voor bijna alle opleidingen op HBO- en WO-niveau goed tot zeer goed is. Van de universitair opgeleiden hebben uitsluitend de kunstwetenschappers een matig perspectief op de arbeidsmarkt. Het gaat echter om een beperkte groep, nog geen 2 procent. Zeer goede perspectieven op de arbeidsmarkt bieden de opleidingen bouwkunde, civiele techniek, informatica, bestuurlijke informatiekunde, accountancy en belastingen, tandheelkunde en bedrijfskunde.

Ruim de helft van de WO-afgestudeerden werkt binnen het domein waarvoor men is opgeleid. De komende jaren wordt een verschuiving van de werkgelegenheid verwacht naar beroepen buiten het vakspecifieke domein, die het sterkst zal zijn voor universitair opgeleiden.

Van de WO-afgestudeerden heeft 32 procent werk op een te laag functieniveau. De verwachting van het ROA is dat het aantal universitair opgeleiden dat werkt beneden het eigen niveau zal stijgen.



7 WET- EN REGELGEVING

De inspectie hoger onderwijs heeft zich in 1997 ten aanzien van wet- en regelgeving vooral beziggehouden met de volgende drie onderwerpen: afstudeerregelingen, studieadviezen aan het eind van het eerste studiejaar en de onderwijs- en examenregelingen.

7.1 Afstudeerregelingen

Instellingen voor hoger onderwijs zijn wettelijk verplicht te voorzien in een afstudeerfonds. Studenten kunnen onder bepaalde voorwaarden een beroep doen op dit fonds (bij ziekte, zwangerschap, bestuurswerkzaamheden en dergelijke). De instelling voorziet in die gevallen in een compensatie van de basisbeurs en aanvullende beurs en in sommige gevallen in een lening. In 1996 zijn de wettelijke criteria herzien.

In het rapport 'Geregeld ongeregeld' van de commissie Doorlichting Afstudeerregelingen (1997) werden de afstudeerregelingen van de instellingen geanalyseerd. De commissie concludeerde dat geen enkele instelling voldeed aan alle eisen die zijn vastgelegd in artikel 7.51 van de WHW. Achttien instellingen hadden geen afstudeerregeling aan de commissie ter beschikking gesteld.

De inspectie heeft de achttien ontbrekende instellingsregelingen opgevraagd en twee leden van de Commissie Doorlichting gevraagd ze vervolgens op eenzelfde wijze te analyseren als de reeds verkregen regelingen. Ook deze achttien regelingen bleken niet aan alle eisen te voldoen.

Aan alle instellingen zijn de gesignaleerde gebreken van de regelingen gemeld en is verzocht de aangepaste regelingen aan de inspectie te sturen.

7.2 Onderwijs- en examenregeling

De inspectie heeft de kwaliteit van de regelingen beoordeeld van 112 hoger beroepsopleidingen verbonden aan 37 hogescholen en van 65 wetenschappelijke opleidingen verbonden aan 13 universiteiten.

De beoordeling heeft betrekking gehad op de onderdelen vaststelling en inwerkingtreding en op de inhoud van de onderwijs- en examenregelingen.

Het instellingsbestuur dient voor elke door de instelling aangeboden opleiding of groep van opleidingen een onderwijs- en examenregeling (art 7.13 lid 1 WHW) vast te stellen. Deze regelingen dienen te voldoen aan de bepalingen ten aanzien van inhoud, omvang en inrichting van het onderwijs, tentamens en examens (art 7.13 lid 2, a t/m q).

Het onderzoek heeft aangetoond dat verreweg de meeste onderzochte opleidingen beschikken over een onderwijs- en examenregeling. Vrijwel geen regeling voldoet geheel aan de eisen, maar een groot aantal regelingen voldoet wel op onderdelen.

Tussen de regelingen in het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs bestaan grote verschillen.

In het wetenschappelijk onderwijs hebben de meeste opleidingen het model voor een onderwijs- en examenregeling van de VSNU: 'Een handreiking voor de faculteiten' (december 1992) gehanteerd. De vergelijkbaarheid van de regelingen in het wetenschappelijk onderwijs is daardoor groot. Dat geldt niet voor het hoger beroepsonderwijs; daar verschillen de regelingen binnen een hogeschool soms al sterk. Van een behoorlijke vergelijkbaarheid van regelingen van gelijksoortige opleidingen in verschillende hogescholen is dan ook nauwelijks sprake.

7.3 Studie-advies

In vervolg op het eerder uitgebrachte advies in 1996 heeft de inspectie in 1997 een evaluatie uitgevoerd van het (bindend) studie-advies in het hoger onderwijs. Het verstrekken van een bindend afwijzend studie-advies (art. 7.9 WHW) betekent dat de afgewezen student niet meer voor dezelfde opleiding kan worden ingeschreven. De inspectie wilde weten hoeveel opleidingen de mogelijkheid bindende studieadviezen te geven toepassen, volgens welke criteria ze dat doen en hoeveel afwijzende studieadviezen verstrekt zijn in de studie jaren 1995-1996 en 1996-1997.

Tot september 1997 kende alleen het hoger beroepsonderwijs een bindend studie-advies. De Rijksuniversiteit Leiden heeft in 1996-1997 geëxperimenteerd met het bindend studie-advies en heeft dit in 1997-1998 universiteit-breed ingevoerd. Het wetenschappelijk onderwijs is in de evaluatie van het bindend studie-advies buiten beschouwing gebleven. Uit de gegevens blijkt dat in 1997 van de 677 bij het onderzoek betrokken opleidingen 93 procent een bindend studie-advies verstrekt. In 1995 was dat 80 procent.

Van de opleidingen eist 55 procent in 1997 21 studiepunten (1995: 44 procent); 20 procent vraagt 28 of meer studiepunten, 18 procent van de opleidingen neemt genoegen met minder dan 21 studiepunten en 3 procent eist de volledige 42 studiepunten voor de propedeutische fase in het eerste jaar van inschrijving. Die 3 procent omvat de kunstvakopleidingen, voor wie aangetoond en verder ontwikkelbaar talent, gecombineerd met een sterke positieve attitude van het grootste belang is.

Binnen het vereiste aantal studiepunten verlangt trouwens 20 procent van de opleidingen een voldoende voor een aantal geoormerkte en cruciaal geachte programma-onderdelen. De inspectie heeft in haar referentiekader 28 studiepunten als standaard opgenomen. Van de opleidingen voldoet 9,5 procent precies aan de standaard; 10,5 procent vraagt meer dan de standaard.

Gerelateerd aan het aantal uitstromende studenten is, zowel in 1995-1996 als in 1996-1997, aan gemiddeld 10 procent van de studenten een bindend afwijzend studie-advies verstrekt.

Een hoger percentage bindende afwijzende studie-advies is met name te vinden bij de bèta-achtige studies.

Uit interviews met studentenvakorganisaties blijkt dat zij het bindend studie-advies niet gewenst achten. Zij vinden dat zo'n advies afbreuk doet aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Zij zijn voorstander van een dringend studie-advies, dat de zelfselectie van de studenten bevordert.

Deze organisaties vinden een goed werkend registratiesysteem van de studievoortgang, een optimale studiebegeleiding en voldoende voorlichting bepalende randvoorwaarden om een goed beargumenteerd studie-advies te kunnen uitbrengen. Een stage in het eerste jaar van de studie achten zij van belang om goed gestalte te kunnen geven aan de propedeuse-functies oriëntatie, selectie en verwijzing.

De inspectie constateert dat de regelingen van de opleidingen in het algemeen bekend zijn en dat in de meeste gevallen wordt voldaan aan de beschreven procedures.

Tussentijdse gesprekken en waarschuwingen op een eerder moment in het studiejaar zijn inmiddels min of meer gewoonte.

Verder blijkt dat voorlichting, publicaties over studievoortgang en studiebegeleiding op diverse punten nog verbeterd en geïntensiveerd kunnen worden. De inspectie stelt vast dat veel opleidingen dat inmiddels ook hebben gedaan.

De onderzochte opleidingen hebben in het algemeen het studie-advies voldoende ingebed in het eerste jaar van de studie. Zowel het onderwijsprogramma, als de onderwijsorganisatie en de studiebegeleiding zijn zodanig ingericht, dat er structureel en regelmatig aandacht is voor advisering van de student.

Een ander neemt niet weg dat er tijdens het eerste jaar wel eens wat mis gaat; waarschijnlijk omdat betrokkenen zich nog niet voldoende van de gang van zaken bewust zijn en niet altijd consequent overeenkomstig de geschreven procedures handelen.



8 CONCLUSIES

De inspectie concludeert aangaande de staat van het hoger onderwijs in 1997 het volgende:

De kwaliteit is over het algemeen redelijk, zoals blijkt uit visitaties, uit de evaluatie van de bestuurlijke hantering en uit het werkgelegenheidsperspectief van de afgestudeerden.

Het aantal instellingen voor het hoger beroepsonderwijs is verder gedaald doordat er nog steeds gefuseerd wordt. Het aantal universiteiten blijft constant. Er gaat een tweedeling ontstaan tussen zeer grote multisectorale en kleine monosectorale hogescholen. Er valt geen verband waar te nemen tussen omvang van de hogeschool en de kwaliteit van de opleidingen.

Het aantal aangewezen opleidingen (ex artikel 6.9 van de WHW) in het wetenschappelijk onderwijs blijft ongeveer gelijk. In het hoger beroepsonderwijs neemt het aantal aangewezen opleidingen, vooral in de sector economie, het laatste jaar snel toe (van 26 naar 152).

Het eerste beperkte onderzoek van de inspectie naar de kwaliteitszorg bij enkele aangewezen opleidingen, in het bijzonder naar de wijze waarop men het niveau waarborgt, is niet geruststellend.

Initiatieven en voorstellen vanuit HBO-Raad (commissie Brouwer) en VSNU (commissie Veldhuis) en vanuit de instellingen zelf hebben geleid of moeten nog leiden tot herschikking van het aanbod aan opleidingen. Dit levert een per sector wisselend beeld op. Op basis van overheidsinitiatieven is ook het aanbod aan duidelijk geprofileerde opleidingen enigszins vergroot, namelijk bij de herschikking van HBO-verpleegkunde opleidingen.

De reeds verscheidene jaren door de overheid geuite wens te komen tot een overzichtelijker aanbod aan duidelijk geprofileerde opleidingen is in 1997 nog niet gerealiseerd.

Naast de vele positieve oordelen over de kwaliteit van de opleidingen geven visitatiecommissies nogal eens aan dat instellingen er onvoldoende in slagen hun opleidingen duidelijk inhoudelijk te profileren in termen van het beroepsprofiel waarvoor opgeleid wordt en de eindtermen van het onderwijsprogramma vast te stellen. Veel visitatiecommissies pleiten voor het aangaan van landelijke samenwerking. Die samenwerking zou moeten leiden tot landelijke afspraken, die ook bestuurlijk bekrachtigd worden; onder andere over een voor 70 procent gemeenschappelijk programma.

Het bovenstaande geldt sterk in het hoger beroepsonderwijs, maar ook visitatiecommissies in het wetenschappelijk onderwijs signaleren met zorg het ontbreken van een helder profiel (politologie; eerstegraads lerarenopleidingen, rechten) en/of prijzen het totstandkomen van afspraken en afstemming (biologie). In het hoger beroepsonderwijs zijn in enkele sectoren acties gaande die moeten leiden tot landelijke afspraken voor gemeenschappelijke identiteit; het betreft de sectoren gedrag en maatschappij en onderwijs. Voor diverse opleidingen in de sector economie in het hoger beroepsonderwijs hebben commissies wel het identiteitsprobleem gesignaleerd, maar dat heeft nog niet geleid tot landelijke actie.

De inspectie is van oordeel dat noodzakelijke vernieuwingsprocessen soms onnodig ernstige vertraging oplopen als gevolg van de afwachtende houding die afzonderlijke opleidingen aannemen ten aanzien van landelijke initiatieven.

In het hoger beroepsonderwijs zijn in het hoger sociaal-agogisch onderwijs en de sector onderwijs belangrijke operaties gaande met het oog op profilering, herkenbaarheid en regionale samenwerking. De besluitvorming over de regionale samenwerking (PABO, tweedegraadsopleidingen); over de samenwerking tussen hogescholen en universiteiten voor de eerstegraads lerarenopleidingen; over de landelijke afspraken over het curriculum (pabo, tweedegraadsopleidingen) en over de vernieuwing met betrekking tot informatie- en communicatietechnologie dient zo spoedig mogelijk plaats te vinden. Als het werk van 'HSAO-(H)erkend' en van het Procesmanagement Lerarenopleidingen in 1998 voldoende

vaart houdt, voldoende draagvlak weet te behouden en in een goed implementatietraject qua snelheid en kwalitatieve uitvoering kan voorzien, kan het vernieuwingsproces in zeer veel instellingen voor de betreffende opleidingen met kracht doorgaan.

Bij sommige technische opleidingen en een aantal lerarenopleidingen zijn er nu al tekorten aan studenten. Wanneer de huidige conjunctuur niet verandert, zullen er te zijner tijd ook op de arbeidsmarkt tekorten zijn aan afgestudeerden.

Dit verschijnsel, dat zich vooral bij techniek voordoet, is ook in andere landen waarneembaar. Kennelijk is het moeilijk adequaat beleid te ontwikkelen om de aantrekkingskracht voor deze sectoren op korte termijn te vergroten. De acties die instellingen en overheid ondernemen, zijn nog niet erg succesvol.

Positief is dat afgestudeerden uit de meeste opleidingen vrij snel hun weg op de arbeidsmarkt vinden. Maar het betekent óók dat de 'concurrentie om de student' voor technische en lerarenopleidingen zwaar is. Om de aantrekkelijkheid van vooral de lerarenopleidingen te versterken is het van belang dat de randvoorwaarden daarvoor nu snel vervuld worden.

Studeren in het hoger onderwijs wordt voor veel studenten steeds meer een 'parttime baan' die gecombineerd wordt met betaald werk. Steeds nadrukkelijker vragen studenten om adequate voorzieningen zonder studiebelemmerende factoren en om mogelijkheden flexibel te studeren wat betreft tijdstip, periode en keuzemogelijkheden binnen het aangeboden programma. Ze vragen ook om kwaliteit in het aanbod aan colleges, cursussen en studiemateriaal.

Personeel en management reageren in het algemeen alert op deze ontwikkelingen. Wel vragen vernieuwing en aanpassing van organisatie en onderwijs veel energie en tamelijk lange perioden van ontwikkeling en uitvoering. Het managen van deze processen blijkt in veel instellingen lastig te zijn.

Ook in 1997 hebben de afspraken over de inrichting van de externe kwaliteitszorg op veel punten geleid tot actie en tot feitelijke verbeteringen. Uit de evaluaties van de bestuurlijke hantering door de inspectie blijkt dat verbeteringen tamelijk langzaam en zwak gecoördineerd worden bereikt. Systematische interne kwaliteitszorg op instellingsniveau met een coherente aanpak per faculteit en per opleiding krijgt wel steeds meer aandacht.

Over het niveau van de opleidingsprogramma's zijn de visitatiecommissies in het algemeen tevreden. Uitzonderingen waren in het hoger beroepsonderwijs de opleidingen creatieve therapie, PABO en maatschappelijk werk en dienstverlening.

Zowel in het wetenschappelijk onderwijs als in het hoger beroepsonderwijs wijzen visitatiecommissies nogal eens op het gebrek aan interne samenhang in de opleidingsprogramma's: los naast elkaar staande vakken en cursussen; slechte afstemming in de tijd, geen of weinig relatie van vakken met de kernidentiteit van de opleiding. De inspectie bevestigt dit beeld door haar evaluatie van de bestuurlijke hantering van de uitkomsten van de visitaties. Maar tegelijkertijd mag geconcludeerd worden dat de inhoudelijke onderwijscoördinatie steeds meer aandacht krijgt. Organisatorisch wordt dat zichtbaar gemaakt in de sterkere positie van opleidingsleiders of clustermanagers in dat proces, door opleidingscommissies en door kwaliteitscoördinatoren. Inhoudelijk door de zwaardere nadruk op opleidingsidentiteit, door meer aandacht (ook in het wetenschappelijk onderwijs) voor 'goed onderwijs geven' als vak en door het groeiende besef van noodzakelijke kwaliteitsborging.

In veel HO-instellingen wordt gewerkt aan modernisering van de onderwijsleerprocessen. Nieuwe vormen van zelfstandig studeren worden beproefd; informatietechnologie wordt voorzichtig toegepast, zowel in het onderwijs als bij de toetsing; studiemateriaal wordt voortdurend bijgesteld, onder andere op grond van studentenevaluaties en ook de stages worden verbeterd.

Dit proces van verbetering verloopt in een aantal opleidingen planmatig (als belangrijk onderdeel van de bestuurlijke hantering na een visitatie), sterk gecoördineerd en voorzien van (externe) ondersteuning van onderwijskundige aard. De inspectie neemt niet vaak waar dat er systematisch wordt samengewerkt tussen opleidingen en/of afdelingen binnen één instelling, laat staan tussen instellingen. Er is betrekkelijk weinig uitwisseling en samenwerking in de vorm van studiedagen, circulatie van gevalsbeschrijvingen, stages over en weer, werkgroepen, netwerken, gemakkelijk toegankelijke rapportages, en dergelijke. Ondanks het nuttige werk van enkele groepen en instituten valt er nog veel te verbeteren aan de kennisproductie en -uitwisseling over 'hogere onderwijzen en leren' als professie.

De wettelijke functies van de propedeuse worden in het hoger beroepsonderwijs steeds beter vervuld; vooral bij de opleidingen die een heldere identiteit hebben opgebouwd. In het wetenschappelijk onderwijs is in diverse opleidingen de selecterende functie van de propedeuse nog zwak. In het hoger beroepsonderwijs geeft nu zo'n 90 procent van de opleidingen bindende studie-adviezen aan het eind van het eerste studiejaar. In het hoger beroepsonderwijs zijn de ervaringen hiermee positief. In het wetenschappelijk onderwijs wordt nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. In het hoger beroepsonderwijs liggen de rendementen hoger dan in het wetenschappelijk onderwijs en ook is de verblijfsduur bij het hoger beroepsonderwijs aanmerkelijk korter.

Er zijn geen belemmeringen voor de toegang tot het hoger onderwijs voor jonge mensen, die toegang vragen. De sekse-bepaalde onevenwichtigheid bij de keuzen voor sectoren (techniek, onderwijs, taal en cultuur) is meer een culturele en maatschappelijke kwestie dan dat er sprake is van belemmeringen. Er kan wel, nog meer dan al gedaan is, geïnvesteerd worden in bijvoorbeeld het aantrekkelijker maken van technische opleidingen voor vrouwen.

Sociaal-economische herkomst speelt in de overgang van voortgezet naar hoger onderwijs nauwelijks meer een rol. Wel blijft voor een grote groep de weg via middelbaar beroepsonderwijs naar hoger beroepsonderwijs van belang: de instroom in het hoger beroepsonderwijs komt nu voor eenderde uit het middelbaar beroepsonderwijs. Allochtonen hebben wel problemen met de toegankelijkheid tot de bovenbouw van HAVO en VWO, maar van daar uit stromen ze niet minder gemakkelijk door naar hoger onderwijs dan autochtonen.

Aan het wegnemen van studiebelemmerende factoren is heel wat gedaan. Al staat er ook nog veel te doen; zowel binnen de extra-gesubsidieerde projecten voor 'kwaliteit en studeerbaarheid' als daarbuiten. De inspectie constateert evenwel, dat nog steeds aspecten van 'kleine kwaliteit' bij nogal wat opleidingen niet op orde blijken te zijn. Het gaat dan onder andere om roosters die op tijd bekend zijn, aanwezigheid van docenten, tentamenuitslagen die te laat worden teruggekoppeld en de beschikbaarheid van laboratoria en andere studieplekken.

De opbrengst van de verbetering van de studeerbaarheid wordt beperkt door de niet toenemende studie-inzet van studenten in diverse sectoren. Een inzet van circa dertig uur bij een (voor de gemiddelde student) op veertig uur gebaseerd programma zonder belangrijke studiebelemmerende factoren kan nu eenmaal niet leiden tot het beoogde doel: in vier jaar afstuderen.

Er bestaan nog steeds geen gestandaardiseerde definities voor de berekening van rendementscijfers die door alle instellingen en opleidingen op dezelfde wijze worden gehanteerd. Bovendien wordt het verzamelen van feiten over studievoortgang, uitval, en diplomering kennelijk niet overal consciëntieus gedaan. Daardoor is het moeilijk betrouwbare uitspraken te doen over het rendement van opleidingen of sectoren en kan ook niet over de jaren heen vergeleken worden. Voor zover rendementsgegevens wel gehanteerd worden, laten ze zien dat de inspanningen in het kader van vernieuwing van opleidingen en de verbetering van de studeerbaarheid nog

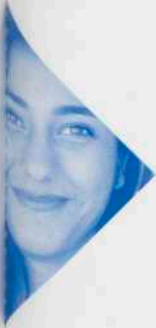
weinig effect hebben op de rendementen. Het lijkt erop dat bij nogal wat sectoren of opleidingen de extra inspanning teniet worden gedaan door een te geringe investering in tijd van studenten.

Het aantal opleidingen in een buitenlandse taal, mastersopleidingen en op bi-diplomerende gerichte opleidingen groeit langzaam en telt nu in totaal circa drieduizend Nederlandse studenten.

De mobiliteit van studenten en de deelname aan deelprogramma's in het buitenland en stages blijft stabiel of neemt af nu subsidies verminderen. Of die afname gecompenseerd wordt door een groei van het aantal studenten die een deel van hun studie in het buitenland volgen op grond van niet centraal geregisseerde samenwerkingsverbanden, is nog niet duidelijk. Voor veel instellingen en studenten lijkt kennelijk het belang niet zwaar genoeg om er veel tijd en geld in te investeren.

Internationalisering van inhoud van de programma's zelf staat in veel opleidingen nog in de kinderschoenen.

Samenvattend concludeert de inspectie dat de kwaliteit van het hoger onderwijs van voldoende niveau is en dat het systeem van externe kwaliteitszorg zijn waarde bewijst. Situaties waarin een tekort aan kwaliteit dreigt of geconstateerd wordt, worden gesignaleerd en de gebreken worden tot nu toe redelijk snel en in voldoende mate gerepareerd. De inspectie acht het van belang dat de huidige sterke punten van het huidige systeem van externe kwaliteitszorg, zoals onafhankelijke deskundigen, openbaarheid, vergelijkbaarheid en cyclisch karakter gehandhaafd blijven.



9 NABESCHOUWING

In de voorgaande hoofdstukken is geconcludeerd dat de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs over het geheel genomen als redelijk beoordeeld kan worden. Internationaal gezien blijkt uit allerlei aanwijzingen steeds weer dat het de toets der kritiek kan doorstaan. Toch zijn er twee hardnekkige problemen waarin in de loop der jaren weinig verbetering valt waar te nemen. Het gaat om de positie van vrouwen in het hoger onderwijs en de relatief lage numerieke rendementen, die in het wetenschappelijk onderwijs nog gepaard gaat met lange verblijfsduren. Indien het Nederlandse hoger onderwijs alleen op deze indicatoren beschouwd zou worden, zou het geen voldoende behalen.

Waar het gaat om een evenredige deelname van vrouwen aan het hoger onderwijs, met name aan harde economische en technische opleidingen, is nog steeds een lange weg te gaan. Geconstateerd moet worden dat het hoger onderwijs aan de beoogde verbetering slechts een kleine bijdrage kan leveren, omdat de oorzaken van de geringe deelname liggen in het voortgezet onderwijs. Slechts een kleine minderheid van de vrouwen kiest daar voor een duidelijke exacte oriëntatie. De keuze lijkt grotendeels cultureel-maatschappelijk bepaald. Ook op personeel gebied is de situatie lang niet optimaal. Het aantal vrouwen in hogere onderwijzende, wetenschappelijke en leidinggevende functies ligt verhoudingsgewijs veel te laag.

Wat betreft de lage rendementen in het gehele hoger onderwijs en de lange verblijfsduur in het wetenschappelijk onderwijs zijn zowel de studeerbaarheid van de opleidingen als de inzet van de studenten van belang.

De laatste jaren hebben de instellingen, mede op aansporing van de overheid, veel aandacht gegeven aan de verbetering van de studeerbaarheid. Dit heeft er toe geleid dat veel studie-belemmerende factoren zijn opgeruimd en dat de programma's inderdaad beter studeerbaar zijn geworden. Een verdere verbetering van het primaire proces om de studie-inzet te verhogen blijft naar de mening van de inspectie niettemin een belangrijke opgave voor de komende jaren. Tal van aspecten van het onderwijsproces lenen zich voor verbetering.

In dit verband valt het op dat de instellingen op een autonome wijze bezig zijn in dit proces van ontwikkeling. De inspectie betwijfelt of 'iedere situatie anders is ...' en is van mening dat instellingen veel meer zouden kunnen profiteren van het ontwikkelingsstelsel als geheel.

Anderzijds haalt de gemiddelde Nederlandse student lang niet de veronderstelde inspanning van 1.680 uur per jaar. In het wetenschappelijk onderwijs is dit een belangrijke verklaring voor de lange verblijfsduur. Nu doet zich tegenwoordig alom het verschijnsel van de betaalde bijbaantjes voor, maar toch is dit geen afdoende verklaring. Door de beperkte inzet van de student doet zich het frustrerende verschijnsel voor dat vele opleidingen de zaken op orde beginnen te krijgen, maar dat die inspanningen geen verbetering van de resultaten opleveren.

Studenten hebben een eigen agenda en die is vaak in onvoldoende mate afgestemd op die van de opleiding.

Een en ander roept vragen op omtrent de maatschappelijke onwenselijkheid van de situatie. Is het werkelijk een maatschappelijk nadeel als de student die dat wenst langer over de studie doet dan er nominaal voor staat? Daardoor doet hij immers nauwelijks een groter beroep op de onderwijsvoorzieningen dan de nominaal studerende. Op grond van deze gedachte resteert de instellingen dus, op grond van de wettelijke taakstelling, slechts de opdracht zodanige programma's te ontwerpen dat deze nominaal studeerbaar zijn voor de student die bereid is veertig uur per week in de studie te steken.

Natuurlijk kan er behoefte bestaan aan variëteit in de wijze waarop de student deelneemt aan de studie. Die variëteit moet dan wel duidelijk omschreven zijn in termen van

spreading van studielast en deelname aan het door de instelling georganiseerde onderwijsprogramma. Wanneer iedere student een eigen weg kiest, is een zorgvuldige onderwijs-programmering ten ene male onmogelijk.

De inzet van de studenten in het hoger beroepsonderwijs is feitelijk niet groter dan in het wetenschappelijk onderwijs, maar de gemiddelde verblijfsduur is meer dan een jaar korter. Dit roept de vraag op omtrent de zwaarte van de programma's. Er is gerede twijfel of veel van de programma's wel voldoen aan de wettelijke vereisten. Met andere woorden, er is sprake van onderbenutting van de capaciteiten van studenten; de opleidingen zouden hun programma's steviger moeten vullen. Mochten zij daar niet op redelijke termijn in slagen, dan is de vraag over het voortbestaan van die opleidingen binnen het huidige wettelijke kader relevant.

Een punt van belang is voorts nog de transparantie van het opleidingsaanbod in Nederland. In een systeem van hoger onderwijs waaraan ruwweg 30 procent van de desbetreffende leeftijdspopulatie deelneemt, is de opvatting van de samenleving (de arbeidsmarkt en wetenschap) over de helderheid van het aanbod van betekenis. Ondanks de uitdrukkelijke autonomie van de instellingen lijkt het voor de hand te liggen dat opleidingen die een gemeenschappelijke naam voeren, ook voldoende gemeenschappelijke kenmerken dienen te bezitten. In dit kader is het opmerkelijk dat aanbevelingen van visitatiecommissies daaromtrent vooral in het wetenschappelijk onderwijs zo weinig gehoor vinden. In het licht van de bestaande procedure voor de hantering van de uitkomsten van visitaties zou de overheid haar positie ten opzichte van de instellingen duidelijker moeten profileren. Een positie die voor afzonderlijke opleidingen met ernstige kwaliteitsgebreken wel gedefinieerd is, maar niet voor alle opleidingen gezamenlijk. In de opvattingen van de inspectie is deze positionering mogelijk zonder de autonomie van de instellingen ten aanzien van de inhoud van de opleidingen aan te tasten.



LITERATUUR

Choenni, C.E.S. (1997). *Allochtonen en universiteiten*. Een verkennend onderzoek naar de positie van allochtonen aan Nederlandse universiteiten. Den Haag: B&A Groep.

Commissie Doorlichting Afstudeerregelingen (1997). *Geregeld ongeregeld*. Utrecht: LSVb/ISO.

Commissie Toekomst Natuur- en Technische Wetenschappen (1997). *Wetenschap en Techniek*. Een verkenning van de oorzaken en gevolgen van de sterke daling van het aantal studenten in de natuur- en technische wetenschappen. Amsterdam: KNAW.

Commissie Vijfde jaar Bèta Studies (1997). *Vijf jaar voor Bèta's*: De noodzaak van een vijf-jarig curriculum voor de bèta-opleidingen aan de algemene universiteiten. Groningen: RUG.

Delden, P. van (1997). *Strategie hogeschool bepaalt structuur*. Monopolisten, regionale spelers en specialisten. Thema, nr. 5, Jaargang 4.

HBO-Raad (1996). *De kunst van kwaliteit*. Eindrapport van de evaluatiecommissie kwaliteitszorg HBO. Den Haag: HBO-Raad. (Concept rapport).

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Studeerbaarheid in het hoger onderwijs 1997*. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1997-10).

Jong, U. de, D. Webbink, e.a. (1996). *Uitstel of afstel?* Een onderzoek naar achtergronden en motieven om niet direct verder te studeren. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut / SEO, Stichting voor Economisch Onderzoek.

Leeuwen, A. van, S. Sitalsing en G. van Schoonhoven (1996). *Elsevier / NIPO-onderzoek 1996*. Elsevier, nr. 42, Jaargang 52.

Loo, P.J.E. van, R.K.W. van der Velden en H.M.Suurbier (1997). *De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hoger beroepsonderwijs*. HBO-monitor 1996. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997). *Ontwerp hoger onderwijs en onderzoek plan 1998*. HOOP 1998. Den Haag: SDU.

Oosterbeek, H. en D. Webbink (1997). *Is there a hidden technical potential*. Amsterdam: Tinbergen instituut.

Plettenburg, L. en E. de Weert (1997). *Hoger Onderwijs op weg naar succesvol allochtonenbeleid*. Een tussenevaluatie van ECHO-projecten in de periode 1995-april 1997. Enschede: CSHOB.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (1997). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2002*. Maastricht: ROA.

Strategische Werkgroep Toekomst Kwaliteitszorg (1997). *Omdat elke situatie anders is* Utrecht: Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten.

Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (1996). *WOPI 1996*. Wetenschappelijk Onderwijs Personeelsinformatie. Utrecht: VSNU.

Voorthuis, M.E. en U. De Jong (1997). *Allochtonen in het hoger onderwijs*. Een geval apart? NTOVO, nr. 2, Jaargang 13.

Wende, M. van der (1996). *Internationalising the curriculum in Dutch higher education. An international comparative perspective*. Den Haag: Nuffic (Proefschrift Universiteit Utrecht).

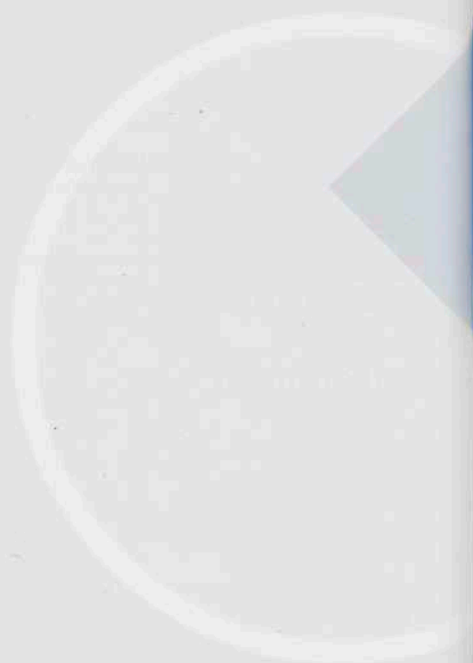
Werkgroep kwaliteit en attractiviteit HTNO (1996). *Actieplan techniek 1997*. Den Haag: HBO-Raad.



Onderwijsverslag
over het jaar 1997

afkortingen

INSPECTIE van
het ONDERWIJS



INSPECT
UNDERWATER

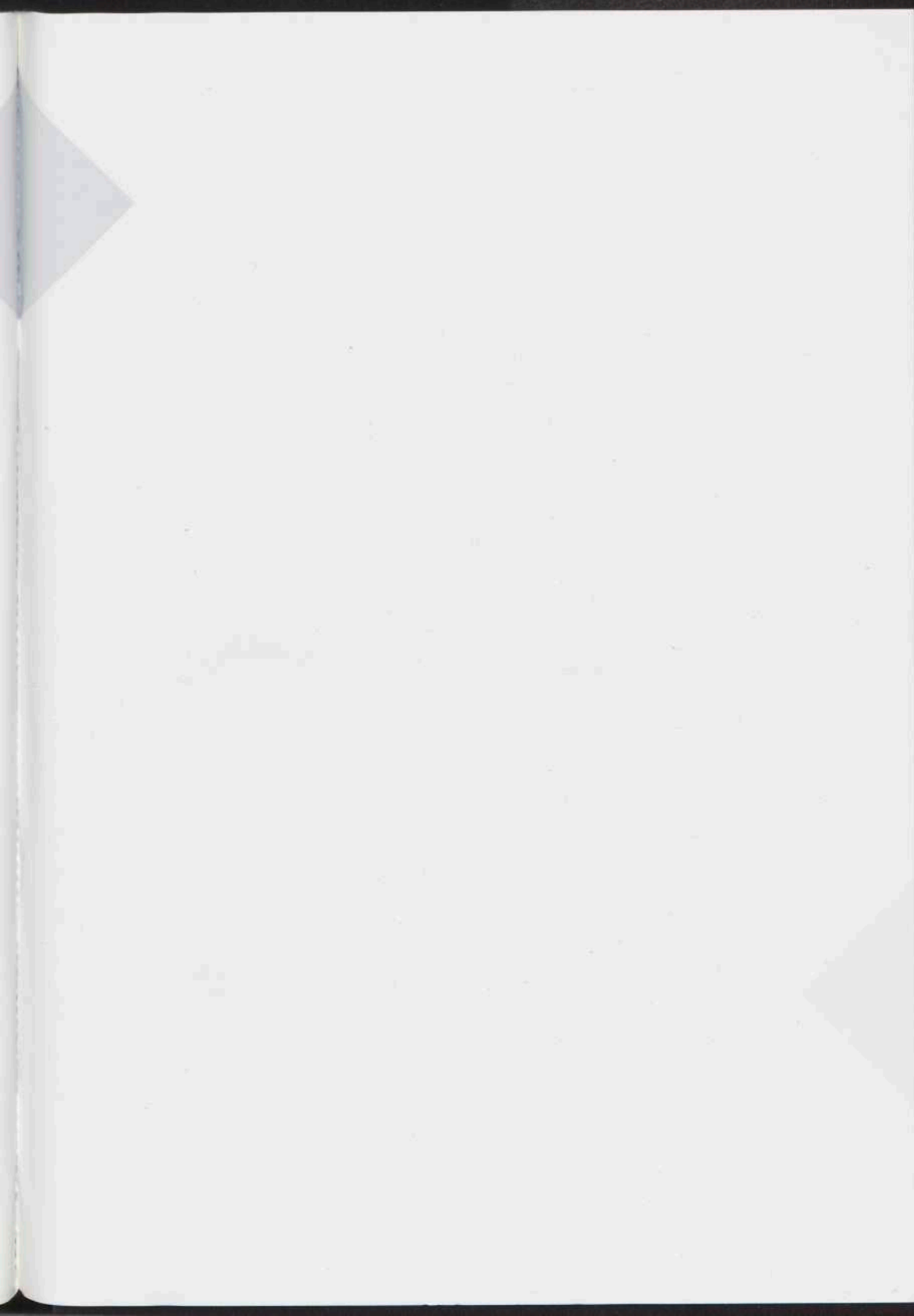
AFKORTINGEN

ACO	Adviescommissie Onderwijsaanbod
ACOA	Adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt
ADV	Arbeidsduurverkorting
AIO	Assistent In Opleiding
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANW	Algemene natuurwetenschappen
AOB	Adviesbureau voor Onderwijs en Beroep
AOV	Algemene Ondernemersvaardigheden
ARBO	Arbeidsomstandigheden
ASW	Algemene Sociale Wetenschappen
ATB	Aantrekkelijk Technisch Beroepsonderwijs
AVMB	Algemene Voorbereiding op Maatschappij en Beroep
AVO	Algemeen Voortgezet Onderwijs
BaO	Basisonderwijs
BAPO	Bevordering Arbeidsparticipatie van Ouderen
BBL	Beroepsbegeleidende leerweg
BBO	Beroepsbegeleidend onderwijs
BE	Basiseducatie
BHV	Basis-Herhaling-Verrijking
BiZa	Ministerie van Binnenlandse Zaken
BOL	Beroepsopleidende leerweg
BPV	Beroepspraktijkvorming
BVE	Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEB	Commissie Evaluatie Basisonderwijs
CFI	Centrale Financiën Instellingen
CHKB	Commissie Heroverweging Kerndoelen Basisonderwijs
CITO	Instituut voor toetsontwikkeling
CKAGB	Commissie Kwalitatieve Aspecten Groepsgrootte in het Basisonderwijs
CKV	Culturele en kunstzinnige vorming
CMV	Culturele Maatschappelijke Vorming
COLO	Vereniging landelijke organen beroepsonderwijs
CPB	Centraal Planbureau
CREBO	Centraal Register Beroepsopleidingen
CROHO	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
CT	Creatieve Therapie
CUMI	Culturele minderheden
DAV	Deeltijd opleiding algemene vakken
DGO	Dienstverlenings- en gezondheidszorgonderwijs
DOP	Docerend personeel
EB	Educatie en beroepsonderwijs
ECHO	Expertise Centrum Alloctonen Hoger Onderwijs
ECTS	European Credit Transfer System
EFA	Educatieve faculteit Amsterdam
EFMD	European Foundation for Management Development
EFQM	European Foundation for Quality Management
EU	Europese Unie
FORUM	Instituut voor multiculturele ontwikkeling
FTE	Fulltime equivalent
GGD	Geneeskundige Gezondheidsdienst
GION	Gronings instituut voor onderzoek van onderwijs, opvoeding en ontwikkeling
GPL	Gemiddelde personeelslasten
HAVO	Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs

HBO	Hoger Beroepsonderwijs
HEAO	Hoger Economisch en Administratief Onderwijs
HEBO	Hogere Europese Beroepen-Opleiding
HEO	Hoger Economisch Onderwijs
HOAK	Hoger Onderwijs Autonomie en Kwaliteit
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan
HSAO	Hoger Sociaal Agogisch Onderwijs
HTO	Hoger Technisch Onderwijs
HTS	Hogere Technische School
IBG	Informatie Beheer Groep
ICO	Intercultureel Onderwijs
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IDU	In-, door- en uitstroomgegevens
IKZ	Integrale Kwaliteitszorg
IOBK	In hun ontwikkeling bedreigde kleuters
IPL	Instituutspersoneelslast
ISO	Interinstitutioneel Studentenoverleg
ISO	International Organization for Standardization
ISOR	Interdisciplinair Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoeksinstituut
ISOVSO	Interimwet op het Speciaal Onderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs
IST	Integraal School Toezicht
ITS	Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen
IVA	Instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies
IVBO	Individueel Voorbereidend Beroeps Onderwijs
IVC	Internationale visitatiecommissie
IVO	Individueel Voortgezet Onderwijs
JB	Jeugdbescherming
JHV	Jeugdhulpverlening
JJI	Justitiële Jeugdinrichtingen
KEA	Kleinschalig Experiment Achterstandsbestrijding
KMBO	Kort Middelbaar Beroepsonderwijs
KMP	Kwaliteitsmanagementplan
KVE	Kaderwet Volwasseneneducatie
LaNaVij	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LAO	Lager Agrarisch Onderwijs
LBK	Landelijk beleidskader
LBO	Lager Beroepsonderwijs
LEO	Landelijk Evaluatieprogramma Onderwijsvoorrrangsbeleid
LICA	Landelijk Informatie Centrum Aansluiting VO HBO
LIO	Leraar In Opleiding
LOB	Landelijk Orgaan Beroepsonderwijs
LOM	Leer- en opvoedingsmoeilijkheden
LSVB	Landelijke Studentenvakbond
MAVO	Middelbaar Algemeen Voortgezet Onderwijs
MAWP	Model Afdelingswerkplan
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MDGO	Middelbaar dienstverlenings- en gezondheidszorgonderwijs
MDW	Marktwerving, Deregulering en wetgevingskwaliteit
MER	Management, Economie en Recht
MIS	Management Informatiesysteem
MLK	Moeilijk lerende kinderen
MUB	Wet Modernisering Universitaire Bestuursstructuur
MWD	Maatschappelijk werk en dienstverlening
NABONT	Nascholing beroepsonderwijs nieuwe technologie
NEN	Nederlandse Norm
NEN/ISO	Nederlandse Europese Norm / International Organization for Standardization

NIBUD	Nederlands Instituut voor BUDget
NICL	Nationaal Informatiecentrum Leermiddelen
NIVO	Nieuwe informatietechnologie voortgezet onderwijs
NME	Natuur- en Milieu Educatie
NT2	Nederlands als Tweede Taal
NUFFIC	Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs
OBIK	Open Beroepsonderwijs Innovatie en Kwaliteit
OBP	Onderwijsbeheerspersoneel
OCenW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OECD	Organisation Economic Coöperation and Development
OER	Onderwijs- en examenregeling
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OET(C)	Onderwijs in Eigen Taal (en Cultuur)
OSB	Oriëntatie op Studie en Beroep
OVb	Onderwijsvoorrrangsbeleid
OvDB	Landelijk orgaan beroepsonderwijs voor opleidingen in de verzorgende en dienstverlenende beroepen
P&A	Personeel en Arbeid
PABO	Pedagogische Academie Basisonderwijs
PAEPON	Vereniging van Aangewezen & Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland
PGO	Probleem Gestuurd Onderwijs
PISA	Preparacion y Informacion pa Studentenan Arubano
PMB	Procesmanagement Basisvorming
PML	Procesmanagement lerarenopleidingen
PMPO	Procesmanagement voor het primair onderwijs
PO	Primair Onderwijs
PO	Projectonderwijs
PPON	Periodieke Peiling Onderwijsniveau
PRESTO	Programma effectieve stimulering technologie in het onderwijs
PRIMA	Cohortonderzoek Primair Onderwijs
PRINT	Programma introductie nieuwe technologie
PROVE	Programma-eenheid Volwasseneneducatie
PTA	Programma vantoetsing en Afsluiting
RBA	Regionaal Bureau voor de Arbeidsvoorziening
RCO	Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties
RDC	Regionaal Dienstencentrum
RIAGG	Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheid
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
ROC	Regionaal Opleidingencentrum
RUG	Rijks Universiteit Groningen
RUL	Rijksuniversiteit Leiden
SAIL	Samenwerkingsverband van instituten voor internationaal onderwijs
SBD	Schoolbegeleidingsdienst
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SER	Sociaal Economische Raad
SG	Scholengemeenschap
SIMS	Second International Mathematics Study
SISS	Second International Science Study
SJD	Sociaal-Juridische Dienstverlening
SLO	Instituut voor Leerplanontwikkeling
SO	Speciaal Onderwijs
SPD	Staatsexamen Praktijk Diploma
SPH	Sociaal-Pedagogische Hulpverlening

SSNA	Stichting Studiefinanciering Nederlandse Antillen
STC	Schaalvergroting, Taakverdeling, Concentratie
STIR	Stimuleringsprogramma voor de Internationalisering van het Nederlandse onderwijs
SVM	Sectorvorming en Vernieuwing Middelbaar beroepsonderwijs
SVO	Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs
SWP	Schoolwerkplan
T&B	Toerusting en Bereikbaarheid
TIMSS	Third International Mathematics and Science Study
TQM	Total Quality Management
TULO	Technische Universitaire Leraren Opleiding
TVS	Toepassing, Vaardigheden en Samenhang
ULO	Universitaire Lerarenopleiding
VAVO	Voortgezet Algemeen Volwassenenonderwijs
VBO	Vorbereidend Beroepsonderwijs
VBVE	Vereniging Beroepsonderwijs en Volwasseneducatie
VHBO	Vorbereidend Hoger Beroepsonderwijs
VHTO	Stichting Vrouwen en Hoger Technisch Onderwijs
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VNO/NCW	Vereniging Nederlandse Ondernemers/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VO	Voortgezet Onderwijs
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
VSO	Voortgezet Speciaal Onderwijs
VVO	Vereniging voor het management in het voortgezet onderwijs
VWO	Vorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WBIG	Wet Beroepen Individuele Gezondheidszorg
WBO	Wet op het Basisonderwijs
WCBO	Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs
WEB	Wet Educatie en Beroepsonderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra speciaal onderwijs
WEO	Wet op de Erkende Onderwijsinstellingen
WHBO	Wet op het Hoger Beroepsonderwijs
WHW	Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WOPI	Wetenschappelijk Onderwijs Personeelsinformatie
WPO	Wet op het Primair Onderwijs
WSF	Wet op de Studiefinanciering
WSNS	Weer Samen Naar School
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WVO	Wet op het Voortgezet Onderwijs
WWO	Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs
ZMOK	Zeer moeilijk opvoedbare kinderen



COLD-POW

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

1950-1951

COLOFON

Publicatie

Inspectie van het Onderwijs

Productie

Afdeling Voorlichting en Documentatie

Tekstcorrectie

Maria Straathof

Vormgeving en uitvoering

Graphic Invention, De Meern

Fotografie

Bart Versteeg, Den Haag

Drukwerk

Jan Evers, De Meern

Uitgave

Utrecht, mei 1998

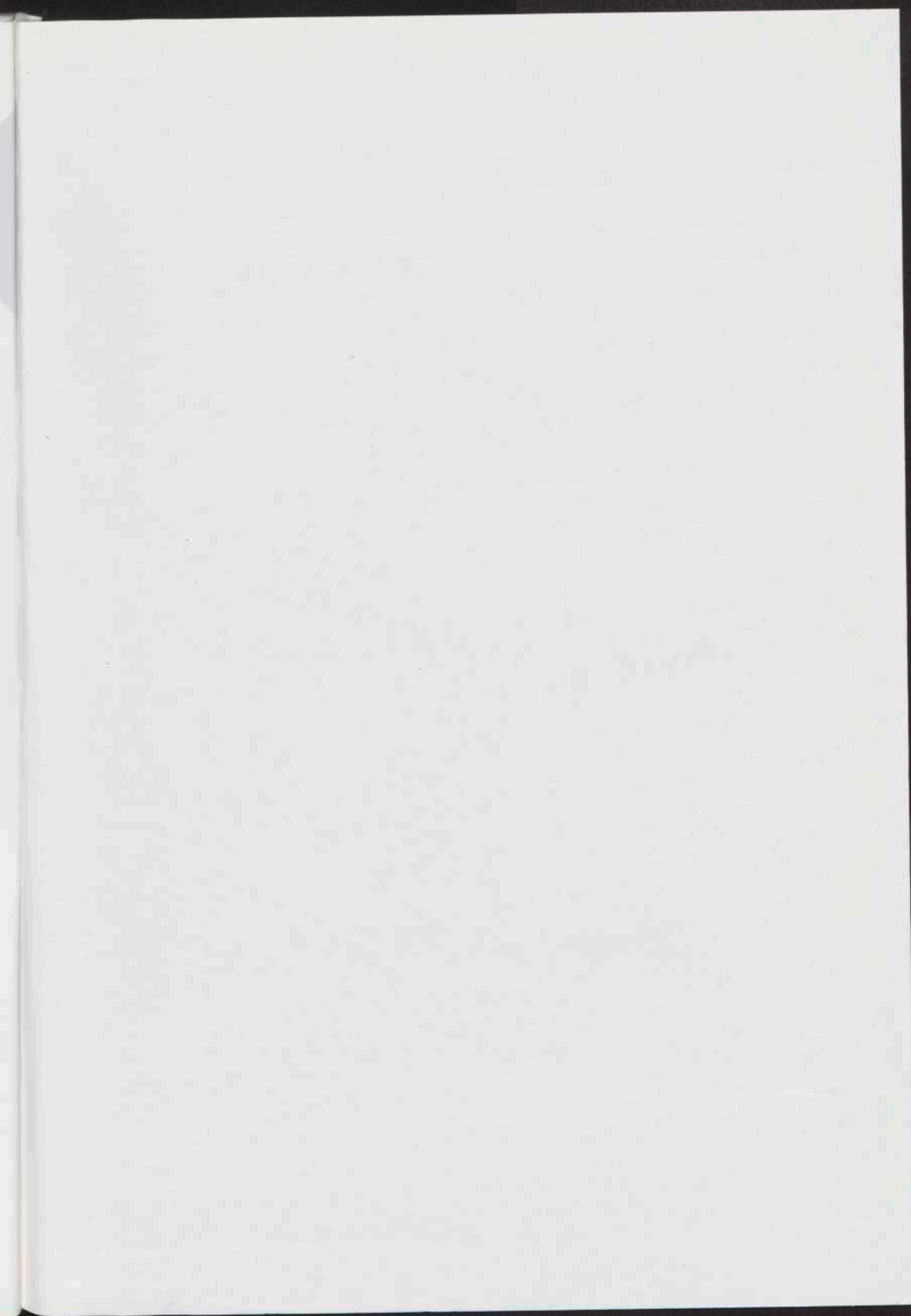
Verkoopprijs

f 55,-

Exemplaren van deze publicatie zijn schriftelijk of telefonisch te bestellen bij Sdu Servicecentrum onder vermelding van het ISS-nummer.

Sdu Servicecentrum
Postbus 20014
2500 EA Den Haag
telefoon: 070 378 98 30
telefax: 070 378 97 83

ISSN 0922 6990



CONTENTS

Original Articles	1
Editorial	1
Book Reviews	1
Correspondence	1
Obituary	1
Announcements	1
Index	1

Original Articles

1. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject
2. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject
3. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject

Editorial

1. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject
2. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject
3. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject

Book Reviews

1. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject
2. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject
3. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject

Correspondence

1. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject
2. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject
3. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject

Obituary

1. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject
2. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject
3. The Effect of the Diet on the Blood Sugar in the Normal Adult Male Subject