

Inhoudsopgave

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Hierbij bied ik u aan het verslag over de staat van het Nederlandse onderwijs, zoals bedoeld in de Grondwet ex artikel 23 lid 8, en overeenkomstig artikel 4 van de ministeriële Regeling positie Inspectie van het Onderwijs d.d. 15 december 1998.

De Inspecteur-Generaal van het Onderwijs,

Utrecht, 19 mei 1999





Inspectie van
het Onderwijs

7

Van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft de Inspectie van het Onderwijs in kennis gesteld van de uitkomst van de evaluatie van de werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs in 1998.

De Inspectie van het Onderwijs heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hiervan in kennis gesteld.

De Inspectie van het Onderwijs heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hiervan in kennis gesteld.

Inhoudsopgave

ALGEMEEN

- 1 Inleiding 9
- 2 Verschillen tussen scholen 11
- 3 Onderwijssituatie van allochtonen 15
- 4 Onderwijs- en leertijd 23
- 5 Integriteit examens 25
- 6 Naleving wet- en regelgeving 27
- Literatuur 29

PRIMAIR ONDERWIJS

- Samenvatting 35
- 1 Inleiding 37
- 2 Onderwijsprocessen 47
- 3 Opbrengsten 65
- 4 Condities 71
- 5 Islamitische scholen en internationaal geïnterepte scholen 89
- 6 Samenvatting en nabeschuiving 93
- Literatuur 103
- Bijlagen 109

VOORTGEZET ONDERWIJS

- Samenvatting 117
- 1 Inleiding 121
- 2 Stand van zaken rond aantallen 123
- 3 Het onderwijsproces in de klas en op school 127
- 4 De organisatie van het onderwijs op schoolniveau 143
- 5 De samenwerking tussen scholen 157
- 6 Opbrengsten 163
- 7 Naleving wet- en regelgeving 177
- 8 Nabeschuiving 181
- Literatuur 183

BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE

- Samenvatting 191
- 1 Inleiding: algemene schets van de bve-sector 197
- 2 Toegankelijkheid 207
- 3 Doelmatigheid 221
- 4 Kwalificering 245
- 5 Relaties met de omgeving 259
- 6 Naleving wet- en regelgeving 265
- Literatuur 271

HOGER ONDERWIJS

- Samenvatting 277
- 1 Inleiding 281
- 2 Ontwikkelingen in het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs 283
- 3 Kwaliteitszorg 307
- 4 Ontwikkeling en stand van zaken hoger onderwijs 317
- 5 Toegankelijkheid en studeerbaarheid 361



6	Opbrengsten	367
7	Naleving wet- en regelgeving	375
8	Nabeschuwing	377
	Literatuur	381

BIJLAGEN ALGEMEEN

Bijlage 1: Homodiscriminatie in het onderwijs	385
Bijlage 2: Vergelijking resultaten Trouw-onderzoek en resultaten kwaliteitskaart	389
Bijlage 3: De onderwijssituatie van allochtonen in het buitenland	390
Bijlage 4: Onderwijsverzorging 1998: over de relatie scholen en onderwijsverzorgingsinstellingen	396





Algemeen

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	9
2	VERSCHILLEN TUSSEN SCHOLEN	11
2.1	Verschillen tussen scholen voor primair onderwijs; enkele bevindingen	11
2.2	Verschillen tussen scholen voor voortgezet onderwijs; enkele bevindingen	12
2.3	Verschillen in het hoger onderwijs; enkele bevindingen	14
3	ONDERWIJSITUATIE VAN ALLOCHTONEN	15
3.1	Onderwijsdeelname	16
3.2	Onderwijsresultaten	18
3.3	Beleid en onderwijskundige aanpak	19
3.4	De onderwijssituatie van allochtone leerlingen in het buitenland	20
4	ONDERWIJS- EN LEERTIJD	23
5	INTEGRITEIT EXAMENS	25
6	NALEIVING WET- EN REGELGEVING	27
	LITERATUUR	29



1 INLEIDING

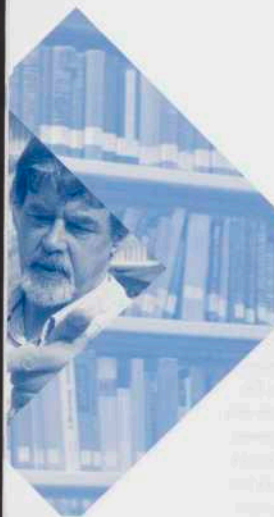
Scholen worden zelfstandiger. Het onderwijs is sterk in ontwikkeling. De sturing vanuit de centrale overheid kent haar beperkingen. Ouders, leerlingen en studenten willen meer weten over wat de afzonderlijke school er van terecht brengt. Werkwijzen en resultaten van scholen worden onderdeel van het publieke gesprek. De minister wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor het effectief benutten van gemeenschapsmiddelen. In die context moet het toezicht functioneren en worden dus ook aan het toezicht nieuwe eisen gesteld. Het toezicht op het onderwijs is het toezicht op afzonderlijke scholen. De inspectie staat ervoor om het maatschappelijk vertrouwen in scholen en onderwijs op een hoog niveau te houden. Zij wil daartoe in ieder geval bewaken en bevorderen dat onderwijsinstellingen presteren boven de ondergrens van wat aanvaardbaar onderwijs is. Zij tracht hierbij tot een faire normstelling te komen. De opbrengst van het toezicht bestaat uit het geven van betekenisvolle feedback aan scholen. Feedback die scholen kunnen benutten voor hun eigen ontwikkelingsprocessen. Geleidelijk aan zullen meer producten van de inspectie geschikt zijn voor gebruik door een groter publiek. Jaarlijks wordt ook een bestand van scholen 'diepgaand' onderzocht om een basis te hebben voor generaliserende uitspraken over de staat van het onderwijs.

Het jaar 1998 was een turbulent jaar. Ontwikkelingen rond nieuwe instrumenten voor kwaliteitsbepaling en de openbaarmaking van schoolresultaten kwamen in een stroomversnelling. De eerste stappen zijn gezet op de weg naar integraal toezicht, het in kaart brengen van verschillen tussen scholen en het vaststellen van de bijdrage die de school levert aan de ontwikkeling en de prestaties van de leerlingen. Het is evident dat scholen, ouders, inspectie, wetenschap, de politiek en zelfs de media moesten wennen aan de consequenties van de grotere autonomie van scholen en de daaraan verbonden vormen van kwaliteitsbewaking, toezicht en openbare verantwoording.

Voor de Inspectie van het Onderwijs zijn enkele aspecten van het onderwijs de komende jaren van eminent belang.

De toegenomen en toenemende gevarieerdheid van onze maatschappij stelt nieuwe eisen aan onze onderwijsinstelling. Met name de positie van allochtone leerlingen en studenten vereist in het bijzonder onze aandacht, omdat we er naar zullen moeten streven hun positie in het onderwijs zo snel mogelijk op een gelijk niveau te brengen met die van autochtone deelnemers aan het onderwijs. De maat voor succes is hierbij dus duidelijk en in het algemeen ook onomstreden. De inspectie zal jaarlijks trachten inzicht te verschaffen in de ontwikkelingen die deze groep in het onderwijs doormaakt.

De variëteit in instelling die ons onderwijs doormaakt, is noodzakelijk en goed. Er komt steeds meer aandacht voor de school als sociale institutie. De grootheid 'tijd' is hierbij van belang. Tijd is van wezenlijke invloed op de 'kans dat er geleerd wordt'. Het onderwijs moet zuinig zijn op tijd; eenmaal 'weggegeven' tijd krijgt het onderwijs niet meer terug. Bij de grootheid tijd gaat het zowel om dat wat de instelling de deelnemer aan programmastructuur biedt, de waarschijnlijkheid dat buiten die programmastructuur geleerd wordt alsmede het efficiënt benutten van de tijd die geprogrammeerd is. De inspectie zal jaarlijks aandacht besteden aan de manier waarop, in alle sectoren, met tijd wordt omgegaan. Het onderwijs heeft tot nu toe een betekenisvol civiel effect. Dat wordt deels gewaarborgd doordat de diploma's en erkenningen die aan onderwijs verbonden worden, door de instellingen op een integere wijze aan burgers worden toegekend. Het examensysteem dat in een bepaalde sector die rol vervult, is daarbij van grote betekenis. De inspectie volgt in haar werk voortdurend en kritisch de wijze van examineren en de inhoud van de examens en zal erover in het Onderwijsverslag berichten. Dit is temeer gewenst omdat er, zoals voor de meeste aspecten van het onderwijs, ook op het terrein van de examinering



niet alleen vanzelfsprekendheden zijn. Ook de aard en inhoud van examinering is aan verandering onderhevig. Experimenten in het onderwijs moeten altijd met zorgvuldigheid worden omgeven; dat geldt zeker voor examinering. Het maatschappelijk vertrouwen in het onderwijs is er direct mee verbonden.

Variëteit in de maatschappelijke vraag en variëteit in de inrichting van het onderwijs leiden dus tot verschillen tussen scholen. Sommige van die verschillen zijn bewust gewild en de mate waarin deze verschillen in een maatschappelijke behoefte voorzien en de toets der kritiek kunnen doorstaan, moet onderdeel zijn van het maatschappelijk debat over de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie legt daar materiaal voor op tafel. Gelet op het feit dat het onderwijs voor de levenskansen van burgers van eminente betekenis is, moeten ongewenste verschillen in kwaliteit adequaat gesignaleerd worden en bij bestuurlijk verantwoordelijken onder de aandacht worden gebracht. De werkwijze van de inspectie wordt daarop afgestemd, en jaarlijks zal hierover in het Onderwijsverslag gerapporteerd worden.

Leeswijzer

In dit Onderwijsverslag over het jaar 1998 geeft de inspectie een beschrijving en op onderdelen een beoordeling van de staat van het Nederlandse onderwijs.

In het eerste deel van dit verslag worden de onderwerpen nader ingeleid waarvan de inspectie jaarlijks de ontwikkelingen zal volgen. Het gaat om het onderwijs aan allochtonen, het omgaan met de onderwijs- en leertijd en de integriteit van de examens. Daarnaast wordt ingegaan op verschillen die optreden tussen scholen op het gebied van opbrengsten en de kwaliteit van het onderwijsleerproces. Verder wordt melding gemaakt van knelpunten die de inspectie heeft geconstateerd bij de naleving van wet- en regelgeving.

In de delen twee tot en met vier van dit Onderwijsverslag komt de toestand van het onderwijs in respectievelijk het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het beroeps- onderwijs en de volwasseneneducatie en het hoger onderwijs ter sprake. De inhoud en opbouw van deze delen weerspiegelen de vigerende inspectiewerkwijze in de betreffende onderwijssector.

Tenslotte zijn enkele bijlagen aan dit verslag toegevoegd. Ze bevatten nadere achtergrondinformatie over enkele onderwerpen uit het verslag. Tevens zijn enkele bevindingen opgenomen over het verschijnsel homodiscriminatie in het onderwijs, alsmede een korte notitie over de aard van de ondersteuningsvragen die scholen momenteel aan de landelijke ondersteuningsinstellingen voorleggen.

2 VERSCHILLEN TUSSEN SCHOLEN

De hedendaagse wetgeving wordt steeds meer gekenmerkt door een grote inrichtingsvrijheid voor scholen. Ze schept voorwaarden voor hoogwaardig en gevarieerd onderwijs. Onderwijsinstellingen geven op gevarieerde wijze vorm aan de wettelijke ontwikkelingsopdrachten. Die verschillen tussen scholen worden in onze samenleving als een groot goed ervaren.

Een grote inrichtingsvrijheid impliceert dat de wetgeving geen uitputtende omschrijving van de kwaliteit van het onderwijs kent. De bandbreedte voor kwaliteit, voor dat wat van onderwijsinstellingen verwacht mag worden, moet in dialoog met relevante partijen worden bepaald. De inspectie tracht in deze tot een faire normstelling te komen. Zij heeft vertrouwen in de ontwikkelingscapaciteit van scholen en wil de onderwijsontwikkeling bevorderen door krachtige en nuttige feedback. Dit alles tegen de achtergrond van de wettelijke inkadering en de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. De inspectiewerkwijze biedt mogelijkheden om scholen te vergelijken, te 'benchmarken' en voorbeelden van 'good practice' te identificeren.

De maatschappelijke behoefte aan inzicht in verschillen tussen scholen is groot gebleken, het afgelopen jaar. De inspectie staat terughoudend tegenover het openbaar 'ranken' of noemen van de slechtste en beste scholen op basis van één samenvattende score voor de kwaliteit, omdat dit onrecht doet aan de verschillende kwaliteiten van een school. Bovendien is het nog niet goed mogelijk de exacte toegevoegde waarde van een school eenduidig te bepalen. Datzelfde geldt voor het gewicht van diverse kwaliteitsaspecten en het verband ervan met de opbrengsten van een school. Dat voorzichtigheid met 'ranking' op basis van één score geboden is, blijkt uit een vergelijking die de inspectie gemaakt heeft van de resultaten van het Trouw-onderzoek en de resultaten op grond van de kwaliteitskaart; twee berekeningswijzen die uitgaan van hetzelfde basismateriaal. Er is weliswaar een grote overlap, maar er kunnen ook de nodige verschillen worden geconstateerd. De vraag was hierbij hoe de drie door Trouw genoemde slechtste en beste scholen aan de hand van de kwaliteitskaart beoordeeld zouden zijn. Bij hantering van het kwaliteitscriterium: gemiddelde cijfer over alle vakken gecombineerd met rendement bovenbouw, is de conclusie dat de vergelijking voor de slechtste scholen meer overeenkomt dan die voor de beste. Bij de 'slechtste' scholen zou door de inspectie één HAVO-school genoemd worden die door Trouw niet genoemd wordt. In de groep 'beste' scholen zouden door de inspectie twee MAVO's en één HAVO en VWO-school genoemd worden die dat bij Trouw niet waren. De vergelijking laat ook zien dat bij een iets ruimere maat, zoals door de inspectie gebruikt, veel meer scholen tot de 'beste' en tot de 'slechtste' gerekend zouden worden. (zie bijlage 2 voor de exacte aantallen).

2.1 Verschillen tussen scholen voor primair onderwijs; enkele bevindingen

In het primair onderwijs zijn de eerste gegevens verzameld op basis van het integraal schooltoezicht, een werkwijze die het mogelijk maakt belangrijke kwaliteitsaspecten van het onderwijs op scholen tegelijk en in onderlinge samenhang te bezien en te waarderen. Soortgelijke werkwijzen zijn momenteel in gebruik voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en in ontwikkeling voor het voortgezet onderwijs. De inspectie kan op basis van het integraal schooltoezicht uitspraken doen over de kwaliteit van het onderwijs op individuele scholen. Zij koppelt haar bevindingen in een rapport terug naar de scholen, die hiermee hun voordeel kunnen doen. Ook voor andere betrokkenen kan het rapport nuttige informatie bevatten, bijvoorbeeld voor ouders. Het toezicht voorziet in een adequaat vervolgtraject voor scholen waarvan de inspectie het onderwijs van onvoldoende kwaliteit acht.



Het gebruikte instrumentarium maakt het tevens mogelijk een landelijk beeld te schetsen waarmee individuele scholen zich kunnen vergelijken en waarin de verschillen tussen scholen naar voren komen.

Het algemene beeld is dat de kwaliteit van basisscholen ten opzichte van vorig jaar vooruit is gegaan, afgemeten aan de door de inspectie gehanteerde standaarden. Het beeld is ook dat er naast verschillen tussen categorieën van scholen, vooral verschillen in kwaliteit van afzonderlijke scholen bestaan. Er zijn scholen die het goed doen; ook scholen met een problematische leerlingpopulatie. Scholen die een voorbeeldfunctie kunnen vervullen. Het zijn met name de scholen die onder een aanvaardbaar minimum presteren die de aandacht van de inspectie hebben. Op deze scholen immers krijgen leerlingen niet de kansen waar ze recht op hebben. Het gaat dan om scholen waar de prestaties van de leerlingen zich gedurende langere tijd beneden het niveau bevinden dat op grond van de leerlingpopulatie van de school zou mogen worden verwacht, of omdat het onderwijsleerproces er op basale aspecten tekortschiet.

In het primair onderwijs vallen, voor wat betreft het onderwijsleerproces en de opbrengsten, vooral de verschillen op tussen scholen in en buiten de vier grote steden en scholen met veel en weinig 1,90 leerlingen (allochtone leerlingen met een lage sociaal-economische status).

De leerlingen op scholen in de vier grote steden en op scholen met een hoge concentratie 1,90 leerlingen hebben een achterstand qua onderwijspositie en leerresultaten. Hoewel bekend is dat de leerresultaten van 1,90 leerlingen over het algemeen lager zijn dan die van overige leerlingen, blijkt ook dat het uitmaakt op welke school de leerling zit. Leerlingen in een achterstandpositie doen het beter op scholen met een lage concentratie 1,90 leerlingen.

Ook de kwaliteit van het onderwijsleerproces op deze scholen blijft op belangrijke aspecten achter bij de kwaliteit op andere scholen. Opvallend is dat op scholen met veel 1,90 leerlingen veel leraren tijdens de instructie minder rekening houden met niveauverschillen tussen leerlingen dan leraren op andere scholen doen. Zorgelijk is ook dat een kwart van deze scholen grote problemen heeft de leerstof voor de kernvakken tot en met groep 8 aan te bieden. Aan een belangrijke voorwaarde voor het behalen van leerprestaties wordt daarmee niet voldaan.

Geconstateerd kan worden dat de extra hulp die op het gebied van leerstof en instructie nodig wordt geacht voor het bevorderen van de prestaties van leerlingen in een achterstandpositie, niet voldoende wordt geboden op veel scholen in de grote steden en op scholen met een hoge concentratie 1,90 leerlingen. Gedeeltelijk is dit toe te schrijven aan de problemen die veel van deze scholen hebben met het op peil houden van een goed lerarenbestand. Tevens heeft de inspectie oog voor de extra zware taak die leraren op deze scholen hebben. Er worden echter binnen deze groepen scholen grote verschillen geconstateerd; zowel op het gebied van opbrengsten als op de kwaliteit van het onderwijsleerproces zijn er goede en slechte scholen aangetroffen. Dit geeft aan dat er ook mogelijkheden zijn voor deze scholen. Mogelijkheden en kansen om hun onderwijs beter af te stemmen op de behoeften van hun leerlingen, kansen om hogere opbrengsten te realiseren.

2.2 Verschillen tussen scholen voor voortgezet onderwijs; enkele bevindingen

Met de publicatie van de kwaliteitskaart voor het voortgezet onderwijs in 1998 zijn stappen gezet om beter inzicht te krijgen in verschillen tussen scholen op aspecten van de kwaliteit, met name de opbrengsten. De kaart levert niet alleen een beeld van het rendement van individuele scholen, maar maakt het tevens mogelijk dit rendement te vergelijken met het landelijk gemiddelde en met dat van vergelijkbare scholen.

In de komende jaren zal de kaart ook een gedeelte kennen waarin de inspectie de betreffende scholen nader beschrijft en typeert.

Het gemiddelde centraal-eindexamencijfer per school over alle vakken is voor 1997 voor het MAVO 6,5, voor het HAVO, 6,3 en voor het VWO 6,4. De verschillen tussen de scholen zijn klein. Het gemiddeld cijfer loopt voor het VWO van 5 tot 7,5, voor het HAVO van 5,3 tot 7 en voor het MAVO van 5 tot 7,6. Een gemiddeld cijfer boven de 7 wordt door twaalf VWO's gerealiseerd, en een gemiddelde lager dan 5,5 door drie. Voor het HAVO gaat het om respectievelijk één en drie scholen, voor het MAVO om zeventwintig en vijf scholen.

Op basis van de kwaliteitskaart is gekeken naar verschillen in opbrengsten tussen scholen van verschillende denominaties en pedagogische visies. Men kan zeggen dat een school een hoge opbrengst realiseert als veel leerlingen zonder vertraging hun opleiding met een hoog cijfer afronden. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag naar verschillen in opbrengsten is het gemiddelde centraal-eindexamencijfer in combinatie met het rendement (percentage leerlingen dat onvertraagd doorstroomt) van deze scholen vergeleken. Er is hierbij rekening gehouden met de samenstelling van de leerlingpopulatie op deze scholen (zie VO, paragraaf 6.1.2).

Er blijken geringe verschillen tussen scholen te bestaan. Montessorischolen doen het voor MAVO-leerlingen wat slechter dan scholen zonder traditionele pedagogische visie, Dalton wat slechter voor VWO- en HAVO-leerlingen. 'Slechter' betreft bij Montessori vooral een langere studieduur en bij Dalton een lager centraal-eindexamencijfer.

HAVO-afdelingen op confessionele scholen zijn wat beter dan op openbare en algemeen-bijzondere, zowel wat betreft de hoogte van het cijfer als de lengte van de studieduur. Algemeen-bijzondere scholen doen het wat slechter dan de overige denominaties voor MAVO-leerlingen, vooral wat betreft het eindexamencijfer.

Hoewel de verschillen klein zijn, wil dat niet zeggen dat ze onbelangrijk zijn. Een gemiddeld verschil van 0,1 of 0,2 cijferpunt betekent voor leerlingen die op de grens zitten het verschil tussen slagen of zakken.

De breedte van de school heeft slechts een geringe invloed op de doorstroming van leerlingen vanaf klas 2 (VO, paragraaf 6.5.2).

De doorstroming in de bovenbouw van het HAVO is het slechtst; bijna de helft van de leerlingen struikelt in de bovenbouw, zo'n 20 procent op jaarbasis. In het VWO is dit op jaarbasis 13 procent en in het MAVO 8 procent. MAVO-leerlingen zijn relatief het beste af op categorale MAVO's en in de brede scholengemeenschappen. HAVO-leerlingen doen het relatief minder goed op MAVO-HAVO-VWO scholengemeenschappen. VWO-leerlingen stromen het snelste door op categorale VWO's (en halen daar overigens ook hogere cijfers). Overigens bestaan categorale VWO's voor 90 procent uit gymnasia.

Er is geen verschil gevonden in de opbrengsten van scholen (rendement in de bovenbouw) met een trage doorstroming in de onderbouw (hetgeen zou kunnen duiden op een strenge selectie na een soepele toelating) en een goede doorstroming in de onderbouw (hetgeen zou kunnen duiden op strenge toelatingseisen en minder selectie daarna).

De breedte van de school heeft hierop ook geen invloed. Een laag rendement in de onderbouw gaat in het algemeen samen met een laag rendement in de bovenbouw en een hoog rendement in de onderbouw met een hoog in de bovenbouw, zowel voor MAVO, HAVO als VWO. Met andere woorden: scholen met veel zittenblijvers en afstromers in de onderbouw hebben dit ook in de bovenbouw; scholen met een snelle doorstroming in de onderbouw doen het ook goed in de bovenbouw.

Een strengere selectie in de onderbouw lijkt niet van invloed op het rendement in de bovenbouw, niet in categorale scholen en niet in brede scholengemeenschappen.



Er kleven nadelen aan het presenteren van verschillen tussen groepen van scholen op landelijk niveau. Generalisaties doen onrecht aan wat op afzonderlijke scholen gebeurt. Het blijkt steeds dat de verschillen tussen de afzonderlijke scholen van een groep groter zijn dan de verschillen tussen groepen. Daarnaast geeft het vergelijken van scholen louter op opbrengsten slechts een eerste indicatie voor de kwaliteit. De volgende stap is het vergelijken van de scholen op de kwaliteit van hun onderwijsleerproces en onderwijsorganisatie, waardoor een meer integrale beoordeling gestalte kan krijgen en de gevonden verschillen tussen scholen beter verklaard kunnen worden.

2.3 Verschillen in het hoger onderwijs; enkele bevindingen

In het hoger onderwijs worden verschillen en overeenkomsten systematisch beoordeeld op het niveau van opleidingen of (soms) faculteiten. In het afgelopen jaar zijn door onderzoeksinstituten en door de media enkele pogingen gedaan tot enkelvoudige en/of meervoudige ranking op het niveau van instellingen. Maar over het algemeen is de opvatting dat dit een te hoog aggregatieniveau is om tot zinvolle vergelijking over de kwaliteit van het onderwijs te komen. De vergelijking op het niveau van opleidingen gebeurt door visitatiecommissies, die in één landelijke visitatie de kwaliteit van alle afzonderlijke opleidingen beoordelen. De resultaten daarvan worden al sinds het bestaan van dit systeem van externe kwaliteitsbeoordeling vastgelegd in openbare rapporten. Aan de hand van deze visitatierapporten gaat de inspectie na of zich bij afzonderlijke opleidingen zodanig ernstige tekortkomingen voordoen dat de kwaliteit onder de maat dreigt te raken.

Op deze wijze worden per jaar gemiddeld twaalf clusters van opleidingen doorgelicht (zie HO, hoofdstuk 4).

Enkele opmerkelijke constatering in 1998 zijn dat de mate waarin deze verschillende opleidingen studenten weten te trekken en te behouden sterk uiteenlopen (zonder dat daarbij een rechtstreeks verband valt aan te geven met de positie op de arbeidsmarkt), en dat met name een aantal 'jongere' opleidingen moeite heeft met het vinden van een helder en consistent beroeps- en opleidingsprofiel.

Twee tot drie jaar na het verschijnen van het visitatierapport gaat de inspectie bij alle opleidingen van het gevisiteerde cluster na wat er gedaan is met de uitkomsten van de visitatie. Met name met de specifieke aanbevelingen en kritiekpunten: de zogenaamde 'evaluatie van de bestuurlijke hantering'. Deze 'stand-van-zaken-controle' biedt, naast inzicht in de kwaliteitsontwikkeling van afzonderlijke opleidingen, steeds meer ook een breed beeld van de ontwikkelingen in bepaalde sectoren.

Net als bij de visitatierapporten valt ook in 1998 weer op dat verschillen tussen opleidingsclusters in hun geheel veel groter zijn dan verschillen tussen de opleidingen binnen een en hetzelfde cluster onderling. Dit geldt zowel voor studielast als voor studieduur, rendementen en veel aspecten van het onderwijsproces. Om enkele voorbeelden te noemen: de rendementen in het hoger beroepsonderwijs verschillen van 48 procent totaalrendement bij de studierichting Culturele en Maatschappelijke Vorming tot ruim 60 procent bij Werktuigbouwkunde; en in het wetenschappelijk onderwijs van 38 procent voor de studierichting Wiskunde tot 53 procent bij Ruimtelijke wetenschappen.

3 ONDERWIJSSITUATIE VAN ALLOCHTONEN

De groep leerlingen die in een achterstandspositie verkeert, bestaat voor een belangrijk deel uit allochtonen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), hanteert als ruime definitie voor allochtonen het criterium: Nederlandse ingezetenen met een buitenlandse herkomst volgens het eigen geboorteland of dat van tenminste een der ouders. In 1997 maakte deze groep 16 procent van de Nederlandse bevolking uit en in de leeftijdsgroep van 0-20 jaar 20 procent. Naar verwachting zal dit percentage jeugdigen stijgen tot 25 procent in 2015.

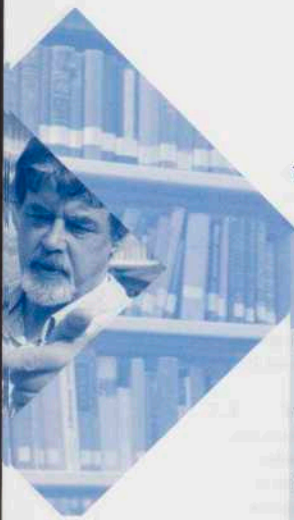
Niet al deze allochtonen behoren echter tot de achterstandsgroepen. Allochtonen in een duurzame achterstandspositie worden aangeduid met de term etnische minderheden (SCP, 1998). Het gaat daarbij tegenwoordig concreet om de volgende groepen die in 1997 9,4 procent van de Nederlandse bevolking uitmaakten en voor wie de prognose voor hun aandeel in 2015 ligt op 15 procent:

- Turken en Marokkanen
- Surinamers, Antillianen en Arubanen,
- Molukkers
- Zuid-Europeanen
- Vluchtelingen en asielzoekers voor zover ingeschreven in het bevolkingsregister.

Ongeveer 36 procent van deze etnische minderheden behoort tot de tweede generatie en is in Nederland geboren. De derde generatie kan niet meer op grond van de huidige criteria worden geïdentificeerd.

Voor het bepalen van de extra onderwijsfaciliteiten voor allochtonen worden doelgroep-definities gehanteerd die een restrictie inhouden ten opzichte van de CBS-definitie. Het betreft voor het voortgezet onderwijs vooral een restrictie naar herkomstlanden en verblijfsduur en voor het primair onderwijs naar herkomstland en sociaal-economische status.

In het volgende overzicht wordt aangegeven om hoeveel allochtonen het volgens de verschillende definities gaat.



Tabel 3 Percentages allochtonen in de bevolking en in het onderwijs volgens diverse definities

		ISEO/CBS allochtonen Ned: 1-11-'98 Gr. Steden: '98	SCP ethnische minderheden 1997	PO-1,90 1-10-'98	VO-CUMI 1-10-'98
Nederland	%	17,2	9,4	12,6	8,0
van totaal		15.567.107		1.533.660	831.660
Amsterdam	%	42,7	32	50,4	28,8
van totaal		715.061		57.050	31.665
Rotterdam	%	41,0	31	49,9	19,2
van totaal		589.965		54.243	41.269
Den Haag	%	38,4	27	40,6	22,5
van totaal		42.183		37.805	19.723
Utrecht	%	28,7	21	38,5	27,3
van totaal		233.951		17.248	11.341
ISEO - CBS	In het jaarboek grote steden 1998 worden allochtonen gedefinieerd conform de definitie van het CBS: personen in Nederland waarvan één of beide ouders in het buitenland geboren zijn. Deze groep is hier niet onderscheiden in twee categorieën: de eerste generatie (personen die zelf ook in het buitenland geboren zijn) en de tweede generatie (personen die zelf in Nederland geboren zijn).				
SCP	Allochtonen gedefinieerd als ethnische minderheden in beleids- matige zin (een beperking ten opzichte van eerdergenoemde CBS-definitie: buitenlandse werknemers (voornamelijk Turken en Marokkanen), Surinamers, Antillianen (inclusief Arubanen), Molukkers, vluchtelingen (of nieuwkomers uit Oost-Europa en de Derde Wereld).				
deelnamen PO	Allochtonen gedefinieerd als: leerlingen met een gewicht 1,90 (zie gewichtenregeling)				
deelnamen VO	Allochtonen gedefinieerd als: leerlingen waarvoor de school cumi-faciliteiten ontvangt (zie CUMI-VO-regeling).				

De tabel laat zien dat een groot deel van de allochtonen tot de leeftijdscategorie van het primair onderwijs behoort en dat deze groep zich met name in de grote steden bevindt. Het gaat daarbij vooral om ethnische minderheden (van de ruim 13 procent allochtonen in het basisonderwijs heeft ruim 12 procent het gewicht 1,90).

Naar land van herkomst komen de meeste leerlingen in het basisonderwijs uit Turkije (24 procent), Marokko (21 procent), Suriname (18 procent), Zuid Europa (7 procent) en de Nederlandse Antillen en Aruba (5 procent). De meerderheid van deze leerlingen behoort tot de tweede generatie en is in Nederland geboren.

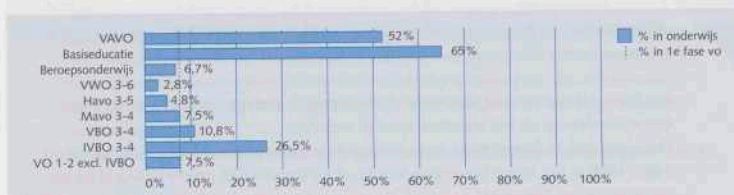
De definitieverschillen die voor de verschillende onderwijssectoren gelden, bemoeilijken een goede analyse van de onderwijspositie van allochtonen in het totale onderwijsstelsel. Bovendien wordt zo'n analyse bemoeilijkt door tekortschietende registratie in de hogere onderwijssectoren. Maatregelen om de registratie in het hoger onderwijs te verbeteren zijn inmiddels getroffen, maar op dit moment bestaat er nog onvoldoende duidelijkheid over de instroom, doorstroom en uitstroom van allochtone studenten.

3.1 Onderwijsdeelnamen

In het Onderwijsverslag van 1997 gaf de inspectie een overzicht van de vertegenwoordiging van allochtone leerlingen in de diverse onderwijssoorten. Voor 1998 is dit beeld nauwelijks veranderd.

Er is sprake van oververtegenwoordiging in de lagere onderwijsvormen en ondervertegenwoordiging in de hogere (zie figuur 3.1)

Figuur 3.1 Percentage allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie* (percentage allochtonen volgens de doelgroepdefinities ten opzichte van totaal aantal leerlingen per onderwijssoort)



* Nieuwkomers en deelnemers aan tweede kans VAVO niet opgenomen.

Het aandeel allochtone leerlingen (CUMI's) in de basisvorming (exclusief IVBO) is 7,5 procent. Wanneer de onderwijsloopbaan van allochtone leerlingen gelijk zou zijn aan die van autochtone leerlingen, zou het aandeel allochtone leerlingen ook in de diverse onderwijssoorten na de basisvorming ongeveer 7,5 procent moeten zijn. Dit is niet het geval. De figuur toont de oververtegenwoordiging in het VBO (10,8 procent). De deelname aan het MAVO is gemiddeld (7,6 procent). Ondervetegenwoordiging blijkt uit de percentages van 4,3 voor het HAVO en 2,8 voor het VWO. De grote oververtegenwoordiging in het IVBO (26,5 procent) vanaf klas 1 duidt op een belangrijke selectie die na de basis-school optreedt.

Naar schatting is 6,7 procent van de deelnemers aan het BOL/BBL in het beroepsonderwijs allochtoon. Deze stijging ten opzichte van 1997 wordt onder andere toegeschreven aan meer aanbod in de assistentopleidingen (zie BVE, paragraaf 2.5). De basiseducatie telt 65 procent allochtonen en het VAVO 52 procent (deelnemers aan NT2-cursussen).

Het deelnamepatroon is niet voor alle groepen allochtonen gelijk. De oververtegenwoordiging in het (I)IVBO en de ondervetegenwoordiging in HAVO/VWO geldt het sterkst voor Turkse en Marokkaanse leerlingen, in aanzienlijk mindere mate voor Surinaamse en Antilliaanse leerlingen en in veel geringere mate of helemaal niet voor kleinere groepen als Molukkers.

Wat betreft de deelname aan het beroepsonderwijs blijkt dat allochtonen oververtegenwoordigd zijn in het laagste kwalificatieniveau, het assistentenniveau.

Enkele indicaties voor het aandeel allochtonen in het hoger onderwijs zijn af te leiden uit een studie van De Jong (1998). Er is gebruik gemaakt van ruime definities die zijn gebaseerd op de oude WBEAA-wetgeving van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de opvolger, de wet SAMEN. Een autochtoon wordt gedefinieerd als: zelf en beide ouders in Nederland geboren. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen allochtonen (land van herkomst: Turkije, Marokko, Suriname, Antillen/Aruba, China, Azië overig, M/Z-Amerika en Oost-Europa) en overige buitenlanders (land van herkomst: Indonesië, Zuid-Europa, West-Europa). Een vergelijking van de cohorten 1995/1996 en 1997/1998 in het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs geeft het volgende beeld:

Tabel 3.1 Aandeel allochtone studenten en overige buitenlanders in de cohorten 1995/1996 en 1997/1998

	1995/1996		1997/1998	
	HBO	WO	HBO	WO
Autochtoon			89,1	88,4
Overig buitenlander			3,4	6,1
Allochtoon			7,5	6,4
			86,8	85,8
			4,7	7,6
			8,3	6,6

Bron: De Jong, 1998

Het blijkt dat het aandeel allochtone studenten licht gestegen is in zowel het hoger beroepsonderwijs als het wetenschappelijk onderwijs. Naar land van herkomst bestaan de belangrijkste groepen allochtonen van het cohort 1997/1998 in het hoger beroepsonderwijs uit Surinamers (23 procent), Marokkanen (22 procent) en Turken (15 procent). De overige buitenlanders bestaan voor de ene helft uit Indonesiërs en voor de andere uit West-Europeanen. In het wetenschappelijk onderwijs gaat het binnen de groep allochtonen van het cohort 1997/1998 om de groepen Surinamers, Antillianen/Arubanen, Chinezen, overige Aziaten en Oost-Europeanen met elk een aandeel van ongeveer 15 procent. Ook in het wetenschappelijk onderwijs bestaat de groep overige buitenlanders voornamelijk uit West-Europeanen en Indonesiërs. De groep allochtone studenten is niet precies te onderscheiden in onderinstromers (Nederlands diploma voortgezet onderwijs) en zij-instromers. Minimaal 86 procent van de allochtone HBO-studenten en 84 procent van de WO-studenten behoren naar schatting tot de onderinstromers.

3.2 Onderwijsresultaten

Ook al vindt er een geleidelijke stijging van het gerealiseerde opleidingsniveau van de belangrijkste groepen etnische minderheden plaats (Tesser e.a., 1996, in SCP 1998), de achterstanden blijken hardnekkig. Hun positie onderscheidt zich ongunstig, ook als zij vergeleken wordt met die van autochtone leerlingen in vergelijkbare sociaal-economische omstandigheden. Leseman e.a. (1995) concluderen daaruit dat de achterstand van allochtonen niet uitsluitend het gevolg is van hun lage sociaal-economische status, maar dat anderstaligheid en cultuurgebonden opvoedingspatronen er mede verantwoordelijk voor zijn.

De leerprestaties van allochtone leerlingen in het primair onderwijs zijn in het algemeen zowel op tussenmomenten als aan het einde van de basisschoolperiode lager dan die van autochtonen. Met name Turkse en Marokkaanse leerlingen doen het minder goed. Wanneer deze leerlingen op scholen zitten met veel 1,90 leerlingen blijken hun prestaties nog lager. De onderwijspositie van leerlingen op scholen met veel allochtone leerlingen blijft achter bij het landelijke beeld. Aan het eind van de basisschool is 27 procent van de 1,90 leerlingen blijven zitten, tegen 11 procent van de 1,00 leerlingen. Het aandeel allochtone leerlingen in het speciaal onderwijs is iets hoger dan in het basisonderwijs, maar neemt niet toe. Ondanks het feit dat er een lichte overadvisering van allochtone leerlingen wordt geconstateerd, krijgen relatief weinig allochtone leerlingen een advies hoger dan MAVO aan het eind van de basisschool.

Allochtonen leerlingen verlaten het primair onderwijs over het algemeen op wat latere leeftijd. In de groep vier- tot elfjarigen is het aandeel leerlingen met een gewicht 1,90 ongeveer 12 procent. Daarna stijgt dit percentage drastisch tot 24 procent in de groep twaalfjarigen, 59 procent in de groep dertienjarigen en 72 procent in de groep veertienjarigen.

Ook de schoolloopbanen van allochtonen in het voortgezet onderwijs laten een achterstand zien ten opzichte van die van autochtonen. Er is vaker sprake van zitten-blijven en afstromen naar een lager schooltype (vooral Surinaamse leerlingen) en voortijdig schoolverlaten. Ze kiezen vaker een vakkenpakket met een lager civiel effect en sluiten de school minder vaak met een diploma af (vooral Turkse en Marokkaanse leerlingen). In 1998 heeft de inspectie in samenwerking met het CBS en de Informatie-beheergroep, de individuele eindexamenresultaten uitgesplitst naar etniciteit. Er is daarbij onderscheid gemaakt tussen CUMI- leerlingen, overige allochtonen en autochtonen (zie VO, hoofdstuk 6). Zowel het slaagpercentage als het gemiddeld eindexamencijfer ligt voor allochtone leerlingen lager dan voor autochtone leerlingen. Op scholen met allochtone leerlingen ligt het slaagpercentage voor alle groepen leerlingen lager dan op andere scholen.

In het voortgezet speciaal onderwijs zijn Turken en Marokkanen oververtegenwoordigd.

Niet alleen nemen allochtonen in geringere mate deel aan de beroepsopleidende en beroepsbegeleidende leerwegen in het beroepsonderwijs, hun prestaties daar zijn ook lager dan die van allochtonen (Inspectie van het Onderwijs, 1996). De doorstroming van nieuwkomers naar het beroepsonderwijs is gering.

3.3 Beleid en onderwijskundige aanpak

De aanpak van onderwijsachterstanden kreeg van 1986 tot 1998 gestalte via het Onderwijsvoorrrangsbeleid. Samenwerking tussen onderwijs en welzijnsinstellingen werd gezien als belangrijke voorwaarde om problemen van leerlingen in achterstandssituaties aan te pakken. Tot 1993 was de besteding van middelen die de scholen ontvingen ter beoordeling van de school. Na 1993 moesten gebiedsplannen worden opgesteld die dienden te passen binnen het Landelijk Beleidskader om voor bekostiging in aanmerking te komen. Hiermee werd beoogd om scholen meer te focussen op belangrijke kernactiviteiten. De inspanningen in het kader van het Onderwijsachterstandenbeleid hebben in het algemeen niet tot voldoende resultaten geleid. Een belangrijke reden daarvoor wordt gezien in de vrijheid in de inzet van middelen. Veel van de extra formatie die aan scholen werd toegekend werd niet ingezet voor een gerichte begeleiding van leerlingen, maar veelal voor een algemene klassenverkleining (Mulder, 1996).

De gedachte dat achterstandsbestrijding een integrale benadering vraagt, waarvoor middelen doelgericht moeten worden ingezet daar waar ze het hardst nodig zijn, heeft geleid tot de Wet Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) die sinds 1 augustus 1998 van kracht is. Een lokale aanpak, afgestemd op de landelijke doelstellingen voor achterstandsbestrijding staat daarin centraal. Dit betekent voor scholen dat de inzet van de vergoedingen die zij in het kader van de gewichtenregeling en de CUMI-VO regeling ontvangen, onderdeel dienen uit te maken van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. Overige beleidsplannen ter bestrijding van onderwijsachterstanden moeten aan de gemeente worden voorgelegd voor goedkeuring en financiering. Dit geldt ook voor het Onderwijs in Allochtone Levende Talen, indien de gemeente hiervoor middelen ontvangt. Recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer (1998) toonde aan dat er in het voortgezet onderwijs nauwelijks zicht bestaat op de daadwerkelijke inzet van middelen volgens de diverse regelingen van voor 1998. Dat maakt evaluatie van de effecten nauwelijks mogelijk. Wellicht kan de grotere planmatigheid in de inzet van middelen voor leerlingen in een achterstandpositie ook leiden tot een groter inzicht in de werkelijke besteding. Inmiddels is in alle vier de grote steden een GOA-plan vastgesteld en zijn er onderlinge afspraken gemaakt over, onder andere, een gezamenlijke monitoring van de effecten van het beleid.



Evenals in het Onderwijsverslag over 1997 constateert de inspectie primair onderwijs in 1998 dat verbetering van onderwijs in eigen taal en cultuur en Nederlands als tweede taal weinig aandacht krijgt. Ondanks het feit dat er voldoende materiaal op de markt is, wordt er zelden een programma voor Nederlands als tweede taal gebruikt. Instructie in Nederlands als tweede taal kan ook zonder gebruik van een specifieke methode vorm krijgen als leraren in hun handelen rekening houden met de extra onderwijsbehoeften op taalgebied en situaties benutten om de woordenschat van leerlingen uit te breiden en ze een correct taalgebruik bevorderen. Het blijkt dat het afstemmen van de instructie op de behoeften van leerlingen op taalgebied op acht van de tien scholen voldoende gebeurt. Leraren op scholen in de grote steden en op scholen met veel 1,90 leerlingen slagen hier minder goed in. De etnisch en culturele verscheidenheid van de Nederlandse samenleving krijgt slechts op eenderde van de scholen voldoende aandacht in de vorm van intercultureel onderwijs. De aandacht hiervoor is wel groter op scholen met veel 1,90 leerlingen (zie ook PO).

De inspectie voortgezet onderwijs ging in 1998 na hoe het op de werkvloer gesteld was met het onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties (zie VO, paragraaf 3.2). Het onderzoek betrof tien scholen met een hoge concentratie leerlingen die vanwege sociale, culturele of economische omstandigheden een verhoogd risico lopen op vertraging in hun schoolloopbaan of op schooluitval. Alle scholen hebben maatregelen getroffen om achterstanden tegen te gaan (taalbeleid, leerlingenzorg, externe relaties), maar het achterstandenbeleid van de scholen werkt in de lessen onvoldoende door. Het blijft vaak bij procedurele afspraken en de begeleiding van de leerlingen na het tweede leerjaar krijgt minder gestalte dan daarvoor. Leraren bleken weinig elementen uit het tweede-taalonderwijs toe te passen, zoals het systematisch uitbreiden van de woordenschat of het toepassen van leesstrategieën. Daarnaast werden condities aangetroffen die niet bevorderlijk zijn voor het daadkrachtig ter hand nemen van de activiteiten ter verbetering van de onderwijspositie van leerlingen in achterstandssituaties. De meeste scholen bleken namelijk problemen te hebben met het op peil houden van het niveau en de omvang van hun lerarenteam en de bezetting van het management was op deze scholen niet altijd een stabiele factor. Veel scholen investeren in de contacten met allochtone ouders, maar betrokkenheid bij culturele verenigingen van allochtone ouders ontbreekt veelal.

In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie is het aanbod voor pas in Nederland gekomen allochtonen gewijzigd met de invoering in 1998 van de Wet Inburgering Nieuwkomers. Het educatieve deel van het verplichte inburgeringsprogramma wordt na gemiddeld zeshonderd uur in één jaar afgesloten met toetsen waarvan de beheersingsniveaus door de minister van OCenW zijn vastgesteld. Het bestaat uit:

- de opleiding Nederlands als tweede taal;
- de opleiding Maatschappelijke oriëntatie;
- het onderdeel Beroepenoriëntatie.

Zo'n 60 procent van de nieuwkomers stroomt door naar het reguliere educatie-aanbod (basiseducatie en VAVO), tegen slechts 4 procent naar het beroepsonderwijs.

In het hoger onderwijs worden 79 projecten aan universiteiten en hogescholen gesubsidieerd door het Expertisecentrum Allochtonen Hoger Onderwijs. Het betreft projecten ter verbetering van het beleid en de voorzieningen voor allochtonen studenten.

3.4 De onderwijssituatie van allochtonen in het buitenland.

Om te kijken of de achterblijvende onderwijspositie van allochtonen een specifiek Nederlands probleem is, is de onderwijssituatie van allochtonen in enkele referentielanden bekeken: Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk (zie bijlage 3).

De prestatiegegevens die in de verschillende landen beschikbaar zijn, zijn zeer divers van aard. Een nadere exploratie van de in het Onderwijsverslag over 1997 gerapporteerde omvang van de verschillen in wiskundeprestaties van allochtonen en autochtonen in landen was daardoor niet goed mogelijk.

De internationale vergelijking toont wel aan dat in het algemeen de onderwijssituatie van en voor allochtonen in Nederland overeenkomt met die in het buitenland. Overal is de positie van allochtonen zwakker dan die van autochtonen en hun schoolloopbaan verloopt minder gunstig. Dit blijkt uit een ondervertegenwoordiging in de hogere en een oververtegenwoordiging in de lagere schoolvormen, lagere scores op (nationale) testen, een langere studieduur, een lager bereikt kwalificatieniveau, een hoger aandeel in de schooluitval, een hogere doorverwijzing naar het speciaal onderwijs en soms meer problemen bij de toegang tot het hoger onderwijs (Verenigd Koninkrijk). Bepaalde groepen blijken meer risico's te lopen op achterstand dan andere. Er zijn echter ook groepen allochtonen te onderscheiden, die de autochtonen op punten overtreffen. Dit laatste verschijnsel betreft een verschil met de Nederlandse situatie dat gedeeltelijk verklaard kan worden uit de veelal ruimere definities die in het buitenland gehanteerd worden voor allochtonen in het onderwijs. De belangrijkste verklaringen voor de grotere problemen van bepaalde groepen worden toegeschreven aan een lage sociaal-economische status, het spreken van de moedertaal thuis en verschillen in motivatie om te integreren.

Waar het algemene opleidingsniveau de laatste tien jaar overal gestegen is, blijft de omvang van de stijging bij allochtonen vaak achter bij die van autochtonen. Een gunstige uitzondering betreft Nord-Rhein Westfalen, waar er een grotere stijging van het kwalificatieniveau bij allochtonen dan bij Duitsers is geconstateerd. In het Verenigd Koninkrijk blijft de participatiegraad van Aziaten aan het hoger onderwijs groter dan van autochtonen.

De meeste groepen allochtonen behoren in alle landen tot de groepen met de laagste sociaal-economische status. Deze factor is meer bepalend voor de onderwijsprestaties dan etniciteit. Onderzoeken in Engeland en Frankrijk (Gillborn & Gipps, 1996; Vallet & Caille, 1996) tonen aan dat wanneer de prestaties van allochtone en autochtone leerlingen met dezelfde sociaal-economische status worden vergeleken, de verschillen veel geringer zijn of zelfs wegvallen. Vergeleken met leerlingen in dezelfde omstandigheden nemen allochtone leerlingen in Frankrijk zelfs vaker deel aan meer gunstige schoolloopbanen.

Recent onderzoek van Blair en Bourne (1998) in het Verenigd Koninkrijk benadrukt dat de algemene succeskenmerken van effectieve scholen zoals effectieve instructie, nadruk op basisvaardigheden, uitbreiding van de leertijd, hoge verwachtingen, frequente evaluatie en vroege diagnose (zie ook De Geus et al., 1998) noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarden bieden om de leerprestaties van allochtonen te verbeteren. Specifieke succeskenmerken van scholen met veel allochtonen zijn volgens hen:

- een streng en overtuigd leiderschap in het onderwerp 'gelijke kansen';
- scholen luisteren naar en leren van leerlingen en ouders;
- aanknopen van relaties met de lokale gemeenschappen;
- een 'whole child' benadering;
- duidelijke procedures om met racisme om te gaan;
- procedures om schoolverwijdering te voorkomen;
- hoge verwachtingen en duidelijke systemen voor doelbepaling, en het volgen van individuele leerlingen;
- monitoren op basis van etniciteit: dit geeft tijdig een beeld waar groepen uit de boot vallen en waar maatregelen nodig zijn.

De kenmerken 'hoge verwachtingen' en 'het systematisch volgen van de leerlingen' werden ook door de inspectie (1997) gevonden als succeskenmerken. Daarnaast werden kenmerken als het 'structureel werken aan woordenschatontwikkeling', 'het werken met



een programma Nederlands als tweede taal', en 'het geven van feedback aan leraren op hun handelen' cruciaal geacht.

De aanpak van onderwijsachterstanden richt zich in vrijwel alle landen op taalverwerving, voor- en vroegschoolse aanpak, relatie school- omgeving en relatie school-ouders, samenhang in het aanbod van verschillende instanties en voortijdig schoolverlaten. Wat betreft het beleid en de onderwijskundige aanpak in de landen valt vooral het verschil op in doelgerichtheid van de inzet van de extra middelen op. Het meest doelgericht zijn de Section 11-projecten in het Verenigd Koninkrijk en de extra lerareninzet gecombineerd met gedetailleerde richtlijnen voor de organisatie en het curriculum in Duitsland. De speciale leerkrachten die in het Verenigd Koninkrijk worden ingezet onderhouden zeer nauwe contacten met de klasseleerkrachten en zijn ook vaak in de klas aanwezig voor het geven van de extra begeleiding.

De inspectie denkt dat met het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid in Nederland een goede stap is gezet in de richting van een meer doelgerichte en planmatige inzet van de inspanningen om het onderwijs aan allochtonen te verbeteren. Het is van groot belang dat gemeenten en scholen hun beleid afstemmen en concretiseren in gerichte en langdurige activiteiten om leerlingen de extra begeleiding te bieden. De uitvoering daarvan in de dagelijkse onderwijspraktijk zal een belangrijk aandachtspunt voor de inspectie zijn in de komende jaren.

De inspectie heeft in 1997 een onderzoek gedaan naar de situatie van de leerkrachten in de basisschool. Het doel van het onderzoek was om te kijken naar de werksituatie van de leerkrachten en de mogelijkheden om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Het onderzoek is uitgevoerd door de inspectie van het onderwijs en de resultaten zijn in 1998 gepubliceerd. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de leerkrachten in de basisschool een belangrijke rol spelen in de kwaliteit van het onderwijs. De leerkrachten zijn verantwoordelijk voor de leerresultaten van de leerlingen en de sfeer in de klas. De inspectie heeft daarom aandacht besteed aan de werksituatie van de leerkrachten en de mogelijkheden om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de leerkrachten in de basisschool een belangrijke rol spelen in de kwaliteit van het onderwijs. De leerkrachten zijn verantwoordelijk voor de leerresultaten van de leerlingen en de sfeer in de klas. De inspectie heeft daarom aandacht besteed aan de werksituatie van de leerkrachten en de mogelijkheden om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

4 ONDERWIJS- EN LEERTIJD

Voldoende en goed benutte onderwijs- en leertijd zijn een belangrijke voorwaarde voor leren en het leveren van prestaties. Het programmeren en optimaal realiseren van voldoende onderwijs- en leertijd is een aandachtspunt in alle onderwijssectoren. De inspectie vraagt in dit verslag speciale aandacht voor dit onderwerp, omdat zij problemen met het omgaan met tijd en daardoor tijdverlies constateert (zie sectordelen).

Bij onderwijstijd voor leerlingen en studenten gaat het om de gebruikelijke lessen en om de overige uren waarin ze onder begeleiding of verantwoordelijkheid van leraren onderwijs genieten. Dit noemen we het onderwijsprogramma. De onderwijsinstelling is verantwoordelijk voor het plannen, realiseren en efficiënt benutten van deze tijd.

Het begrip leertijd verwijst naar de tijd die leerlingen en studenten ontvangen en besteden. Hier gaat het om de tijd waarin geleerd wordt, dat wil zeggen zowel binnen de onderwijstijd als binnen de tijd die besteed wordt aan huiswerk of zelfstudie. In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en in het hoger onderwijs wordt hiervoor de term studielast gebruikt.

De leertijd die leerlingen en studenten ontvangen en besteden is zowel afhankelijk van de wijze waarop de onderwijsinstelling met de tijd omgaat als van factoren als motivatie, inzet en verzuim van leerlingen en studenten zelf.

Voor elke onderwijssector bestaat er een (formele) tijdsnorm. Onderwijsinstellingen worden geacht de onderwijstijd en de studielast overeenkomstig de (formele) normen te programmeren en te realiseren. Leerlingen en studenten worden geacht de benodigde inzet te plegen.

In de praktijk blijkt er tijdverlies op te treden of wordt de tijd niet optimaal benut. Onderwijs- en leertijd gaat verloren wanneer scholen onvoldoende onderwijs- en leertijd programmeren en realiseren, maar ook wanneer leerlingen of studenten verzuimen door bijvoorbeeld ziekte, het later met onderwijs starten (primaire onderwijs), spijbelen (met name in het voortgezet en beroepsonderwijs) of een te lage studie-inzet plegen. Er is sprake van tijdswinst als scholen of leerlingen inspanningen verrichten die extra leertijd creëren.

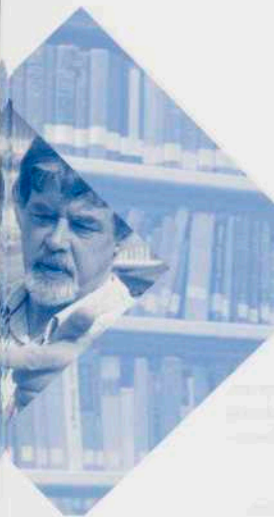
Direct verlies van onderwijstijd treedt op als lessen niet worden gepland of als geplande tijd niet wordt gerealiseerd. Leerlingen krijgen in deze tijd geen les. Een slechte benutting van gerealiseerde onderwijstijd treedt op als leerlingen wel les krijgen, maar in minder optimale omstandigheden, bijvoorbeeld als leerlingen over meerdere klassen worden verspreid bij ziekte van een leraar.

Er is ook sprake van een slechte benutting als de geprogrammeerde studielast niet realistisch is en te weinig van studenten vraagt of als er een slechte verhouding tussen onderwijsuren en zelfstudie-uren wordt geprogrammeerd.

Daarnaast kan er sprake zijn van slechte benutting van de onderwijstijd in normale omstandigheden, bijvoorbeeld door onderwijs dat niet afgestemd is op verschillen tussen leerlingen.

De inspectie constateert dat er zowel discrepantie bestaat tussen de norm en de geprogrammeerde onderwijs- en leertijd als tussen de geprogrammeerde en de gerealiseerde tijd. Overal treedt direct verlies van onderwijstijd en onderbenutting op. Dit verlies is relatief klein in het primaire onderwijs en groter in de overige sectoren.

Een belangrijk punt van zorg is het niet volledig programmeren van de formele onderwijstijd. De inspectie is van mening dat dit zoveel mogelijk vermeden moet worden, omdat gewoontes op dit gebied moeilijk terug te draaien zijn. Het mag niet zo zijn dat er een cultuur bestaat of ontstaat waarin onderwijsinstellingen de formele onderwijstijd al te makkelijk structureel verloren laten gaan door organisatorische maatregelen, zoals geen



vervanging bij nascholing te organiseren, lesuren terugbrengen zonder compensatie in enige vorm of het programmeren van een te lage studielast. Daarnaast is zij van mening dat er een zodanige afstemming tussen regelingen voor arbeidsvoorwaarden en regelgeving voor onderwijstijd dient te zijn, dat hiermee recht gedaan wordt aan organisatorische noodzaken als, bijvoorbeeld, het binnen het schooljaar plannen van rapportvergaderingen waarbij grote groepen leraren aanwezig dienen te zijn.

Problemen met de realisatie van de geprogrammeerde tijd traden het afgelopen jaar op doordat het probleem van het huidige en toekomstige personeelstekort pregnant naar voren kwam. Met name in de grote steden, waar nauwelijks vervanging bij ziekte of nascholing kan worden georganiseerd. De inspectie ziet dit als een serieuze bedreiging voor het realiseren van voldoende onderwijstijd. De huidige noodmaatregelen bij personeelsproblemen leiden weliswaar niet altijd tot lesuitval, maar wel tot een verlies van effectieve leertijd. Bovendien gaan ze ten koste van andere taken van leraren die belangrijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Het gaat hier overigens om verlies van tijd waarvoor scholen maar gedeeltelijk verantwoordelijk kunnen worden gesteld.

Toch zijn er mogelijkheden om tijdverlies tegen te gaan en zelfs om tijdwinst te boeken. Scholen plegen ook inspanningen op dit gebied. Naast het gebruikelijke geven van huiswerk, dienen initiatieven als de verlengde schooldag, bij- en hulplessen, verzuimregistratie en verzuim-aanpak genoemd te worden. Bovendien beginnen naast de traditionele klassikale lessen de experimenten met andere didactische werkvormen op gang te komen, die eveneens een goede tijdsbenutting kunnen geven en de kans op leren kunnen vergroten.

In het algemeen blijkt dat de feitelijk gerealiseerde onderwijs- en leertijd onder de norm ligt, met name in de hogere onderwijssectoren. De factoren die hierop van invloed zijn, betreffen van schoolzijde de structurele organisatorische maatregelen (al dan niet vanuit een te laconieke houding ten opzichte van onderwijstijd) en de personeelsproblemen. Van leerling- en studentzijde betreft het verzuim en een te lage studie-inzet.

De maatschappelijke functies van ons onderwijs zijn gediend bij een goede waarborg in de vorm van voldoende onderwijs- en leertijd. Deze waarborg moet realistisch zijn en in de regelgeving verankerd. De inspectie ziet het als haar taak erop toe te zien dat deze tijd ook wordt gerealiseerd en om zo nodig in overleg te treden met die scholen waar naar haar mening onvoldoende tijd wordt geprogrammeerd of gerealiseerd, of waar tijd slecht wordt benut.

5 INTEGRITEIT EXAMENS

Examens vormen een belangrijk onderdeel van het onderwijs. Aan de diploma's die op basis van de examens worden afgegeven worden betekenisvolle civiele effecten verbonden: de toegang tot beroepsuitoefening, het recht om zonder nadere eisen en voorwaarden deel te kunnen nemen aan vervolgonderwijs, toegang tot bepaalde selectieprocedures en, in het algemeen, maatschappelijk respect. Examens manifesteren de maatschappelijke waardering voor onderwijs. Het is zeker ook om die reden van groot belang dat examens met de grootst mogelijke zorgvuldigheid worden uitgevoerd.

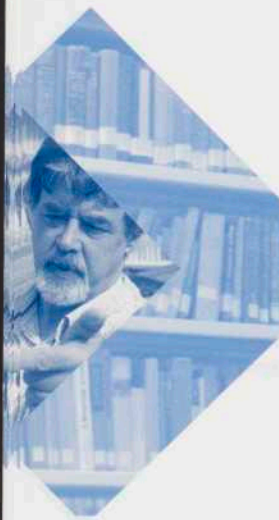
In de aandacht die de inspectie aan de examinering schenkt, maakt ze onderscheid naar verschillende fasen van het proces van examinering:

- de kwaliteit van de regels en reglementen die het speelveld voor de examinering, voor alle betrokkenen, vormen (de onderwijs- en examenreglementen);
- de organisatie en uitvoering van het examineerproces;
- de validiteit van de inhoud van de examinering ten opzichte van de eindtermen;
- de zak-slaagbeslissingen die in de instellingen genomen worden en de cesuur die daarbij gehanteerd wordt;
- de feitelijke resultaten die in de examinering behaald worden en de ontwikkeling daarin.

Voor de sectoren van het onderwijs waar examineren aan de orde is, is een en ander uitgewerkt in de sectorhoofdstukken. In dit algemene gedeelte worden nog enkele aspecten van het examineren onderstreept.

De toegenomen maatschappelijke druk op het behalen van goede resultaten laat de betekenis van examenresultaten voor de instelling als geheel toenemen. Op zichzelf is dat een goede ontwikkeling omdat het resultaat dat in examens behaald wordt ook iets (maar niet alles) zegt, over de kwaliteit van de onderwijsinstelling. In de openbare beoordeling van scholen spelen examenresultaten die er behaald worden terecht een belangrijke rol. In de sectoren beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en hoger onderwijs wordt bij de bekostiging van het onderwijs aan de behaalde diploma's en diplomaniveaus extra betekenis toegekend door uit te gaan van 'outputfinanciering'. Het is duidelijk dat deze toename van de betekenis ook effect zal hebben op de wijze waarop de instellingen met het gehele proces van examinering omgaan. De integriteit van het gehele examineerproces wordt door deze ontwikkeling nadrukkelijker op de proef gesteld en zeker daar waar de examinering geheel in handen is van de instelling zelf (zoals in het hoger onderwijs het geval is) moet de onafhankelijkheid van de examinering nog zorgvuldiger worden bewaakt. In het voortgezet onderwijs is voor de inspectie het verschil tussen het resultaat behaald op het schoolonderzoek en het resultaat op het centraal schriftelijk een indicator. Wanneer het verschil tussen deze beide grootheden de waarde van één cijferpunt overschrijdt is dit voor de inspectie aanleiding om dit punt mee te nemen in haar onderzoek van de instelling. In het beroepsonderwijs dient het stelsel van externe legitimering de onafhankelijkheid van het examineerproces te waarborgen. Dit stelsel is pas sinds kort in werking en momenteel is zowel de procedurele- als de inhoudelijke kant van de examinering sterk in ontwikkeling. In de afgelopen jaren, en ook in dit verslag, heeft de inspectie beroepsonderwijs en volwasseneneducatie de examenpraktijk van nog al wat instellingen gekritiseerd.

Het gehele onderwijs is sterk in ontwikkeling. Het systeem van examineren is daar en zal daar niet van uitgesloten zijn. Het zal een wezenlijk kenmerk blijven van een onderwijsstelsel waarin maatschappelijk erkende rechten aan deelnemers worden toegekend. Wanneer het examinersysteem niet meer de zorgvuldige uitvoering van deze maatschappelijke opdracht waarmaakt, dan werkt dat ten nadele van het gehele



onderwijs en de maatschappelijke waardering die er voor wordt opgebracht. De wijze van examineren kent altijd haar beperkingen. Niet alles kan even goed geëxamineerd worden. Goed examineren is kostbaar en dus is beperking tot hoofdzaken essentieel. Kennis is gemakkelijker te examineren dan inzicht, maar dit is geen reden om het examineren van inzicht als zodanig ter discussie te stellen. Juist ook nu allerlei bepalingen in wet- en regelgeving van minder betekenis worden geacht in verband met de toegenomen behoefte aan variëteit in de uitvoering komt de afsluitende examinering in een geheel nieuw licht te staan. In de bijdrage over het hoger onderwijs wordt daar in deze zin ook op gewezen.

Bij examensystemen spelen in de regel twee zaken: het al dan niet slagen en de cijfers waarmee dat slagen wordt bereikt. Algemeen is geaccepteerd dat het eerste - het slagen - het belangrijkste is en dat het niveau waarop wel interessant is maar secundair. Het één wordt beïnvloed door het ander: als er voor de toelating tot het hoger onderwijs geen betekenis wordt toegekend aan het niveau waarop een vak bereikt is, dan zal dat feit zijn betekenis hebben in het geheel van het voortgezet onderwijs. Een zes is dan voldoende, ook een 5,7 wanneer die afgerond wordt tot een 6. Wanneer voor de toelating tot bepaalde studierichtingen het cijferresultaat wel een rol speelt, dan is dat direct van invloed op de studiehouding en cultuur in het voorafgaande onderwijs. Scholen in het voortgezet onderwijs verschillen niet zoveel van elkaar op het schoolgemiddelde per vak; het schommelt tussen de 5,5 en de 7. Dat het schoolgemiddelde rond de zes ligt heeft natuurlijk ook te maken met de nationale normering. Er zijn maar zeer weinig scholen die een examen-gemiddelde halen van 7,0 of hoger. In de komende jaren zal de inspectie nadere studie verrichten naar de verschillen in examenresultaten van scholen in het voortgezet onderwijs, de verklaringen hiervoor en de betekenis voor de onderwijscultuur in de scholen.

6 NALEVING WET- EN REGELGEVING

Vorig jaar waren een aantal onderwerpen in de regelgeving naar het oordeel van de inspectie aan heroverweging toe. Het betrof de volgende zaken:

- 1 Het opheffen van de onduidelijkheid in de regelgeving over de weging van leerlingen in het primair onderwijs.
- 2 De norm voor het totaal aantal uren onderwijsprogramma in de bepalingen in de Wet op het Voortgezet Onderwijs zou een feitelijk uitvoerbare norm moeten zijn.
- 3 De verplichting tot het uitreiken van het getuigschrift basisvorming volgens de huidige regels zou kunnen worden afgeschaft, alsmede het verbod op deeltijdarbeid.
- 4 In de Wet Educatie en Beroepsonderwijs zou een bepaling opgenomen dienen te worden over de minimale omvang van de onderwijsprogramma's die door de onderwijsinstellingen geleverd worden.

Deze aanbevelingen zijn voor 1998 onverkort van kracht. Inmiddels zijn op grond van onderzoek naar de uitwerking van de gewichtenregeling concrete beleidsaanbevelingen gedaan voor herziening van de regeling.

De aanbeveling voor het opnemen van een norm voor de minimale omvang van onderwijsprogramma's in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs heeft geleid tot afspraken in het regeerakkoord, waarbij in de tekst is opgenomen dat er sprake is van eenzelfde norm als die welke voor de Tweede Fase geldt.

In 1998 constateert de inspectie opnieuw een aantal knelpunten bij de naleving van wet- en regelgeving. De inspectie voortgezet onderwijs heeft vooral aanbevelingen naar de scholen waar het gaat om de naleving. Het betreft:

- Scholen moeten meer oog hebben voor de formele eisen die gelden voor de toelating van leerlingen tot het IVBO/LOO (artikel 7 Inrichtingsbesluit voortgezet onderwijs).
- Scholen moeten het schoolverzuim door (partieel) leerplichtige leerlingen strikter melden aan de gemeente en de minister (artikel 21 en 25, lid 2 en 3 Leerplichtwet).

Voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie beveelt de inspectie aan:

- Een uitbreiding van de regelgeving die instellingen verplicht, alvorens een diploma af te geven, voor de extern te legitimeren deelkwalificaties een schriftelijke verklaring van een exameninstelling te hebben verkregen, waaruit blijkt dat aan de wettelijke vereisten met betrekking tot externe legitimering is voldaan.
De exameninstelling geeft deze verklaring af per cohort en per opleiding waarvoor deze de externe legitimering heeft verzorgd. (Zie BVE, paragraaf 4.2)
- Het opnemen van een verplichting tot centrale registratie van examenuitslagen (bij voorkeur bij de IBG te Groningen) en melding van examenuitslagen (met verwijzing naar de desbetreffende Onderwijs Examen Regeling en naar de bovenbedoelde verklaring van externe legitimering) bij de inspectie, binnen een wettelijk te stellen termijn, bij voorkeur jaarlijks voor 15 september (zie BVE, paragraaf 3.7).

Verder pleit de inspectie voor aanscherping en controle van bestuurlijke afspraken met betrekking tot de naleving van de convenantsafspraken voor de overdracht van het stelsel van opleidingen voor verpleging en verzorging, met name voor wat betreft de betrokkenheid van het werkveld bij de beroepspraktijkvorming (zie BVE, paragraaf 3.7).

In het hoger onderwijs speelt voor de inspectie de kwestie van de controle op de studielast. Bij het toezicht op het hoger onderwijs is meermalen gebleken dat de

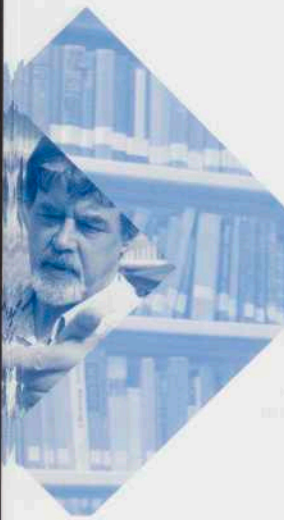


studielastsystematiek voor de programmering van onderwijs weliswaar behulpzaam is, maar dat de norm die in de wet is opgenomen voor het toezicht op de naleving ervan ongeschikt is.

Er zijn geen mogelijkheden om na te gaan of de programmering in overeenstemming is met een norm waarvan de realisatie slechts bij de student zelf kan worden vastgesteld. Er zijn geen betrouwbare methoden om de studielast die een programma daadwerkelijk veroorzaakt vast te stellen.

LITERATUUR

- Akker, A. van den (1996). *Een hoorn des overvloeds zonder exotische vruchten*. De stand van zaken rond seksuele voorlichting en vorming op scholen voor voortgezet onderwijs te Utrecht. Utrecht: GG&GD.
- Algemene Rekenkamer (1998). *Bestrijding onderwijsachterstand in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: SDU.
- Blair, M., J. Bourne (1998). *Making the difference*. Teaching and learning strategies in successful multi-ethnic schools. London: DfEE/Open University.
- Bruijn, E., T. Moerkamp (1997). *De studeerbaarheid van het MBO*. De onderwijsintensiteit en studeerbaarheid van de lange en korte MBO- opleidingen. Amsterdam: SCO-Kohnstam Instituut.
- Geus, W. de, Th. Buis, E. Jacobs, L. Mulder (1997). *Onderzoek naar onderwijsachterstanden*. Strategieën en resultaten voor risicokinderen in internationaal perspectief. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
- Gilborn, D., C. Gipps (1998). *Recent Research on the Achievements of Ethnic Minority Pupils*. London: Office for Standards in Education.
- Inspectie van het Onderwijs (1996). *Allochtonen in het MBO*. Breda: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (1997). *Zicht op resultaat*. De kwaliteit van het onderwijs aan achterstandsleerlingen. Den Haag: SDU (Inspectierapport 1997-1).
- Inspectie van het Onderwijs (1998). *De onderwijspositie van allochtonen in het buitenland*. Interne publicatie. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jong, U. de (1998). *Rapportage voor ECHO van het aandeel studenten in het hoger onderwijs in Nederland in de cohorten 95/96 en 97/98*. Amsterdam: SCO-Kohnstam Instituut.
- Leseman, P.P.M., F.F. Sijlsing, S.R. Jap-A-Joe, S. Sahin (1995). *Gezinsdeterminanten van de cognitieve ontwikkeling van vierjarige Nederlandse, Surinaamse en Turkse kleuters*. Pedagogische Studiën, Jaargang 72.
- Mulder, L. (1996). *Meer voorrang, minder achterstand?* Het onderwijsvoorrangsbeleid getoetst. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
- Renskens, J., N. van Overbeek (1998). *Je bent een jongen, dus verlang je naar een meisje*. Het Onderwijsblad, nr. 11, Jaargang 2.
- Sociaal Cultureel Planbureau (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. 25 jaar sociale verandering. Rijswijk: SCP.
- Tesser, P.T.M., F.A. van Dugteren en A. Merens (1996). *Rapportage Minderheden 1996*. Bevolking, arbeid, onderwijs, huisvesting. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA (Cahier 142).
- Vallet, L.A., J.P. Caille (1996). *Les élèves étrangers ou issus de l'immigration dans l'école et le collège français*. Paris: Ministère de L'Éducation nationale et DEP.



Verweij, A.O., E.J. Latuheru, A.M. Rodenburg, Y.M.R. Weijers (1998). *Jaarboek 1997 Grote-Stedenbeleid*. Deel 1: situatie en ontwikkelingen in de steden. Rotterdam: Instituut voor sociologischeconomisch onderzoek (ISEO).

Vries, J. de (1998). *Versillen verkend*. Een inventarisatie van de houding van allochtone leerlingen en ouders ten opzichte van homoseksualiteit. Utrecht: FORUM Instituut voor multiculturele ontwikkeling.





Primair onderwijs

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 35

1 INLEIDING 37

1.1 Thema's 38

1.1.1 Leer- en onderwijstijd 38

1.1.2 Het onderwijs aan leerlingen van allochtone herkomst 39

1.1.3 Het onderwijs in de grote steden 40

1.2 Ontwikkelingen 41

1.2.1 Scholen en besturen in het primair onderwijs 41

1.2.2 Leerlingen 42

1.2.3 Personeel 43

2 ONDERWIJSPROCESSEN 47

2.1 Leerstofaanbod 47

2.1.1 Kerndoelen 47

2.1.2 Overige kenmerken van het leerstofaanbod 50

2.1.3 Samenvatting 51

2.2 Leer- en onderwijstijd 52

2.2.1 Uitbreiding van de leer- en onderwijstijd 53

2.2.2 Het gebruik van onderwijstijd 53

2.3 Pedagogisch klimaat 55

2.3.1 Ondersteuning 55

2.3.2 Uitdaging en stimulering 56

2.4 Didactisch handelen 57

2.4.1 Helderheid en structuur van instructie en verwerking 57

2.4.2 Stimuleren van actieve deelname van leerlingen aan het leerproces 58

2.4.3 Aandacht voor leerstrategieën 59

2.4.4 Afstemming van het onderwijs op relevante verschillen tussen leerlingen 60

2.4.5 Klassenorganisatie 61

2.4.6 Samenvatting en beschouwing: het didactisch handelen van leraren 62

2.5 Leerlingenzorg 63

3 OPBRENGSTEN 65

3.1 Leerresultaten 65

3.2 Onderwijspositie 67

3.2.1 Zittenblijven 68

3.2.2 Verwijzingen naar het speciaal onderwijs 68

3.2.3 Adviezen voor het voortgezet onderwijs 69

3.3 Samenvatting en beschouwing: opbrengsten 69

4 CONDITIES 71

4.1 Kwaliteitszorg 71

4.2 Professionalisering 73

4.3 Interne communicatie 75

4.4 Externe contacten 75

4.4.1 De relatie met voorschoolse voorzieningen 77

4.4.2 De relatie met het voortgezet onderwijs 77



- 4.4.3 De relatie met schoolbegeleidingsdiensten 79
- 4.5 Contacten met ouders 80
- 4.6 De inzet van personele middelen 82
- 4.6.1 Groepsverkleining onderbouw basisonderwijs 82
- 4.6.2 Taak- en functiedifferentiatie 83
- 4.7 Schooladministratie en schoolprocedures: naleving wet- en regelgeving 85
- 4.7.1 Schoolplan 85
- 4.7.2 Schoolgids 85
- 4.7.3 Klachtenregeling 86
- 4.7.4 Directiestatuut 86
- 4.7.5 Kerndoelen 86
- 4.7.6 Zorgplannen 86
- 4.7.7 Wachtlijsten 86
- 4.7.8 Toelatingsbeleid speciaal onderwijs 87

5 ISLAMITISCHE SCHOLEN EN INTERNATIONAAL GEORIËNTEERDE SCHOLEN 89

- 5.1 De kwaliteit van het onderwijs op Islamitische scholen 89
- 5.2 Scholen met internationale afdelingen 91

6 SAMENVATTING EN NABESCHOUWING 93

- 6.1 Samenvatting 93
- 6.1.1 De kwaliteit van het basisonderwijs in Nederland 93
- 6.1.2 Verschillen tussen scholen 95
- 6.1.3 Leertijd 97
- 6.2 Nabeschuwing 98

LITERATUUR 103

BIJLAGEN 109

SAMENVATTING

Inleiding

Voor het primair onderwijs is in 1998 veel veranderd. De WPO en de WEC kwamen op 1 augustus in de plaats van de tot dan toe geldende wetten. Voorschriften voor de schoolgids, het schoolplan en de klachtenregeling werden van kracht en er kwamen nieuwe regelingen voor het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid en het Onderwijs in Allochtone Levende Talen.

De discussie over het primair onderwijs concentreerde zich op drie onderwerpen: de kwaliteit van het onderwijs op de scholen, de problemen rond de vervanging van afwezige leraren en het onderwijsachterstandenbeleid.

Kranten publiceerden berichten over de kwaliteit van scholen in het primair en het voortgezet onderwijs. Op deze manier konden ouders en leerlingen een beeld krijgen van de kwaliteit van het onderwijs op afzonderlijke scholen, scholen daarop aanspreken en bij de keuze voor een school rekening houden met die informatie. Daarnaast speelde de vraag een rol of de overheidsmiddelen voor onderwijs effectief worden benut. Al eerder had de inspectie zich voorbereid op deze ontwikkeling. Het toezicht op scholen voor primair onderwijs veranderde van toezicht op aspecten van het onderwijs binnen een school in integraal school toezicht. Hierbij worden de verschillende aspecten van de kwaliteit van het onderwijs op een school in hun onderlinge samenhang bekeken, geanalyseerd en gewaardeerd. De scholen ontvangen een rapport over het onderwijs op hun school en krijgen daarmee de mogelijkheid zich te vergelijken met andere scholen en verbeteringen tot stand te brengen.

Vooralscholen in de randstad slagen er nauwelijks meer in vervangers te vinden voor zieke leraren. Het komt niet vaak voor dat leerlingen naar huis worden gestuurd als een school geen vervanger kan vinden. Scholen bedenken andere oplossingen voor dit probleem, maar al deze oplossingen houden een bedreiging in voor de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs.

Achterstandsproblemen in het primair onderwijs blijken hardnekkig te zijn. Vooral allochtone leerlingen komen het onderwijs binnen met een achterstand die in de loop van het primair onderwijs eerder groter dan kleiner wordt. Gemeenten hebben nu de regie gekregen bij de bestrijding van onderwijsachterstanden. Meer dan voorheen ontstaat nu de mogelijkheid gericht, op de lokale situatie afgestemd en samenhangend beleid op dit gebied te ontwikkelen en uit te voeren.

De kwaliteit van het basisonderwijs in 1998

Sterke punten van basisscholen zijn de leertijd, het ondersteunende pedagogisch klimaat, helderheid en structureren van instructie en verwerking, leerlingen actief betrekken bij het leerproces, de klassenorganisatie en de communicatie intern, extern en met ouders. Op meer dan de helft van de scholen is de kwaliteit van het leerstofaanbod, de aandacht voor leerstrategieën, de afstemming op relevante verschillen tussen leerlingen en de kwaliteitszorg nog niet voldoende. Ondanks het feit dat de problemen op enkele gebieden hardnekkig blijken te zijn, neemt de kwaliteit van het basisonderwijs als geheel gestaag toe. Zeker de ontwikkelingen bij de afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen en de kwaliteitszorg stemmen hoopvol.

Thema's

Aan drie thema's is in dit verslag bijzondere aandacht besteed. Het eerste thema betreft de tijd die voor leren beschikbaar is. Programmeren scholen voldoende tijd, benutten de leraren die tijd goed en maken de leerlingen optimaal gebruik van de beschikbare tijd? In het basisonderwijs blijkt het antwoord op deze vragen over het algemeen bevestigend te luiden. Scholen plannen voldoende tijd, gemiddeld bijna 150 uur meer dan wettelijk vereist is. Veel scholen proberen daarnaast de leerlingen extra tijd te bieden. Dit gebeurt door leerlingen huiswerk mee te geven, activiteiten rond de verlengde schooldag te organiseren en soms door een programmatische aansluiting tussen voor- en vroegschoolse



vorming tot stand te brengen. Leraren maken over het algemeen effectief en efficiënt gebruik van de beschikbare tijd. In de meeste groepen zijn de leerlingen taakgericht aan het werk.

Scholen slagen er niet altijd in verlies van tijd, bij voorbeeld bij het vervoer naar zwembaden of gymnastieklokalen, te voorkomen. Op een klein aantal scholen gaat tijd verloren doordat men te laat begint of te vroeg eindigt. Tenslotte zijn leerlingen, bij voorbeeld als gevolg van ziekte, niet in staat alle lessen te volgen. Gemiddeld ontvangen leerlingen, vanaf het moment dat zij voor het eerst naar school gaan, ongeveer 93 procent van de geplande onderwijstijd.

Het tweede thema betreft het onderwijs aan leerlingen van allochtone herkomst. De resultaten van leerlingen op scholen met meer dan de helft allochtone leerlingen, blijven achter bij die van leerlingen op andere scholen. Allochtone leerlingen op scholen met een meerderheid aan allochtone leerlingen scoren gemiddeld lager dan andere allochtone leerlingen. De meeste scholen met veel allochtone leerlingen besteden veel tijd en aandacht aan de basisvaardigheden: ongeveer de helft van de beschikbare tijd wordt gebruikt voor onderwijs in Nederlandse taal en in rekenen en wiskunde.

De kwaliteitsverschillen tussen deze scholen onderling zijn groot. Sommige scholen doen het goed, op andere scholen is de kwaliteit minder. Gemiddeld genomen echter is ook de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen minder hoog dan op andere scholen. Dit is vooral zichtbaar in de kwaliteit van het leerstofaanbod, de aandacht voor leerstrategieën en de mate waarin het didactisch handelen van leraren is afgestemd op relevante verschillen tussen leerlingen. De achterstand waarmee veel allochtone leerlingen de basisschool binnenkomen wordt dus, ondanks het feit dat de groepen op scholen met veel allochtone leerlingen kleiner zijn dan op andere scholen, niet gecompenseerd door kwalitatief beter verlopende onderwijsprocessen op deze scholen.

De concentratie van problemen in de grote steden lijkt ook zijn weerslag te hebben op de gemiddelde kwaliteit van het onderwijs en op het gemiddelde niveau van de leerling-resultaten in die steden. De kwaliteit van het onderwijs in de vier grote steden is het derde thema dat in dit verslag bijzondere aandacht heeft gekregen.

Ook al zijn de verschillen tussen scholen groot, de kwaliteit van het basisonderwijs in de vier grote steden is gemiddeld minder goed dan erbuiten. Voor een deel hangt dit samen met het feit dat veel scholen in deze steden overwegend allochtone leerlingen herbergen. Toch verklaart dit de achterstand van grotestadsscholen maar gedeeltelijk. Behalve bij het pedagogisch klimaat en bij de afstemming van het onderwijs op relevante verschillen tussen leerlingen, is de kwaliteit van de onderwijsprocessen op de gemiddelde grotestadsschool niet of nauwelijks hoger dan op scholen met een meerderheid aan allochtone leerlingen. Het is heel goed mogelijk dat ook scholen met een kleiner, maar vaak groeiend, aandeel allochtone leerlingen in belangrijke mate debet zijn aan de kwaliteitsachterstand van de scholen in de vier grote steden.

Mogelijke verklaringen voor de achterstand van de gemiddelde grotestadsschool en de gemiddelde school met overwegend allochtone leerlingen zijn:

- een sterke gerichtheid op de producten van het onderwijs, die vaak ten koste gaat van aandacht voor onderdelen van didactisch handelen die direct betrekking hebben op onderwijs- en leerprocessen;
- de door leraren ervaren sociaal-emotionele gedragsproblemen bij veel leerlingen en de eisen die dit stelt aan het vakmanschap van leraren;
- de problemen die deze scholen ervaren bij het vervangen van zieke leraren;
- het minder grote vertrouwen dat leraren hebben in hun eigen mogelijkheden en die van hun leerlingen.

1 INLEIDING

Ook dit verslagjaar is er veel veranderd voor de scholen voor basisonderwijs en de scholen voor speciaal onderwijs. Op 1 augustus 1998 zijn de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en de Wet op de Expertisecentra (WEC) van kracht geworden. Het basisonderwijs, het onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmogelijkheden (LOM), het onderwijs aan moeilijk lerende kinderen (MLK) en het onderwijs aan in hun ontwikkeling bedreigde kinderen (IOBK) is geregeld in de WPO. LOM- en MLK-scholen heten nu speciale scholen voor basisonderwijs. In dit verslag worden overigens nog de benamingen gebruikt die tot 1 augustus 1998 van kracht waren. De overige scholen voor speciaal onderwijs zijn ondergebracht in de WEC, terwijl voor het onderwijs aan zieke kinderen een aparte regeling is getroffen.

De invoering van deze wetten brengt uiteraard meer met zich mee dan alleen een naamsverandering voor sommige scholen. De WPO en de WEC bevatten ook de nieuwe voorschriften voor de schoolgids, het schoolplan en de klachtenregeling. Bovendien is in deze wetten het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) en het Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) geregeld.

In dit Onderwijsverslag over het jaar 1998 heeft de inspectie een belangrijk deel van de informatie gebaseerd op gegevens die zijn verzameld in het kader van het Integraal School Toezicht (IST). IST is een werkwijze die het mogelijk maakt de diverse aspecten van het onderwijs tegelijkertijd en in hun onderlinge samenhang te bezien en te beoordelen. In 1998 is aan de hand van IST de onderwijspraktijk op ongeveer 800 scholen systematisch getoetst aan de doelstellingen en bepalingen in de wet en aan de bedoeling van de wetgever. Dit levert een systematische waardering op van het onderwijs op afzonderlijke scholen en op landelijk niveau en is tevens gericht op het stimuleren van verdere ontwikkeling van het onderwijs.

Met behulp van het IST doet de inspectie uitspraken over de kwaliteit van scholen op verschillende onderdelen. Zo ontstaat een kwaliteitsprofiel van de school. Dit kwaliteitsprofiel bevat een weergave en analyse van de kwaliteit van diverse aspecten van het onderwijs in hun onderlinge samenhang, waarbij rekening is gehouden met de specifieke situatie van de school. Die specifieke situatie en de vaak complexe werkelijkheid van het onderwijs op een school, staan een kwaliteitsbeoordeling in één alles omvattend oordeel of rapportcijfer in de weg. In 1999 zal het met behulp van IST mogelijk zijn vast te stellen of de kwaliteit van het onderwijs op een school al of niet beneden een kritische grens is. De inspectie gaat ervan uit dat de kwaliteit van het onderwijs op een school reden tot zorg geeft als de opbrengsten achterblijven of als het onderwijsleerproces van onvoldoende kwaliteit is. De opbrengsten blijven achter als de prestaties van de leerlingen gedurende langere tijd beneden het niveau liggen dat op grond van de kenmerken van de leerlingpopulatie mag worden verwacht. Het onderwijsleerproces is van onvoldoende kwaliteit als zowel het leerstofaanbod, het didactisch handelen als de leerlingenzorg op de basale aspecten onvoldoende zijn.

Overigens moet worden opgemerkt dat niet alle scholen over voldoende informatie beschikken om het niveau van de leerlingprestaties eenduidig te kunnen vaststellen.

In de IST-rapporten voor scholen hanteert de inspectie de kwalificaties 'overwegend sterk', 'meer sterk dan zwak', 'meer zwak dan sterk' en 'overwegend zwak'. Ter wille van de overzichtelijkheid zijn de twee eerstgenoemde kwalificaties samengevoegd onder de noemer 'voldoende'. Er zal, op een enkele uitzondering na, steeds gesproken worden over percentages basisscholen die voldoende scoren op de desbetreffende standaarden en indicatoren.



Uit de in 1998 bezochte scholen is een representatieve steekproef samengesteld van 650 scholen. Dit Onderwijsverslag is gebaseerd op de resultaten van deze groep scholen. De steekproef bevat niet van alle categorieën voldoende scholen. Dat betekent dat uitspraken over de kwaliteit van bijvoorbeeld 1,25-scholen of scholen van algemeen bijzondere signatuur nog niet verantwoord zijn. In de komende jaren zal het mogelijk worden over alle categorieën scholen voldoende betrouwbare informatie te verschaffen. In het Onderwijsverslag over 1998 beperkt de inspectie zich tot vergelijkingen tussen scholen met overwegend allochtone leerlingen en scholen met een anders samengestelde leerlingenpopulatie en tussen scholen die in de vier grote steden liggen en scholen erbuiten. Acht procent van alle basisscholen ligt in de grote steden en zes procent van de scholen heeft meer dan de helft allochtone leerlingen. De tabellen die in dit verslag staan, vermelden, waar mogelijk, naast de landelijke gegevens ook de gegevens voor de vier grote steden en van de scholen met overwegend 1,90-leerlingen. Daarnaast wordt, als vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn, ook de situatie in 1997 aangegeven. Het Onderwijsverslag 1998 gaat nog niet in op verschillen tussen scholen van diverse richtingen en van verschillende omvang. Het gaat wel in op de kwaliteit van het onderwijs op islamitische scholen. De inspectie heeft in dit jaar veertien van de achtentwintig islamitische scholen bezocht.

De indeling van dit Onderwijsverslag over 1998 is als volgt. Paragraaf 1.1 geeft een inleiding op de thema's die in dit verslag extra aandacht krijgen. Vervolgens worden in paragraaf 1.2 enkele belangrijke ontwikkelingen in het primair onderwijs toegelicht. Hoofdstuk 2 behandelt de kwaliteit van onderwijsprocessen. In hoofdstuk 3 wordt aandacht gevraagd voor de opbrengsten van het onderwijs. In hoofdstuk 4 gebeurt hetzelfde voor de condities. Condities zijn de omstandigheden en voorwaarden op de scholen die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van het onderwijs. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 wordt de opzet van het IST gevolgd. Hoofdstuk 5 is gereserveerd voor de kwaliteit van het onderwijs op islamitische scholen en op internationaal georiënteerde scholen.

In het hoofdstuk Samenvatting en slotbeschouwing, hoofdstuk 6, worden de belangrijkste bevindingen over de kwaliteit van het primair onderwijs en de centrale thema's van dit verslag samengevat en nader beschouwd.

1.1 Thema's

In dit verslag besteedt de inspectie bijzondere aandacht aan de thema's leertijd, het onderwijs in de vier grote steden en het onderwijs aan leerlingen van allochtone herkomst. Deze thema's zijn nauw met elkaar verweven. De hoeveelheid tijd die scholen de leerlingen bieden om zich het leerstofaanbod eigen te maken, bepaalt in belangrijke mate de resultaten die de leerlingen behalen. Zeker wanneer leerlingen met een ontwikkelingsachterstand aan het basisonderwijs beginnen, is het van cruciaal belang dat zij voldoende leertijd aangeboden krijgen en dat de beschikbare tijd optimaal wordt benut. Vooral allochtone leerlingen blijken vaak met een taalachterstand het basisonderwijs binnen te komen. Ook bij rekenen en wiskunde starten deze leerlingen vaak met een achterstand. Een groot deel van deze leerlingen woont en gaat op school in de grote steden, maar ook op de meeste scholen buiten de grote steden treft men allochtone leerlingen aan.

1.1.1 Leer- en onderwijstijd

De tijd die leerlingen aan leren besteden, bepaalt in belangrijke mate de resultaten die zij in het onderwijs behalen. Om die reden besteedt de inspectie regelmatig aandacht aan dit thema. De hoeveelheid leertijd hangt af van de hoeveelheid onderwijstijd die de scholen plannen, van de tijd die de scholen daadwerkelijk aanbieden en van het gebruik dat leerlingen van de aangeboden tijd maken. Het is daarom van belang de verschillende

begrippen die daarbij een rol spelen goed van elkaar te onderscheiden. In het primair onderwijs zijn de scholen wettelijk verplicht ten minste 7520 uur onderwijs aan te bieden, verdeeld over acht jaren. Scholen stellen een activiteitenplan of schoolgids op waarin onder meer staat hoeveel uren onderwijs zij per groep hebben gepland. Zelden slagen scholen er in de geplande onderwijstijd geheel te realiseren. Onderwijstijd kan verloren gaan doordat scholen later beginnen of eerder eindigen dan was afgesproken, doordat verplaatsingen van leerlingen naar dislokaties, zwembaden of gymnastieklokalen nodig zijn of doordat - zoals een enkele keer gebeurt - leerlingen naar huis worden gestuurd als het niet mogelijk is een zieke leraar te vervangen. De tijd die resteert wordt de gerealiseerde onderwijstijd genoemd.

Vervolgens hoeft de op school gerealiseerde onderwijstijd niet gelijk te zijn aan de leertijd van leerlingen. Sommige kinderen gaan direct na hun vierde verjaardag naar de basisschool, anderen één of enkele maanden later. Een gering aantal leerlingen gaat pas naar school op het moment dat zij leerplichtig worden: de eerste dag van de maand volgend op de vijfde verjaardag. Leerlingen kunnen ook lessen missen als gevolg van ziekte of om andere redenen. Vooral voor leerlingen in de groepen 7 en 8 is het van belang dat scholen goede afspraken maken om ongeoorloofd verzuim te voorkomen.

Met name scholen in achterstandswijken proberen door uitbreiding van hun aanbod en door samenwerking met buitenschoolse instanties te bereiken dat leerlingen beter in staat zijn het onderwijs te volgen. Het merendeel van deze activiteiten vindt buiten schooltijd plaats. Voorts is het meegeven van huiswerk een manier om de onderwijstijd uit te breiden. Ten slotte kan de totale tijd ook worden uitgebreid door een programmatische aansluiting tussen voor- en vroegschoolse vorming tot stand te brengen. Waar sprake is van een verlengde schooldag of van samenwerking met voorschoolse voorzieningen kan overigens beter worden gesproken van ontwikkelingstijd dan van leertijd.

Voor leerlingen is het ongetwijfeld het belangrijkste dat leraren de beschikbare tijd effectief en efficiënt gebruiken. Of dit het geval is hangt af van:

- de tijd die tijdens het onderwijs in de groepen opgaat aan klassenorganisatie en ordehandhaving;
- de mate waarin leraren er in slagen de leerlingen tijdens de instructie en de verwerking taakgericht te laten werken;
- de verdeling van de beschikbare tijd over de leer- en vormingsgebieden en de mate waarin bij deze verdeling rekening wordt gehouden met de behoeften en mogelijkheden van de leerlingen.

Paragraaf 2.2 gaat nader in op het thema leertijd.

1.1.2 Het onderwijs aan leerlingen van allochtone herkomst

Het begrip allochtoon kent verschillende interpretaties. De Nederlandse overheid gaat in het integratiebeleid etnische minderheden uit van de volgende definitie: allochtonen zijn alle in Nederland woonachtige personen die óf niet in Nederland zijn geboren óf in Nederland zijn geboren maar ten minste één ouder hebben die niet in Nederland is geboren (CBS, 1998).

Naast het begrip allochtoon worden ook de begrippen minderheden en etnische of culturele minderheden gehanteerd.

In de periode van 1990 tot 1997 is de totale Nederlandse bevolking met 5 procent toegenomen. De autochtone bevolking is gegroeid met 2 procent, de allochtone met 20 procent. In deze periode steeg het aantal Turken en Marokkanen het snelst met respectievelijk 36 en 39 procent. Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) verwacht dat het aantal allochtonen in Nederland de komende jaren fors zal toenemen. Van alle allochtonen in Nederland woont nu 69 procent in het westen van het land, waarvan 70 procent in de drie grootstedelijke regio's Amsterdam, Den Haag en Rijnmond.



De dominante positie van de grootstedelijke regio's zal naar verwachting de komende jaren iets afnemen door enige spreiding van allochtonen naar andere gebieden in het westen en naar andere delen van het land (Van Wissen en Huisman, 1998).

In het primair onderwijs hanteert de overheid een 'doelgroepdefinitie' voor allochtone leerlingen. Wanneer de inspectie in dit verslag over allochtone leerlingen spreekt, betreft dit de zogenoemde 1,90-leerlingen. Leerlingen tellen voor de formatie van scholen mee met een gewicht van 1,90 als geldt dat één van de ouders of verzorgers als opleiding maximaal VBO heeft; of dat de meest verdienende ouder of verzorger arbeider is of geen inkomen uit arbeid geniet en één van de ouders behoort tot de doelgroepen van het integratiebeleid etnische minderheden of afkomstig is van een niet-Engelstalig land buiten Europa met uitzondering van Indonesië.

Naar land van herkomst komen de meeste leerlingen in het basisonderwijs met een niet-Nederlandse achtergrond uit Turkije (24 procent), Marokko (21 procent), Suriname (18 procent), Zuid-Europa (7 procent) en de Nederlandse Antillen en Aruba (5 procent). Niet al deze leerlingen krijgen echter het gewicht 1,90, omdat daarvoor aan beide hierboven genoemde voorwaarden moet zijn voldaan. Het percentage 1,90-leerlingen is sinds het schooljaar 1993/1994 gestegen van 11,9 tot 12,6.

De meerderheid van de 1,90-leerlingen behoort tot de tweede generatie allochtonen. Dat geldt voor bijna alle Molukse leerlingen en voor ruim 80 procent van de Surinaamse, Turkse en Marokkaanse leerlingen en voor leerlingen uit de Zuidoepese landen (Mulder, 1998a). De allochtone leerlingen die nu aan hun schoolloopbaan in groep 1 of 2 van de basisschool beginnen, zijn praktisch allemaal (97 procent) in Nederland geboren (Driessen e.a., 1998).

Leerlingen met een gewicht van 1,90 zijn geconcentreerd zijn in de grote steden. In Amsterdam en Rotterdam is het percentage 1,90-leerlingen ongeveer 50, in Den Haag 40 en in Utrecht 38. In sommige wijken van die steden is het percentage 1,90-leerlingen zelfs hoger dan 90.

In dit verslag maakt de inspectie, aan de hand van de voor de kwaliteit van het onderwijs belangrijkste aspecten, een vergelijking tussen scholen met meer dan de helft 1,90-leerlingen en andere scholen.

1.1.3 Het onderwijs in de grote steden

De situatie in de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, samen de G4 genoemd, wordt vooral gekenmerkt door een veelheid van op elkaar inwerkende factoren die met elkaar een risico inhouden voor de leerlingen. Te noemen zijn: hoge werkloosheidspercentages, veel eenoudergezinnen, criminaliteit en vandalisme, relatief veel ouders met lage inkomens en een lage opleiding. Die factoren zijn in de G4 niet altijd dezelfde en komen niet in alle steden in gelijke mate voor, maar vormen wel in alle vier de steden een bedreiging voor de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen. Van de 'armste' wijken in ons land ligt ongeveer de helft in de vier grote steden (SCP, 1996; SCP, 1997).

40 Procent van de leerlingen met een gewicht van 1,90 bevindt zich in de vier grote steden. Ruim vier van de tien scholen in de grote steden hebben meer dan de helft 1,90-leerlingen. Daarnaast tellen de grote steden ook veel scholen met 25 tot 50 procent allochtone leerlingen. In Rotterdam bijvoorbeeld heeft ruim twee derde van de scholen meer dan 25 procent 1,90-leerlingen.

Op 1 augustus 1998 is de Wet Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) van kracht geworden. Op basis van de GOA-plannen zal een integrale lokale aanpak van onderwijsachterstanden tot stand moeten komen. Het landelijk beleidskader, waarin de landelijke doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid staan, fungeert als jkpunt bij het vaststellen van de gemeentelijke onderwijsachterstandsplannen (OCenW, 1997b). Onderwijsachterstanden zijn in het kader van het lokaal onderwijsbeleid gedefinieerd als

die negatieve effecten op de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen, die het gevolg zijn van sociale, economische en culturele omstandigheden.

De gemeente dient eveneens voor een periode van telkens vier jaren een plan voor het Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) vast te stellen, als zij hiervoor middelen ontvangt. In dat plan staat vermeld in welke talen OALT wordt aangeboden en welke middelen voor OALT worden ingezet.

In alle vier de grote steden is inmiddels een GOA-plan vastgesteld. In grote lijnen richten zij zich op dezelfde onderwerpen, namelijk:

- bevorderen dat iedere leerling een startkwalificatie behaalt;
- versterken van de basisvaardigheden taal en rekenen;
- verder ontwikkelen van de leerlingenzorg;
- bevorderen van adaptief of gedifferentieerd onderwijs;
- voorkomen van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten in vooral VBO en MAVO;
- investeren in het voorschoolse en vroegschoolse traject om achterstanden zo vroeg mogelijk aan te kunnen pakken;
- stimuleren van de samenhang tussen school, gezin en buurt.

Uiteraard leggen de afzonderlijke gemeentebesturen accenten op verschillende onderdelen. Zo legt Amsterdam de nadruk op hoge resultaten van leerlingen omdat hierdoor hun kansen op de arbeidsmarkt later groter zullen zijn. Rotterdam, Den Haag en Utrecht benadrukken vooral basisvaardigheden, gedifferentieerd onderwijs en leerlingenzorg.

In de plannen van de G4 is aangegeven dat naast de school ook de thuissituatie en de buurt of wijk van groot belang zijn. Door schooltijd en vrije tijd te koppelen probeert men meer structuur aan te brengen in de tijdsbesteding van kinderen. Om deze reden nemen de grote steden activiteiten als 'brede school' en 'verlengde schooldag' in de GOA-plannen op. Omdat allerlei hulpverleningsinstanties en wijknetwerken deel uit maken van de omgeving van de school, zijn ook jeugdzorg en jeugdhulpverlening in de plannen geïntegreerd.

Van scholen en schoolbesturen wordt verwacht dat zij, binnen de kaders van het GOA-plan, voor hun eigen school beleid maken op het gebied van onderwijsachterstanden.

Scholen dienen deze plannen bij de gemeenten in voor goedkeuring en financiering.

De beschikbaarheid van budgetten is afhankelijk van het percentage achterstandsleerlingen en het totaal aantal leerlingen van de school.

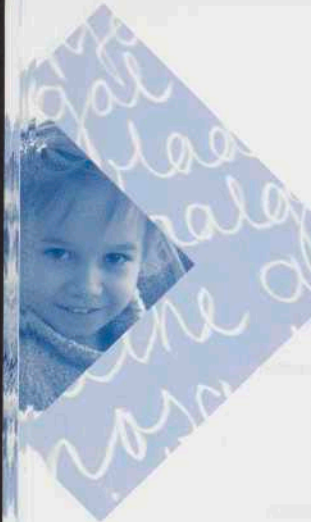
In het kader van het GOA-beleid werken de G4 samen om te komen tot een aantal onderlinge afspraken. Die afspraken hebben betrekking op de wijze waarop informatie- en communicatietechnologie zullen worden ingezet bij de bestrijding van onderwijsachterstanden en op een gezamenlijke monitoring van de effecten van het beleid.

Bij de kwaliteitsstandaarden die de inspectie hanteert en die in dit verslag worden besproken, zal zij steeds de kwaliteit van de scholen in de grote steden vergelijken met het landelijke beeld.

1.2 Ontwikkelingen

1.2.1 Scholen en besturen in het primair onderwijs

In 1998 telde ons land bijna 7.100 basisscholen en bijna 900 scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Sinds 1993 is het aantal basisscholen met ruim 1.000 verminderd. Het aantal scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs nam in dezelfde periode met ruim 100 af. Basisscholen tellen in het schooljaar 1998/1999 gemiddeld 216 leerlingen. Dit is het hoogste aantal sinds het eind van de jaren zeventig. Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs tellen gemiddeld 140 leerlingen. Deze scholen zijn gemiddeld het grootst in Noord-Brabant en Limburg en het kleinst in Groningen en Drenthe (Blom en Janssen, 1998). De grootste basisscholen staan in Zuid-Holland, Noord-Holland en Noord-Brabant, de kleinste in Friesland, Groningen en Zeeland. In de vier grote steden ligt het aantal leerlingen van de gemiddelde basisschool tussen 260 (Utrecht) en 284 (Den Haag).



Het aantal basisscholen is de laatste jaren sterk afgenomen, vooral als gevolg van de beleidsoperatie 'Toerusting en Bereikbaarheid'. Voor de bestuurlijke situatie heeft dit op het eerste gezicht betrekkelijk weinig gevolgen gehad. In het primair onderwijs zijn nog steeds veel kleine besturen te vinden. Het percentage besturen met één school is gedaald van 64 naar 58, terwijl het percentage besturen met tien of meer scholen toenam van 3,8 naar 5. Niettemin is een proces van bestuurlijke schaalvergroting op gang gekomen, een proces dat zich naar verwachting zal voortzetten.

De gewijzigde rol van de gemeenten is van grote betekenis voor de bestuurlijke situatie in het onderwijs. Op het terrein van onderwijsachterstandenbeleid zal de gemeente de regisseur zijn in het proces van samenwerking tussen het onderwijs en de instellingen daarbuiten, zoals instellingen voor jeugdbeleid en jeugdhulpverlening. De Wet GOA kent de lokale overheid een coördinerende en initiërende rol toe bij de bestrijding van onderwijsachterstanden.

De afgelopen jaren is ook de decentralisatie van huisvesting, schoolbegeleiding en OALT bij wet geregeld. Niet alleen zijn gemeenten nu verantwoordelijk voor de onderwijsgebouwen, maar ook voor de schoolbegeleiding en het OALT.

1.2.2 Leerlingen

Een leerling die de basisschool binnenkomt, heeft nog een lange onderwijs carrière voor de boeg: gemiddeld zal de leerling zo'n 18 jaar onderwijs volgen (OECD, 1998).

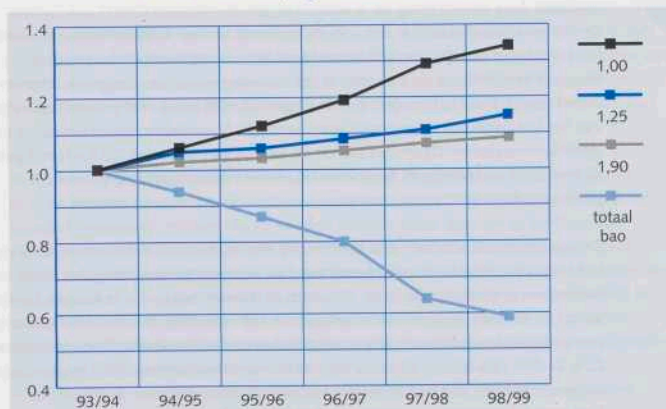
Het aantal leerlingen in het primair onderwijs neemt nog steeds toe: van 1.542.800 in het schooljaar 1993/1994 tot 1.657.100 in het schooljaar 1998/1999. Van deze leerlingen bevindt 95 procent zich in het basisonderwijs, 3,4 procent in scholen voor LOM en MLK en in IOBK-afdelingen en 1,6 procent in het overige speciaal onderwijs. De leerlinginstroom van het basisonderwijs naar het speciaal onderwijs daalde licht in de periode 1995 - 1997. Sinds 1997 is de instroom naar het speciaal onderwijs weer iets gestegen, ondanks de verdere daling van het aantal leerlingen op scholen voor LOM, MLK en IOBK-afdelingen. Het aantal terugverwijzingen van speciaal onderwijs naar basisonderwijs neemt wat toe, al gaat het om slechts een beperkt aantal leerlingen (1.150 in 1997). Gerekend vanaf 1985 is het totaal aantal leerlingen in het speciaal onderwijs met 14 procent toegenomen (SCP, 1998). Dit terwijl de relevante leeftijdsgroep in die periode slechts beperkt in omvang toenam. In het speciaal onderwijs zijn allochtone leerlingen licht oververtegenwoordigd, maar deze oververtegenwoordiging neemt niet toe.

In het basisonderwijs zijn (in procenten) op 1 oktober 1998 de leerlingen als volgt over de verschillende gewichtscategorieën verdeeld:

1,25	(autochtone leerlingen van ouders met een laag opleidingsniveau)	17,4
1,40 en 1,70	(schipperskinderen en woonwagen- en zigeunerkinderen)	0,3
1,90	(allochtone leerlingen van ouders met een laag opleidings- of beroepsniveau)	12,6
1,00	(alle overige leerlingen)	69,7

In figuur 1.2.2 is de relatieve stijging of daling van het leerlingenaantal per gewichtscategorie sinds 1993 in beeld gebracht.

Figuur 1.2.2 Ontwikkeling leerlingenaantal 1993 - 1998 per gewichtscategorie in het basisonderwijs (geïndexeerd: 1993 = 1)



Bron: Cfi-tellingen

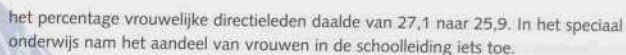
Het percentage 1,25-leerlingen is sinds 1993, mede als gevolg van de aangescherpte regelgeving, gedaald van bijna 32 naar ruim 17. Het aandeel van 1,90-leerlingen is sinds 1993 met een half procent toegenomen. Hun aantal steeg met ongeveer 24.000.

De 1,25- en 1,90-leerlingen zijn niet evenwichtig gespreid over het land. Het aandeel 1,25-leerlingen is het grootst buiten de randstad. Daar heeft meer dan een vijfde deel van de leerlingen een gewicht van 1,25. Leerlingen met een gewicht van 1,90 zijn geconcentreerd in de grote steden. Sinds het schooljaar 1991/1992 is het percentage leerlingen met een gewicht van 1,90 in de vier grote steden ongeveer gelijk gebleven. In de provincies Noord- en Zuid-Holland behoort één op de vijf leerlingen tot de categorie 1,90-leerlingen, in Friesland één op de twintig leerlingen. Deze leerlingen bevinden zich vooral in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (Ploeger en De Wit, 1998). Anders dan soms gedacht wordt, zijn de achterstandsleerlingen redelijk evenwichtig gespreid over de grote denominaties (Jungbluth, 1997).

1.2.3 Personeel

In het primair onderwijs zijn ongeveer 140.000 personen werkzaam; dit komt overeen met 104.700 full-time equivalenten (fte's). Het aantal fte's is in de periode 1993 tot 1998 met 13 procent gestegen, in een periode waarin het leerlingenaantal met 7,5 procent toenam. Als vervangers en kort-tijdelijk aangesteld personeel ook worden meegeteld, kan men spreken over ongeveer 175.000 personen die in 1997 in het primair onderwijs werkzaam waren (OCenW, 1998). De leerling-leraarratio is in de genoemde periode gedaald van 26,6 tot 25,6. Deze daling is vrijwel geheel veroorzaakt door de in het schooljaar 1997/1998 van kracht geworden maatregel voor klassenverkleining in de onderbouw. Maar nog steeds zijn de klassen in het Nederlandse basisonderwijs het grootst van alle Europese landen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, de OESO (Luttikhuis en Van Herpen, 1998).

De gemiddelde leeftijd van leraren in het basisonderwijs is gestegen naar 41 jaar. In 1985 was die nog gemiddeld 35 jaar. Het aandeel vrouwelijke leraren in het basisonderwijs is sinds 1994 met ruim twee procent toegenomen tot 76,8 procent, terwijl in deze periode



In dit verslagjaar ging de meeste aandacht uit naar wat inmiddels 'de lerarenproblematiek' wordt genoemd. Daarnaast trokken berichten over de taakzwaarte van directeuren de aandacht.

De Onderwijsraad plaatst in zijn advies 'Toekomst leraren' (1998a) deze ontwikkelingen in het perspectief van drie samenhangende probleemcomplexen: de taakverzwaring van de leraar, de kwaliteit van de instroom in het leraarsberoep en de dreigende tekorten op de arbeidsmarkt. Naar het oordeel van de Onderwijsraad is het nodig de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep te verhogen door aandacht te besteden aan de werkruimte en de arbeidsvoorwaarden. Daarnaast dienen de leraren van nu en van de toekomst goed op de komende veranderingen te worden voorbereid door nascholing en verdere professionalisering.

De problemen die scholen nu al hebben om vervangers voor zieke leraren te vinden (zie ook Inspectie, 1998a), worden beschouwd als een voor aankondiging van flinke tekorten aan leraren in de komende jaren. Om deze problemen het hoofd te kunnen bieden, is vorig jaar de 'stille reserve' (niet werkzaam in het onderwijs, maar wel in het bezit van een onderwijsbevoegdheid), uitgenodigd het personeelsbestand te komen versterken. Zo'n 24.000 oud-leraren of personen met een onderwijsbevoegdheid voor het basisonderwijs hebben van hun belangstelling bij gegeven (Riessen, 1998).

Ook voordat de actie 'Sulle reserve' van start ging, keerden overigens al leraren terug in het onderwijs. Deze herintreders moesten vooral wennen aan het gedrag van bepaalde groepen leerlingen, de werkdruk, nieuwe methoden en leerinhouds, nieuwe organisatie-structuren en nieuwe regelgeving. Veel herintreders vinden dat meer aandacht nodig is voor begeleiding op de school en ervaren het ontbreken van kinderopvang als een probleem (Hendriks en Bal, 1997).

Om de problemen rond de vervanging van zieke leraren in kaart te brengen, hebben Vrielink en Van der Ploeg (1998) de vervanging bij kortdurende afwezigheid onderzocht. Men heeft ervoor gekozen dit halverwege het schooljaar te doen. Halverwege het schooljaar nemen de problemen toe omdat het reservoir PABO-abituriënten dan is uitgeput en omdat er 's winters meer zieken zijn. In het basisonderwijs bleek bij afwezigheid van één dag tot drie weken in 31 procent van de gevallen geen vervanging plaats te vinden. In het westen van het land (45 procent) en vooral in de grote steden (60 procent) ligt dit percentage veel hoger. Op scholen voor speciaal onderwijs bleek vervanging nog moeilijker te zijn dan in het basisonderwijs. In het basisonderwijs is vervanging het moeilijkst op achterstandsscholen en voor de groepen 7 en 8. Schoolbesturen in de grote steden hebben geconstateerd dat de problemen in de tweede helft van 1998 nog groter zijn geworden.

Ook vacatures halverwege het schooljaar konden vaak moeilijk vervuld worden: 19 procent van de basisscholen en 32 procent van de scholen voor speciaal onderwijs slaagden er niet in de vacature op te vullen. Ook hier zijn de problemen het meest nijpend in de grote steden en op achterstandscholen.

Uiteraard leidt het niet kunnen vinden van vervangers tot problemen. Scholen proberen die problemen op te lossen door vakleraren, interne begeleiders of remedial teachers in te zetten voor het onderwijs in de groepen (33 procent), door de leerlingen te verdelen over andere groepen (25 procent), door de directeur het onderwijs in de groepen over te laten nemen (20 procent), leerlingen naar huis te sturen (3 procent), of door overige oplossingen (19 procent).

De eerste oplossing wordt vooral gekozen op achterstandsscholen, waar men vaak over 'extra' formatie beschikt. Andere scholen verdelen de leerlingen vaker over de resterende groepen.

De inspectie constateert dat al deze oplossingen een bedreiging vormen voor de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs. De extra zorg voor een aantal leerlingen valt weg, de continuïteit van de leerlingenzorg komt in het gedrang of schoolorganisatorische en coördinerende taken blijven liggen. Bovendien komt de leertijd voor leerlingen onder druk te staan.

Vrieling e.a. (1997) constateren dat de situatie in de grote steden extra moeilijk wordt omdat er sprake is van een 'lerarentrek' uit de grote steden en omdat het reservoir aan wachtgelders in het westen van het land vrijwel uitgeput blijkt te zijn. De vertrekkende leraren die op achterstandsscholen werkzaam zijn, is bijna twee keer zo hoog als die van andere leraren. Een aanzienlijk deel van de leraren op achterstandsscholen vertrekt naar niet-achterstandsscholen.

Niet alleen de taakzwaarte van leraren is in discussie. In september 1998 verschenen er in de kranten berichten over de taakzwaarte van directeuren van basisscholen. Ruim honderd directeuren zouden ervoor hebben gekozen weer gewoon leraar te worden vanwege de taakzwaarte en de vele problemen waarmee ze worden geconfronteerd. Vooral de combinatie van taken maakt het beroep van directeur erg zwaar. Die taken zijn veranderd door de toegenomen schoolgrootte, de noodzaak een eigen schoolbeleid te ontwikkelen, de wijzigingen in de bekostiging en de toenemende externe contacten. Melding werd gemaakt van een telefonische hulplijn voor directeuren die in moeilijkheden zijn geraakt. Uit analyse van de resultaten van de hulplijn blijkt dat:

- directeuren te weinig lesvrije tijd hebben om hun taken naar behoren te vervullen;
- directeuren te veel verschillende taken hebben;
- er een dringende behoefte is aan ondersteuning (conciërge, administratieve kracht);
- de werkweek van directeuren te lang is vanwege noodzakelijke overlegvormen met bestuur, medezeggenschapsraad en vanwege een steeds groter appel (en druk) van de ouders;
- directeuren onvoldoende tijd hebben om leiding te geven aan de onderwijskundige veranderingen in de school.

Een groot deel van de directeuren voorziet grote problemen bij het opvullen van vacatures voor de functie van directeur in de komende jaren. Bijna de helft van de directeuren is ouder dan vijftig jaar en meer dan de helft van de directeuren geeft aan te verwachten het werk niet te kunnen volhouden tot hun pensioen.



2 ONDERWIJSPROCESSEN

Onderwijsprocessen zijn niet alleen in sterke mate bepalend voor het niveau van de opbrengsten van het onderwijs, maar vormen ook een zelfstandig kwaliteitscriterium voor het onderwijs op de scholen. In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens ter sprake: het leerstofaanbod; de leertijd; het pedagogisch klimaat; de kwaliteit van het didactisch handelen van leraren en de leerlingenzorg. Bij het onderwerp leerstofaanbod zal afzonderlijk aandacht worden besteed aan de kerndoelen.

2.1 Leerstofaanbod

De wijze waarop scholen hun leerstofaanbod inrichten, bepaalt mede de kwaliteit van het onderwijs. Ook in de WPO zijn de belangrijkste ijkpunten hiervoor vastgelegd. Het leerstof- of onderwijsaanbod op basisscholen en op speciale scholen voor basisonderwijs moet aan de volgende eisen voldoen:

- scholen dienen het onderwijsaanbod zo in te richten dat dit ten minste overeenkomt met de wettelijk vastgestelde kerndoelen;
- het leerstofaanbod in de verschillende jaren 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.

Scholen kunnen zich in veel gevallen voor de planning van het leerstofaanbod baseren op de methoden die zij gebruiken. Dat betekent overigens niet dat leraren slaafs moeten doen wat in de methode staat. Een leraar kan goede redenen hebben om variaties aan te brengen of om aanvullend materiaal te gebruiken.

2.1.1 Kerndoelen

In 1998 heeft de inspectie de scholen allereerst beoordeeld op de vraag of het onderwijsaanbod voldoende dekkend is voor de kerndoelen. Daarbij heeft zij zich geconcentreerd op rekenen en wiskunde en Nederlandse taal, gebieden waar de herziening van de kerndoelen tot weinig veranderingen leidde.

In tabel 2.1.1a is het percentage scholen vermeld (landelijk, scholen in de vier grote steden en scholen waar meer dan de helft van de leerlingen het gewicht 1,90 heeft) dat ten minste voldoende scoort op de mate waarin het onderwijsaanbod de kerndoelen dekt.

Tabel 2.1.1a *Percentage scholen in 1997 en in 1998 dat voldoende scoort op de mate waarin het onderwijsaanbod de kerndoelen dekt*

Standaard	Landelijk 1997	Landelijk 1998	G4 1998	1,90 1998
Dekkend voor de kerndoelen	44	53	39	51

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Op de helft van de basisscholen blijkt het onderwijsaanbod voldoende dekkend voor de kerndoelen te zijn. Ten opzichte van 1997 is dat percentage gestegen. In de vier grote steden is het percentage scholen met een onderwijsaanbod dat voldoet aan de kerndoelen duidelijk lager dan buiten de grote steden. Scholen met overwegend 1,90-leerlingen wijken gemiddeld nauwelijks af van het landelijke beeld.

De kwaliteit van het onderwijsaanbod laat een gevarieerd beeld zien. Het meest positieve beeld doet zich voor bij het leer- en vormingsgebied rekenen en wiskunde. Bij ongeveer de helft van de scholen dekt in de praktijk het aanbod voor rekenen en wiskunde de



kerndoelen reeds volledig, terwijl de overige scholen feitelijk al het overgrote deel van de beoogde inhoud aanbieden.

Voor Nederlandse taal zijn flinke verschillen tussen de gebieden zichtbaar. De voor 'spelling' gewenste leerinhouden worden op bijna 90 procent van de basisscholen in ruime mate aangeboden. Eenzelfde positieve situatie doet zich voor bij 'taalbeschouwing'; driekwart van de scholen verzorgt een onderwijsaanbod dat voldoet aan de kerndoelen. Voor 'begrijpend lezen', 'spreken en luisteren' en 'stellen' is de situatie minder positief. Uit nadere evaluatie van het aanbod voor 'begrijpend lezen' en 'stellen' blijkt dat respectievelijk 35 en 20 procent van de basisscholen een methode gebruikt waarin alle gewenste leerinhouden voor het desbetreffende gebied zijn opgenomen. Voor het onderwijs in 'stellen' geldt dat scholen uit het aanbod een selectie maken waardoor sommige kerndoelen in het gedrang komen.

In 1995 constateerde de inspectie dat de situatie bij de overige leer- en vormingsgebieden ongunstiger is. Minder dan de helft van de scholen verzorgde voor deze leer- en vormingsgebieden een aanbod dat volledig voldoet aan de kerndoelen.

De verschillen tussen de onderwijspraktijk en de kerndoelen waren het grootst bij natuur, de nieuwe expressie-activiteiten (beweging, spel/bevordering taalgebruik), de nieuwe kennisgebieden (maatschappelijke verhoudingen, geestelijke stromingen, bevordering van gezond en redzaam gedrag) en lichamelijke oefening.

De mate waarin het aanbod dekkend is voor de kerndoelen blijkt duidelijke samen te hangen met het gebruik van methoden:

- voor rekenen en wiskunde maken vrijwel alle scholen gebruik van een methode;
- bij Nederlandse taal verschilt het methodengebruik per onderdeel;
- ongeveer 70 procent van de scholen beschikt over methoden voor aardrijkskunde, geschiedenis en natuur;
- voor de nieuwe kennisgebieden beschikt ongeveer de helft van de scholen over een methode;
- scholen die voor de expressie-activiteiten een methode gebruiken behoren tot de uitzonderingen.

Redenen waarom het onderwijsaanbod niet aansloot op de kerndoelen waren: te weinig veranderingstijd (genoemd door 49 procent van de scholen), onbekendheid met en onduidelijkheid over de kerndoelen (genoemd door 33 procent) en te weinig onderwijstijd om alle kerndoelen aan te bieden (zei 26 procent). Andere vaak genoemde redenen waren dat scholen kerndoelen niet belangrijk vinden (10 procent) of de gehanteerde methoden ontoereikendheid achten (10 procent).

In verband met de veranderingstijd kan worden opgemerkt dat de genormeerde vervangingstijd voor methoden tot 1998 op tien jaar was gesteld. Dit verklaart in belangrijke mate het tempo waarin de veranderingen zich afspeelden.

Per 1 augustus 1998 is het Besluit kerndoelen basisonderwijs 1998 (Staatsblad 1998, 354) in werking getreden. Dit besluit vervangt het Besluit kerndoelen basisonderwijs van 4 mei 1993. Aanleiding voor de bijstelling van de kerndoelen vormden de adviezen van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994a), de Commissie Heroverweging Kerndoelen Basisonderwijs (1994) en de Commissie Kwalitatieve Aspecten van de Groepsgrootte in het Basisonderwijs (1996). Het nieuwe besluit behelst een herformulering en herordening van de kerndoelen voor bijna alle leer- en vormingsgebieden. Alleen voor Nederlandse taal, Friese taal en voor rekenen en wiskunde zijn de kerndoelen gelijk gebleven. Een opvallende verandering in vergelijking tot de kerndoelen uit 1993 is dat nu leergebied overstijgende kerndoelen zijn opgenomen. Deze zijn gegroepeerd rond de thema's werkhouding; werken volgens een plan; gebruik van uiteenlopende leerstrategieën; zelfbeeld; sociaal gedrag en nieuwe media.

In het nieuwe besluit zijn nogmaals doel en betekenis van kerndoelen verwoord: 'Voor de school geldt de eis dat zij ten minste de kerndoelen bij haar onderwijsactiviteiten als aan

het eind van het basisonderwijs te bereiken doelstellingen hanteert. Kerndoelen geven een beschrijving van kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden.'

Hiermee maken de kerndoelen duidelijk welke eisen de wetgever tenminste stelt aan het leerstofaanbod van de basisschool.

Inmiddels zijn eerste uitwerkingen gereed gekomen van tussendoelen en leerlijnen voor het rekenonderwijs en het taalonderwijs. Tussendoelen beogen scholen duidelijke bakens te bieden voor het aanbod in de afzonderlijke leerjaren van de basisschool (OCenW, 1998b).

Vanaf 1993 heeft de inspectie het invoeringsproces van de kerndoelen op de scholen gevolgd. Zij ging na in welke mate scholen veranderingen in gang hebben gezet naar aanleiding van de kerndoelen, dan wel voornemens hiertoe hebben geformuleerd. Na een aarzelande start is de implementatie van de kerndoelen enigszins op gang gekomen.

De scholen hebben zich de afgelopen jaren bij hun veranderingsprocessen vooral gericht op Nederlandse taal, rekenen en wiskunde en wereldoriëntatie. 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. Een toenemend aantal scholen richtte zich op het onderwijsaanbod voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. De onderwerpen verbetering van Onderwijs in Eigen Taal (OET) en Nederlands als Tweede Taal (NT2) kregen weinig aandacht, ondanks het feit dat op dit moment bijna twee derde van de leraren in groep 1 en 2 allochtone leerlingen in de klas heeft. Dit sluit aan op de bevindingen uit onderzoek waaruit blijkt dat men relatief zelden een programma voor Nederlands als Tweede Taal gebruikt, hoewel er voldoende materiaal op de markt is.

Tabel 2.1.1b bevat een overzicht van de verschillende onderwerpen waaraan de scholen in verband met het onderwijsaanbod de afgelopen jaren prioriteit hebben gegeven.

Tabel 2.1.1b Aantallen door scholen (n = 100) genoemde veranderingsonderwerpen met betrekking tot het onderwijsaanbod van 1993/1994 tot en met 1997/1998

Onderwijsaanbod	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98
Nederlandse taal	42	68	71	93	91
Rekenen en wiskunde	33	43	50	45	37
Wereldoriëntatie	42	51	49	53	38
Expressie-activiteiten	19	27	29	25	20
Soc. redzaamh./verkeer	12	11	8	12	8
Overige leer- en vormingsgebieden	7	2	6	10	5
Sociaal-emotionele ontwikkeling	1	4	7	12	14
OET, NT2	3	2	5	3	-
Totaal	159	208	225	253	213

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Bij een vergelijking tussen de hierboven genoemde gebieden moet rekening worden gehouden met het feit dat de termen wereldoriëntatie en expressie-activiteiten zijn gebruikt als verzamelbegrip voor respectievelijk aardrijkskunde, geschiedenis, natuur (waaronder biologie), maatschappelijke verhoudingen en geestelijke stromingen en voor tekenen, muziek, handvaardigheid, vorming dans, dramatische vorming en beeldende



vorming. In de herziene kerndoelen zijn de leergebieden herordend en hebben wereldoriëntatie en expressie-activiteiten plaats gemaakt voor oriëntatie op mens en wereld en voor kunstzinnige oriëntatie.

Opvallend is dat de aandacht voor het onderwijsaanbod de eerste jaren duidelijk toeneemt, maar dat er in het schooljaar 1997/1998 sprake is van stagnatie. De inspectie schrijft dit toe aan de discussie die vorig jaar is gevoerd over de herziening van de kerndoelen en de daarmee samenhangende onduidelijkheid over de precieze inhoud van de gewijzigde kerndoelen. In dit verslagjaar ging veel aandacht uit naar andere onderwerpen: de invoering van de WPO en de WEC en de introductie van het schoolplan (inclusief kwaliteitszorg), de schoolgids en de klachtenregeling.

2.1.2 Overige kenmerken van het leerstofaanbod

Naast de vraag of scholen er in slaagden hun onderwijsaanbod dekkend te laten zijn voor de kerndoelen, heeft de inspectie in het IST ook aandacht besteed aan de andere kwaliteitseisen van het leerstofaanbod. In onderstaande tabel is het percentage scholen vermeld dat voldoende scoort op de overige indicatoren voor het leerstofaanbod.

Tabel 2.1.2 *Percentage scholen in 1997 en in 1998 dat voldoende scoort op standaard en de indicatoren voor leerstofaanbod*

Standaard en indicatoren	Landelijk 1997	Landelijk 1998	G4 1998	1,90 1998
Leerstofaanbod (inclusief kerndoelen)	30	44	22	27
Taal en rekenen aangeboden tot en met groep 8		91	86	76
Doorgaande lijn	55	49	36	36
Afstemming op verschillen	47	68	42	42
Intercultureel onderwijs	39	33	24	41
Aanbod volgens hedendaagse opvattingen	50	58	49	58

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Negen van de tien scholen realiseren een aanbod voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde dat gaat tot en met het niveau van groep 8. Op een beperkt aantal scholen, vooral scholen met veel achterstandsleerlingen, slaagt men er niet in de methoden voor taal en rekenen en wiskunde geheel door te werken. Het leerstofaanbod in de verschillende leerjaren sluit op ongeveer de helft van de scholen voldoende op elkaar aan. Een punt van zorg bij het ononderbroken ontwikkelingsproces blijft de aansluiting tussen groep 2 en groep 3 in het basisonderwijs. Van de leraren in de groepen 1 en 2 voert 19 procent vrij veel gerichte activiteiten uit op het terrein van voorbereidend lezen, rekenen en schrijven; de andere leraren besteden hieraan veel minder aandacht. De meeste leraren toetsen de leerlingen wel aan het eind van groep 2, maar weinigen doen dat ook tijdens het eerste en het tweede schooljaar, hoewel geconstateerd is dat het doelgericht gebruik van toetsen positief samenhangt met de leerlingprestaties (Driessen, 1997).

Op twee derde van de scholen komt het leerstofaanbod in voldoende mate tegemoet aan relevante verschillen tussen leerlingen. De etnische en culturele verscheidenheid van de Nederlandse samenleving krijgt op een derde van de scholen voldoende aandacht. Op ruim de helft van de scholen komt het leerstofaanbod overeen met hedendaagse vakinhoudelijke en vakdidactische opvattingen.

Op scholen in de G4 blijft de kwaliteit van het leerstofaanbod achter bij scholen daarbuiten. Scholen met overwegend 1,90-leerlingen scoren hoger dan andere scholen op het aspect intercultureel onderwijs en het leerstofaanbod op deze scholen komt even vaak overeen met hedendaagse opvattingen als op scholen met een anders samengestelde leerlingenpopulatie.

Scholen in de G4 en 1,90-scholen slagen er iets minder vaak in dan andere scholen om in het leerstofaanbod voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde tot en met het niveau van groep 8 aan te bieden. Datzelfde geldt voor het op elkaar laten aansluiten van de leerstof in de verschillende leerjaren.

Op een school in Utrecht buit men de mogelijkheden die de methoden en de andere materialen bieden goed uit. Het onderwijs in aanvankelijk lezen start op deze school op het moment dat (groepjes) leerlingen daar aan toe zijn. Niet alleen voor lezen, maar ook voor enkele andere leer- en vormingsgebieden benut de school de mogelijkheid leerlingen regelmatig naar niveau te hergroeperen. Zowel voor leerlingen met een onderwijsachterstand als voor snelle en hoogbegaafde leerlingen is voldoende materiaal voorhanden. Voor allochtone leerlingen verzorgt de school een NT2-aanbod.

Hoewel het leerstofaanbod op 68 procent van alle scholen al voldoende tegemoet komt aan relevante verschillen tussen leerlingen, baart het de inspectie zorgen dat bij het leerstofaanbod op scholen in de G4 minder rekening wordt gehouden met verschillen tussen leerlingen.

Het onderwijsaanbod over de etnische en culturele verscheidenheid van de Nederlandse samenleving krijgt op scholen met veel leerlingen uit etnische minderheidsgroepen meer aandacht dan op andere scholen. Dit aspect van het onderwijsaanbod is ook landelijk het zwakst ontwikkeld: op 67 procent van de scholen wordt in het onderwijsaanbod in onvoldoende mate aandacht besteed aan intercultureel onderwijs.

Op twee derde van de scholen komt de cultuur van allochtone groepen aan de orde bij aardrijkskunde, geschiedenis of wereldoriëntatie. Op 18 procent van de scholen wordt aandacht aan intercultureel onderwijs besteed via een structureel aanbod van activiteiten en projecten.

Van de scholen uit het PRIMA-cohort, het cohortonderzoek primair onderwijs, besteedt ongeveer 15 procent van de basisscholen en de scholen voor speciaal onderwijs veel aandacht aan intercultureel onderwijs en houdt 10 procent van de scholen rekening met dit aspect bij de aanschaf van een nieuwe methode. Op scholen met veel achterstandsleerlingen zijn deze percentages respectievelijk 30 en 40. Hoewel de nieuwere methoden voor aardrijkskunde, geschiedenis en taal interculturele doeleinden nastreven, blijkt dit motief bij de aanschaf van een nieuwe methode op de meeste scholen nauwelijks een rol te spelen.

Het leerstofaanbod is in 1998 op wat meer scholen dan in 1997 afgestemd op relevante verschillen tussen leerlingen en voldoet iets vaker aan de eis dat het aanbod overeen moet komen met hedendaagse vakinhoudelijke en didactische opvattingen. Het percentage scholen dat in het aanbod voldoende aandacht besteedt aan de etnische en culturele verscheidenheid van de Nederlandse samenleving is gedaald. Het leerstofaanbod in de verschillende leerjaren sluit minder vaak op elkaar aan dan in 1997.

2.1.3 Samenvatting

Op bijna de helft van de scholen is de kwaliteit van het leerstofaanbod van voldoende niveau. In vergelijking met de situatie in 1997 is dit een vooruitgang. Op ruim de helft van de scholen dekt het leerstofaanbod de kerndoelen in voldoende mate. Bijna alle scholen voorzien in een aanbod voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde dat gaat tot en met het niveau van groep 8, aan intercultureel onderwijs daarentegen besteedt maar een derde van de scholen voldoende aandacht.

De verschillen tussen categorieën scholen zijn soms groot. Op scholen in de G4 en op 1,90-scholen blijft de kwaliteit van het leerstofaanbod op diverse aspecten achter bij andere scholen.



2.2 Leer- en onderwijstijd

Nederland is één van de zeven landen uit de Europese Unie waar bijna alle vierjarigen naar school gaan. In de andere EU-landen gaat 25 tot 75 procent van de vierjarigen naar school. De meeste kinderen in België, Frankrijk en Italië gaan al op driejarige leeftijd naar school. In Nederland bezoekt ongeveer een derde van de driejarigen een kinderdagverblijf of een speelzaal, doorgaans voor enkele dagdelen per week (Europese Commissie, 1997). De leerplicht begint in de meeste landen van de Europese Unie wanneer het kind zes jaar wordt; in de Scandinavische landen bij zeven jaar. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk begint de leerplicht relatief vroeg: op vijfjarige leeftijd. De wetgever verplicht de Nederlandse scholen voor primair onderwijs in de eerste vier jaren van de basisschool ten minste 3.520 uur onderwijs aan te bieden. Dat is veel vergeleken met landen als Duitsland, Oostenrijk en Finland die rond de zeshonderd uur per jaar aanbieden. In de laatste vier jaar van de basisschool moet in totaal ten minste vierduizend uur onderwijs worden aangeboden. Met gemiddeld duizend uur per jaar scoort Nederland wat de tienjarigen betreft, hoger dan andere Europese landen. Oostenrijk scoort het laagst met 750 uur per jaar (Europese Commissie, 1997).

De resultaten die leerlingen behalen, hangen in belangrijke mate af van de hoeveelheid tijd die hun wordt geboden om zich het leerstofaanbod eigen te maken. De feitelijke gelegenheid die leerlingen voor het leren krijgen, is afhankelijk van de tijd die er voor leren is gepland, de vraag in hoeverre de geplande onderwijstijd in de praktijk wordt gerealiseerd en vooral van de wijze waarop de beschikbare tijd wordt benut. Op het niveau van de school moet in elk geval tijd worden vrijgemaakt voor de verschillende leer- en vormingsgebieden, maar in de verdeling van de tijd hierover is de school vrij. Wel moet de totale geplande tijd voldoen aan de wettelijke vereisten.

In tabel 2.2 is het percentage scholen vermeld dat ten minste voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor leertijd.

Tabel 2.2 Percentage scholen in 1997 en in 1998 dat voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor leertijd

Standaard en indicatoren	Landelijk	Landelijk	G4	1,90
	1997	1998	1998	1998
Leertijd	78	90	75	85
Voldoende onderwijstijd gepland	82	96	92	97
Tegengaan verlies onderwijstijd	73	86	81	85
Afstemming op leerlingenpopulatie	84	76	68	66
Leraren realiseren geplande onderwijstijd	80	88	75	83
Variëren hoeveelheid tijd voor leerlingen		66	43	54

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Landelijk blijkt dat bijna alle scholen voldoende onderwijstijd hebben gepland. De inspectie bewerkstelligt dat scholen waar dat in eerste instantie niet het geval is, er alsnog voor zorgen dat ten minste het wettelijk vereiste minimumaantal uren wordt aangeboden. Ruim driekwart van de scholen stemt de geplande onderwijstijd voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde in voldoende mate af op de onderwijsbehoeften van de leerlingenpopulatie. Minder leraren lukt het de hoeveelheid leertijd ook in de dagelijkse praktijk te variëren, afhankelijk van de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen of van groepjes leerlingen. Op een derde van de scholen slagen leraren hier nog niet voldoende in. Op 88 procent van de scholen weten de leraren de geplande onderwijstijd in de praktijk goed te benutten. Zij maken in het algemeen efficiënt en effectief gebruik van de beschikbare onderwijstijd.

Scholen in de G4 blijven wat de leertijd betreft achter bij het landelijke beeld. Behalve als het gaat om het variëren van de leertijd op basis van de onderwijsbehoeften van leerlingen, blijken 1,90-scholen het niet slechter te doen dan andere scholen.

Op een school in Den Haag met bijna uitsluitend 1,90-leerlingen zorgt men ervoor dat leerlingen voldoende tijd krijgen zich het leerstofaanbod eigen te maken. Gezien de achtergrond van de leerlingenpopulatie geeft de school een hoge prioriteit aan taalonderwijs. Vanaf groep 6 voert de school een structureel huiswerkbeleid. Zowel op schoolniveau als op groepsniveau weet men onnodig verlies van tijd te voorkomen. De leraren hebben een cursus klassenmanagement en time-management gevolgd om de beschikbare onderwijstijd zo goed mogelijk te benutten.

Net als in 1997 is ook dit verslagjaar de hoeveelheid geplande onderwijstijd en de wijze waarop leraren de beschikbare tijd gebruiken op de meeste scholen voldoende. Op alle aspecten is vooruitgang geboekt ten opzichte van 1997, behalve als het de afstemming van de onderwijstijd op de onderwijsbehoeften van leerlingen betreft.

2.2.1 Uitbreiding van de leer- en onderwijstijd

Scholen proberen op verschillende manieren de leertijd voor leerlingen uit te breiden. Veel scholen in Nederland plannen meer uren dan het wettelijk verplichte minimumaantal van 7.520 uur over de acht jaren van de basisschool. Volgens de activiteitenplannen hadden de scholen zich voorgenoemen in het schooljaar 1997/1998 gemiddeld zo'n 7.680 uren onderwijs aan te bieden.

Ook door huiswerk kan de leertijd worden verlengd. Volgens Driessen e.a. (1998) wordt in 20 tot 30 procent van de groepen 4 huiswerk gegeven en in 80 tot 90 procent van de groepen 8. Overigens krijgen Nederlandse leerlingen op de basisschool in vergelijking tot leerlingen in andere landen niet veel huiswerk mee (Lundberg en Linnakyla, 1993). Op veel scholen vindt men huiswerk vooral belangrijk om leerlingen alvast te laten wennen aan de situatie in het voortgezet onderwijs.

Veel scholen in achterstandswijken proberen door uitbreiding van hun aanbod en door samenwerking met buitenschoolse instanties te bereiken dat kinderen beter in staat zijn het onderwijs te volgen. Hoewel het merendeel van deze activiteiten buiten de reguliere schooltijd wordt georganiseerd, leggen deze activiteiten niettemin beslag op de tijd van de leerlingen en de leraren (SCP, 1998a). Zo'n 350 scholen zijn bezig met activiteiten rond de verlengde schooldag. Van Erp e.a. (1997) onderzochten de experimenten Verlengde Schooldag op 19 scholen in Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Alle scholen hebben veel allochtone leerlingen. De activiteiten namen eens per week anderhalf uur in beslag en werden vooral begeleid door docenten van buiten de school. Volgens de groepsleraren en de docenten van buiten de school vertonen leerlingen die aan de Verlengde Schooldag deelnemen meer exploratief gedrag, sociaal gevoel en zelfvertrouwen. Ook de samenwerking tussen onderwijs- en welzijnsinstellingen is verbeterd (Mars, 1998). Uitbreiding van de totale ontwikkelingstijd voor kinderen kan ook bereikt worden door een programmatische aansluiting tussen voor- en vroegschoolse vorming tot stand te brengen. In paragraaf 4.4 komt dit onderwerp nader aan de orde.

2.2.2 Het gebruik van onderwijstijd

Scholen slagen er echter niet altijd in de geplande onderwijstijd te benutten. Redenen daarvoor kunnen zijn verplaatsingen naar andere onderwijslokalities, zoals zwembaden en gymnastieklokalen, later beginnen en/of eerder eindigen dan afgesproken is. In 1998 verschenen met een zekere regelmaat berichten in de pers over leerlingen die naar huis waren gestuurd als voor een zieke leraar geen vervanging kon worden gevonden. De Extra Arbeidsmarktbarometer Primair Onderwijs 1997-1998 (Vrieling en Van der Ploeg, 1998) maakt duidelijk dat dit alleen bij uitzondering gebeurt.



Leraren blijken de beschikbare onderwijstijd in het algemeen efficiënt en effectief te gebruiken. Er gaat weinig tijd verloren door klassenorganisatie en ordehandhaving: ongeveer 93 procent van de tijd wordt besteed aan instructie en verwerking. De taakgerichtheid van leerlingen tijdens de instructie is bij 80 procent van de leerlingen voldoende, tijdens de verwerking is dat bij ruim 70 procent van de leerlingen het geval. Uit het IST blijkt dat het percentage leraren dat de beschikbare tijd in voldoende mate weet te realiseren, per groep weinig verschilt. In het IST heeft de inspectie de groepsleraren gevraagd hoeveel uur zij gemiddeld per week besteden aan de verschillende leer- en vormingsgebieden. In tabel 2.2.2 is deze tijd vermeld voor de groepen 3-4 en 5-8.

Tabel 2.2.2 Gemiddelde aantal uren per week per leer- en vormingsgebied: landelijk, in de vier grote steden en op 1,90-scholen

Leer- en vormingsgebieden	Landelijk	G4	1,90	Landelijk	G4	1,90
Nederlandse taal	7,5	8,2	7,8	7,2	8,0	8,1
Rekenen en wiskunde	4,2	4,1	4,3	4,7	4,9	4,9
Kennisgebieden	2,2	2,2	2,1	4,3	4,1	4,2
Expressie-activiteiten	4,3	4,3	4,4	4,0	3,9	3,7

Bron: Inspectie van het Onderwijs

In de groepen 3 tot en met 8 besteden leraren gemiddeld ruim zeven uur per week aan Nederlandse taal. Op grotestadsscholen en 1,90-scholen loopt dat op tot ongeveer acht uur per week. Leraren die met moderne methoden werken, besteden meer tijd aan begrijpend en studerend lezen dan leraren die met traditionele methoden werken (Sijstra, 1997). Leraren besteden bij Nederlandse taal vooral veel tijd aan spelling.

Aan rekenen en wiskunde wordt in de groepen 3 en 4 ruim vier uur en in de groepen 5 tot en met 8 bijna vijf uur per week besteed. Rekenen en wiskunde en Nederlandse taal samen nemen vanaf groep 3 dus ongeveer de helft van de totale onderwijstijd in beslag.

Naast het gebruik van onderwijstijd op schoolniveau en door de leraren, is de tijd die leerlingen uiteindelijk ontvangen van belang. Leerlingen ontvangen op bijna alle scholen minder dan 7.520 uur onderwijs over de acht jaren van de basisschool. Allereerst komt dit doordat scholen de geplande onderwijstijd niet volledig weten te realiseren. Daarnaast kunnen leerlingen ziek of om andere redenen afwezig zijn. Door een gericht beleid ten aanzien van schoolverzuim te voeren kunnen scholen in elk geval ongeoorloofde afwezigheid van leerlingen tot een minimum beperken.

De leertijd van leerlingen kan per school aanzienlijk verschillen. Op 20 procent van de scholen ontvangen de leerlingen meer dan 7.300 uur onderwijs over de hele basisschoolperiode. Op een even hoog percentage is dat minder dan 6.900 uur. Vergeleken met het gemiddelde aanbod volgens de activiteitenplannen betekent dit dat leerlingen in de praktijk ongeveer 93 procent van de geplande onderwijstijd daadwerkelijk ontvangen.

De tijd die leerlingen voor onderwijs ontvangen wordt ook bepaald door de leeftijd waarop kinderen voor het eerst naar school gaan. Driessen (1996) concludeerde dat kinderen die later naar school gaan, lagere toetsresultaten behalen. Van Langen en Vierke (1997) concluderen dat de reken- en taalprestaties in groep 2 niet, maar in groep 4 wel samenhangen met de leeftijd waarop kinderen naar school zijn gegaan.

Uit een onderzoek op achterstandsscholen in Rotterdam (Westerbeek en Wolgram, 1998) blijkt dat 16 procent van de leerlingen niet precies op vierjarige leeftijd, maar een maand of langer na de vierde verjaardag de basisschool instroomt. Het percentage kinderen van Marokkaanse herkomst dat later naar school gaat, is met 24 procent het hoogst van alle etnische groepen. Van de kinderen met een Turkse achtergrond gaat 9 procent later naar school. Dit percentage is lager dan bij alle andere groepen, ook lager dan bij autochtone kinderen (14 procent). De verschillen tussen scholen blijken groot te

zijn: voor alle groepen kinderen geldt dat zij later op school komen als zij op hun school tot een kleinere minderheid behoren. Mogelijk zijn er op scholen die door veel leerlingen van een bepaalde etnische groep bezocht worden, meer contacten tussen de ouders en werken deze contacten stimulerend.

2.3 Pedagogisch klimaat

Voor een goed pedagogisch klimaat is een juiste balans tussen ondersteuning en uitdaging essentieel. Het pedagogisch klimaat is ondersteunend als de leeromgeving voor de leerlingen veilig en gestructureerd is. In zo'n omgeving kunnen de leerlingen zich het best concentreren op de inhoud van het onderwijs. Ondersteunend houdt ook in dat leraren in hun gedrag en taalgebruik respect voor leerlingen tonen, hun zelfvertrouwen ondersteunen en ook het onderling respect tussen leerlingen bevorderen. Het betekent tevens dat leraren de afgesproken gedragsregels consequent en met succes hanteren en dat zij preventief of correctief aandacht besteden aan onderwerpen zoals vooroordelen, intimideren, pesten en geweld.

Voor een goed pedagogisch klimaat is ondersteuning echter niet voldoende. Leerlingen moeten ook tot leren uitgedaagd en gestimuleerd worden. De leeromgeving moet niet alleen veilig en gestructureerd zijn, maar ook uitnodigen tot verkenning en tot leren. Van leraren wordt verwacht dat zij bij leerlingen de zelfstandigheid stimuleren en hen leren zelf verantwoordelijkheid te nemen en te dragen.

2.3.1 Ondersteuning

Nederlandse basisscholen blijken in het algemeen nog steeds veilige scholen te zijn, waar een ontspannen en positieve sfeer heerst en waar veel aandacht aan leerlingen wordt besteed. De meeste scholen bestrijden in de praktijk gedragingen als pesten, racisme, discriminatie en geweld, al beperken leraren zich bij de bestrijding van pestgedrag veelal tot het voeren van gesprekken met slachtoffers en daders of hun ouders. De helft van de leraren maakt wel eens gebruik van specifieke programma's (Van Hattum, 1997).

Willemse (1998) wijst in dit verband op experimenten in verschillende steden en regio's waarbij scholen en politie samenwerken.

In tabel 2.3.1 is het percentage scholen vermeld dat ten minste voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor de component ondersteuning van het pedagogisch klimaat.

Tabel 2.3.1 Percentage scholen in 1997 en in 1998 dat voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor ondersteuning

Standaard en indicatoren	Landelijk 1997	Landelijk 1998	G4 1998	1,90 1998
Ondersteuning		97	92	88
Veilige functionele leeromgeving	92	97	92	88
Respect in taal en gedrag		98	92	91
Tonen onderling respect		97	92	90
Ondersteuning zelfvertrouwen		90	82	74
Hanteren gedragsregels	91	98	97	98

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Op bijna 97 procent van de scholen is het pedagogisch klimaat voor wat betreft de ondersteuning voldoende ontwikkeld. Op een zesde deel van de basisscholen heeft de inspectie de ondersteuning zelfs als overwegend sterk beoordeeld. Uit het IST blijkt dat in vergelijking tot 1997 de ondersteuning op de beide onderdelen die vergelijkbaar zijn, nog iets is verbeterd.



Ook op grotestadsscholen en 1,90-scholen is het pedagogisch klimaat voldoende ondersteunend. Wel blijkt dat leraren het zelfvertrouwen van leerlingen op 1,90-scholen minder duidelijk ondersteunen dan op andere scholen.

De inspectie heeft de scholen ook gevraagd naar de maatregelen die zij nemen ter preventie en bestrijding van seksuele intimidatie. Op een derde van de scholen zijn gedragsregels, toegespitst op wat onder seksuele intimidatie wordt verstaan, vastgelegd voor de omgang van het personeel met de leerlingen. Op ongeveer eenzelfde percentage scholen besteden leraren tijdens de lessen aandacht aan gedragsregels in verband met seksuele intimidatie. Het bevoegd gezag heeft voor bijna de helft van de scholen procedureel vastgelegd dat klachten in dit verband moeten worden onderzocht door een daartoe ingestelde vertrouwenscommissie.

2.3.2 Uitdaging en stimulering

Veel scholen vinden het nog moeilijk hun leerlingen voldoende uit te dagen en te stimuleren. Dat blijkt uit onderstaande tabel waarin het percentage scholen is vermeld dat ten minste voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor de component uitdaging van het pedagogisch klimaat.

Tabel 2.3.2 Percentage scholen in 1997 en in 1998 dat voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor uitdaging

Standaard en indicatoren	Landelijk 1997	Landelijk 1998	G4 1998	1,90 1998
Uitdaging	66	66	60	44
Uitdagende leeromgeving		56	49	41
Stimuleren zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid	36	42	50	29

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Op ruim de helft van de scholen zorgen de leraren voor een uitdagende leeromgeving, terwijl op vier van de tien scholen de leraren hun leerlingen in voldoende mate stimuleren bij de ontwikkeling van zelfstandigheid en het nemen van eigen verantwoordelijkheid.

Scholen in de grote steden scoren, vooral op het onderdeel bevordering van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid, hoger dan scholen daarbuiten. Opvallend genoeg is deze lijn niet door te trekken naar scholen met overwegend 1,90-leerlingen. Deze scholen, die vooral in de grote steden te vinden zijn, komen duidelijk minder goed uit de bus dan scholen met een anders samengestelde leerlingenpopulatie.

Het pedagogisch klimaat is op een school in Amsterdam met ongeveer 50 procent allochtone leerlingen heel uitdagend. In alle groepen zijn werk-, ontdek- en thematische hoeken ingericht. De school werkt met dag- en weektaken waarbij de leerlingen in eigen tempo en naar eigen voorkeur mogen werken. De school besteedt veel aandacht aan het bevorderen van de zelfstandigheid van leerlingen.

Ook op de component uitdaging is dit jaar vooruitgang geboekt. Stimuleerden leraren in 1997 bij leerlingen de ontwikkeling van zelfstandigheid en het nemen van eigen verantwoordelijkheid in voldoende mate op ruim een derde van de scholen, in 1998 was dat op bijna de helft van de scholen het geval.

2.4 Didactisch handelen

'The importance of the role of the teacher as an agent of change, promoting understanding and tolerance, has never been more obvious than today. It is likely to become even more critical in the twenty-first century'. Met dit citaat van J. Delors onderstreept de UNESCO (1998) in het 'World education report 1998: teachers and teaching in a changing world' het belang van de leraar in het onderwijs. Wellicht het belangrijkste aspect van de leraarsrol is de kwaliteit van het didactisch handelen. Die kwaliteit blijkt een centrale factor te zijn voor de leervorderingen van de leerlingen. Van leraren wordt verwacht dat zij hun handelen afstemmen op de concrete onderwijsleersituatie en op de mogelijkheden en behoeften van de leerlingen. Leraren moeten in staat zijn de voor de situatie de meest geschikte modellen, strategieën en benaderingen te hanteren, om op die manier de doelstellingen die zij nastreven te realiseren.

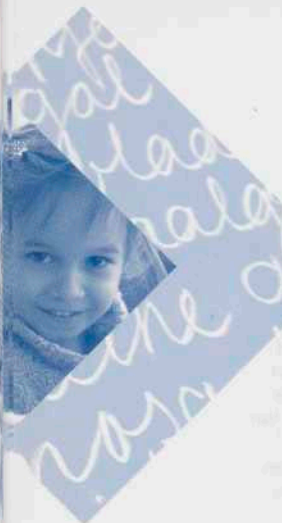
In 1995 en in 1997 ging de inspectie de kwaliteit na van het didactisch handelen van leraren. Ook tijdens het IST in 1998 is een ruime plaats gereserveerd voor dit onderwerp. Daarbij zijn de volgende aspecten onderscheiden:

- helderheid en structuur van instructie en verwerking: duidelijke opbouw van de lessen, heldere uitleg van de leerstof en de opdrachten en regelmatig nagaan of de leerlingen de leerstof en de opdrachten begrijpen;
- actieve deelname van leerlingen aan het leerproces: leraren stimuleren leerlingen actief mee te doen, hanteren werkvormen die de leerlingen activeren, bevorderen samenwerking tussen leerlingen en de leerlingen zelf tonen een grote mate van betrokkenheid;
- aandacht voor leerstrategieën: leraren maken gebruik van concrete en voor leerlingen herkenbare situaties, geven expliciet onderwijs in strategieën, bevorderen interactie over die strategieën en stimuleren leerlingen controle-activiteiten uit te voeren;
- afstemming van het onderwijs op de mogelijkheden en behoeften van de leerlingen: leraren houden bij de instructie en de verwerking rekening met niveauverschillen tussen leerlingen en letten daarbij in het bijzonder op leerlingen met extra behoeften op taalgebied;
- klassenorganisatie: leraren zorgen ervoor dat zij het onderwijsleerproces doelmatig organiseren en dat leerlingen taakgericht werken; de leraren voorkomen onnodig tijdverlies.

2.4.1 Helderheid en structuur van instructie en verwerking

Onderzoek naar de effecten van instructie op prestaties van leerlingen wijst uit dat in het algemeen (een vorm van) directe instructie het beste werkt. In het Kleinschalig Experiment Achterstanden (KEA) staat verbetering van de effectiviteit van de instructie centraal. In dit experiment is gekozen voor het directe instructiemodel met als kenmerken: voorkennis ophalen, instructie, begeleid oefenen, individuele verwerking, terugkoppeling. Ook bij de verwerking geldt dat de leraar gestructureerd te werk moet gaan en duidelijkheid aan de leerlingen moet verschaffen. Voorts dient de leraar zowel tijdens de instructie als tijdens de verwerking te controleren of leerlingen de leerstof begrijpen en te werk gaan zoals de bedoeling is.

In tabel 2.4.1 is het percentage scholen vermeld dat ten minste voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor helderheid en structuur van instructie en verwerking.



Tabel 2.4.1 Percentage scholen dat voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor helderheid en structuur

Standaard en indicatoren	Landelijk	G4	1,90
	1998	1998	1998
Helderheid en structuur	92	81	81
Duidelijke opbouw	86	76	80
Duidelijke uitleg van leerstof en opdrachten	94	85	85
Nagaan of leerstof en opdrachten begrepen zijn	80	67	60

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Op veruit de meeste scholen blijken de leraren aan deze eisen te voldoen. De lessen zijn duidelijk opgebouwd, leraren leggen de leerstof goed uit, geven heldere opdrachten en vergewissen zich ervan dat de leerlingen de leerstof begrijpen en gericht aan het werk zijn. De ambachtelijke kwaliteit van leraren blijkt vooral uit de kwaliteit van de uitleg. Iets minder vaak controleren leraren consequent of de leerlingen de leerstof en de opdrachten hebben begrepen.

Leraren op scholen in de G4 en op 1,90-scholen slagen er minder goed in helderheid en structuur in hun lessen te brengen dan leraren op andere scholen.

2.4.2 Stimuleren van actieve deelname van leerlingen aan het leerproces

Leren veronderstelt een actieve rol van de leerling. Leerlingen bouwen zelf kennis, inzicht en vaardigheden op door nieuwe informatie te bewerken, te interpreteren en te vergelijken met de al aanwezige kennis, inzichten en vaardigheden. Leraren zullen leerlingen moeten stimuleren zich actief op te stellen bij het leren. Dat kan gebeuren door beurten te geven, door leerlingen uit te lokken mee te doen, door de leerlingen te stimuleren eigen ideeën en ervaringen in te brengen en daar op in te gaan. Ook een afwisselend en functioneel gebruik van werkvormen kan de betrokkenheid van leerlingen bij het leerproces verhogen. Als leerlingen samenwerken bij een opdracht of elkaar ondersteunen bij het leren, blijkt dat eveneens vaak hun betrokkenheid te verhogen. Met name bij samenwerking als werkvorm past de kanttekening dat daar zowel voor leraren als voor leerlingen een leerproces aan vooraf moet gaan. Is aan die voorwaarde voldaan dan heeft samenwerkend leren als extra voordeel dat de leraar de handen vrij heeft om andere leerlingen extra hulp of instructie te geven.

In tabel 2.4.2 is het percentage scholen vermeld dat ten minste voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor het stimuleren van actieve deelname van leerlingen aan het leerproces.

Tabel 2.4.2 Percentage scholen dat voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor het stimuleren van actieve deelname van leerlingen

Standaard en indicatoren	Landelijk	G4	1,90
Activiteit leerlingen	82	65	62
Leraren stimuleren leerlingen actief mee te doen	86	67	71
Leraren hanteren activerende werkvormen	57	47	38
Leraren bevorderen samenwerking tussen leerlingen	26	17	14
Leerlingen tonen grote mate van betrokkenheid	87	72	74

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Op ruim vier van de vijf scholen weten de leraren hun leerlingen voldoende te stimuleren tot actieve deelname aan het onderwijsproces. De verschillen tussen de onderdelen actief meedoen, hanteren van activerende werkvormen, bevordering samenwerking tussen

leerlingen en de betrokkenheid van leerlingen zijn groot. Op bijna negen van de tien scholen weten de leraren hun leerlingen actief bij het onderwijs te betrekken en tonen leerlingen zich betrokken bij het leerproces. Op ruim de helft van de scholen maken leraren voldoende gebruik van werkvormen die leerlingen activeren, terwijl leraren op maar iets meer dan een kwart van de scholen samenwerking tussen leerlingen in voldoende mate bevorderen. Leraren stimuleren hun leerlingen vaker dan in 1997 actief mee te doen tijdens de lessen.

Wat betreft de actieve deelname van leerlingen aan het leerproces is de kwaliteit van scholen buiten de vier grote steden hoger dan van de scholen daarbinnen. Wellicht het meest opvallend is de lage score van leraren op 1,90-scholen bij het hanteren van activerende werkvormen en het bevorderen van samenwerking tussen leerlingen.

2.4.3 Aandacht voor leerstrategieën

Voor de ontwikkeling van zelfstandig leren is alleen gelegenheid bieden tot zelfstandig werken niet voldoende. Leerlingen moeten weten hoe zij de taken moeten aanpakken, vaardig zijn in het plannen van leeractiviteiten, in het hanteren van leerstrategieën en in staat zijn zelf hun leergedrag te controleren en te beoordelen op effecten. Voor leraren betekent dit dat zij bewust aandacht moeten besteden aan de ontwikkeling van deze cognitieve en meta-cognitieve vaardigheden. Training ervan of gerichte aandacht hiervoor bij zwak presterende leerlingen kan opvallende verbeteringen van de resultaten bewerkstelligen. Wang e.a. (1990) stellen in dit verband dat meta-cognitieve vaardigheden belangrijker geacht moeten worden dan algemene vaardigheden. Van leraren mag worden gevraagd dat zij in hun lessen aansluiten op voor leerlingen herkenbare situaties en ervaringen en daarbij vooral toepassingsgerichte opdrachten geven, zodat leerlingen verbanden kunnen leggen tussen de leerstofinhoud en hun eigen leefwereld. Leraren dienen gericht onderwijs in strategieën te geven. Interactie tussen leraren en leerlingen en tussen leerlingen onderling over die leerstrategieën blijkt eveneens een belangrijke factor te zijn bij het aanleren en leren gebruiken ervan. Ten slotte is van belang dat leraren de uitvoering van controle-activiteiten door leerlingen stimuleren.

In tabel 2.4.3 is het percentage scholen vermeld dat ten minste voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor leerstrategieën.

Tabel 2.4.3 Percentage scholen in 1997 en in 1998 dat voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor leerstrategieën

Standaard en indicatoren	Landelijk 1997	Landelijk 1998	G4 1998	1,90 1998
Leerstrategieën		44	19	21
Gebruik toepassingsgerichte opdrachten	76	85	75	72
Expliciet onderwijs in strategieën	35	37	15	19
Interactie gericht op leerstrategieën		16	8	5
Leerlingen voeren controle-activiteiten uit	29	33	20	17

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Leraren blijken er steeds beter in te slagen gebruik te maken van concrete en voor leerlingen herkenbare situaties en ervaringen en toepassingsgerichte opdrachten te geven. Op ruim 80 procent van de scholen gebeurt dit in voldoende mate. Veel moderne methoden geven hiervoor ruimschoots aanwijzingen, al maken lang niet alle leraren optimaal gebruik van de mogelijkheden die de methode biedt. Zo wijst De Vos (1998) er op dat veel leraren nog niet werken volgens de bedoelingen van realistische rekenmethoden en dat intensieve begeleiding bij de invoering van een nieuwe methode noodzakelijk is.



Aan onderwijs in leerstrategieën besteden leraren veel minder aandacht. Expliciet onderwijs in strategieën werd op ongeveer een derde van de scholen in voldoende mate aangetroffen, interactie hierover op 16 procent van de scholen. Ook de aandacht die leraren besteden aan de uitvoering van controle-activiteiten door leerlingen is beperkt. Op het punt van onderwijs in leerstrategieën is in vergelijking tot 1997 enige vooruitgang zichtbaar.

Leraren op scholen in de G4 en op 1,90-scholen blijken het moeilijk te vinden voldoende aandacht te besteden aan leerstrategieën. Zij maken over het algemeen wel voldoende gebruik van concrete en voor leerlingen herkenbare situaties en toepassingsgerichte opdrachten, maar besteden vooral aan interactie over leerstrategieën weinig aandacht.

2.4.4 Afstemming van het onderwijs op relevante verschillen tussen leerlingen

Leerlingen hebben er behoefte aan dat leraren hun onderwijs afstemmen op hun niveau, tempo en leerstijl. Van leraren mag worden verwacht dat zij niet alleen hun onderwijsaanbod en de beschikbare leertijd afstemmen op de onderwijsbehoeften van hun leerlingen, maar ook tijdens de instructie en de verwerkingsfase - indien nodig - rekening houden met niveauverschillen tussen leerlingen. De leraar zal sommige leerlingen aanvullende of specifieke instructie moeten geven, hetzij individueel, hetzij in groepjes. Ook tijdens de al dan niet begeleide verwerking van de leerstof is afstemming op relevante verschillen tussen leerlingen van belang. De leraar biedt de leerlingen ruimte om op hun eigen niveau, op een bij hen passende manier en in hun eigen tempo de leerstof te verwerken. Voor allochtone leerlingen is gerichte instructie in Nederlands als Tweede Taal (NT2) van belang. Deze leerlingen mogen ook verwachten dat leraren in hun handelen rekening houden met de extra onderwijsbehoeften op taalgebied, situaties benutten om de woordenschat van leerlingen uit te breiden en een correct taalgebruik bevorderen.

De inspectie beschouwt gedifferentieerde instructie niet als de enige aanpak die tot kwalitatief goed onderwijs leidt. Essentieel is juist dat de leraar, afhankelijk van het gestelde leerdoel, die aanpak kiest die voor de leerlingen in de groep op dat moment het meest effectief is. Soms kan dat heel goed klassikale instructie zijn; op een ander moment is differentiatie een meer geëigende benadering.

In tabel 2.4.4 is het percentage scholen vermeld dat ten minste voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor afstemming van het onderwijs op relevante verschillen tussen leerlingen.

Tabel 2.4.4 Percentage scholen in 1997 en in 1998 dat voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor afstemming

Standaard en indicatoren	Landelijk 1997	Landelijk 1998	G4 1998	1,90 1998
Afstemming		29	18	5
Afstemming bij instructie	16	28	21	7
Afstemming bij verwerking	40	50	38	34
Afstemming op behoeften leerlingen op taalgebied		82	68	70

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Uit het IST blijkt dat op een derde procent van de scholen leraren hun onderwijs voldoende afstemmen op de mogelijkheden en behoeften van hun leerlingen. Leraren slagen daar tijdens de verwerking duidelijk beter in dan tijdens de instructie. Op acht van de tien scholen houden leraren voldoende rekening met de behoeften van hun leerlingen op taalgebied.

Scholen in de G4 en 1,90-scholen hebben duidelijk meer moeite hun onderwijs af te stemmen op de behoeften en mogelijkheden van hun leerlingen dan andere scholen. Vooral op het punt van afstemming van de instructie op relevante verschillen tussen leerlingen blijven 1,90-scholen ver achter bij andere scholen, ondanks het feit dat hun groepen gemiddeld kleiner zijn dan op die andere scholen. Juist omdat op 1,90-scholen de verschillen tussen leerlingen binnen de groepen vaak eerder groter dan kleiner zijn dan op andere scholen, kan het achterblijven van de 1,90-scholen niet anders dan uiterst zorgelijk worden genoemd.

Een vrij kleine school in Zoetermeer met overwegend 1,90-leerlingen slaagt er goed in het onderwijs af te stemmen op de behoeften en mogelijkheden van leerlingen. Daartoe hanteert de school drie verschillende benaderingen: leerlingen naar niveau groeperen, individuele leerwegen voor sommige leerlingen opstellen en daaraan binnen de groep laten werken en alle leerlingen tijdens de dagelijks blokken zelfstandig laten werken.

Bemoedigend is dat leraren er duidelijk beter dan in 1997 in slagen voldoende rekening te houden met niveaunderschillen tussen leerlingen, zowel bij hun instructie als bij de verwerking. In 1997 hielden leraren op één van de zes scholen bij de instructie voldoende rekening met verschillen tussen leerlingen. In 1998 gebeurde dat op bijna een derde van de scholen. Ook bij de verwerking is vooruitgang geboekt. Deze ontwikkeling kan niet anders dan hoopvol stemmen.

2.4.5 Klassenorganisatie

Door een goede organisatie en een goede voorbereiding van alle onderdelen in een les zorgen leraren dat er voldoende tijd beschikbaar is voor onderwijs en leren. Dit betekent dat niet onnodig veel tijd wordt besteed aan organisatorische handelingen zoals het uitdelen en ophalen van materialen en het nemen van ordemaatregelen. Een goede klassenorganisatie blijkt ook als leraren er in slagen leerlingen extra hulp te geven zonder dat andere leerlingen dan zitten te wachten of rumoerig worden. Als het onderwijsleerproces doelmatig georganiseerd is, blijkt dat uit de betrokkenheid en de taakgerichtheid van de leerlingen bij de les. Zonder taakgerichtheid en betrokkenheid van leerlingen mogen nauwelijks effecten van onderwijs verwacht worden.

In tabel 2.4.5 is het percentage scholen vermeld dat ten minste voldoende scoorde op de standaard voor klassenorganisatie.

Tabel 2.4.5 *Percentage scholen in 1997 en in 1998 dat voldoende scoort op de standaard voor klassenorganisatie*

Standaard en indicator	Landelijk 1997	Landelijk 1998	G4 1998	1,90 1998
Organisatie van onderwijsleerproces is doelmatig	96	95	87	93

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Op bijna alle scholen voldoen de leraren aan deze eis. Op verreweg de meeste scholen verdient de klassenorganisatie ten minste de waardering voldoende. Ook tussen scholen in de vier grote steden en scholen daarbuiten zijn de verschillen gering en 1,90-scholen blijven op dit punt niet achter bij scholen met een anders samengestelde leerlingenpopulatie.

De organisatie van het onderwijsleerproces in de groep was zowel in 1997 als in 1998 op bijna alle scholen ten minste voldoende.

Samenvatting en beschouwing: het didactisch handelen van leraren

In dit hoofdstuk is benadrukt dat de kwaliteit van het didactisch handelen van leraren wellicht het meest cruciale onderdeel van de leraarsrol is. Voor de leervorderingen van leerlingen is die kwaliteit van een niet te onderschatten belang. Sterke onderdelen bij het didactisch handelen van leraren zijn helderheid en structuur van instructie en verwerking, actieve deelname van leerlingen aan het leerproces en klassenorganisatie. Op ten minste 80 procent van de scholen bleken de leraren aan de eisen op deze gebieden te voldoen. Aandacht voor leerstrategieën was op bijna de helft van de scholen aan de maat. Vooral de achterstand van het onderwijs op de mogelijkheden en behoeften van de leerlingen op iets minder dan een derde van de scholen. Niettemin is op dit laatste onderdeel vooruitgang geboekt ten opzichte van 1997.

De verschillen tussen scholen en categorieën van scholen blijken soms opvallend groot te zijn. Vooral de achterstand van grotestadsscholen en 1,90-scholen op de meeste aspecten van het didactisch handelen van leraren springt in het oog. Het duidelijkst blijkt dat in de mate waarin leraren tijdens de instructie rekening houden met niveauverschillen tussen leerlingen.

Een eenduidige verklaring voor de verschillen tussen scholen in de grote steden en scholen daarbuiten is niet makkelijk te vinden, evenmin als voor de verschillen tussen 1,90-scholen en scholen met een anders samengestelde leerlingenpopulatie. Er zijn wel enkele aanwijzingen te geven voor het bestaan van die verschillen.

Om te beginnen kan een onderscheid gemaakt worden tussen onderwijs dat primair productgericht is en onderwijs dat vooral het proces van leren benadrukt. Voor alle basisscholen in Nederland geldt de eis dat zij ten minste de kerndoelen bij hun onderwijsactiviteiten hanteren als aan het eind van het basisonderwijs te bereiken doelstellingen. Uiteraard is het moeilijker aan deze eis te voldoen als een school veel leerlingen met onderwijsachterstanden telt. Veel allochtone leerlingen blijken met een taalachterstand het basisonderwijs binnen te komen (Driessen, 1996a). Ook bij rekenen en wiskunde starten allochtone leerlingen met een achterstand (Jungbluth e.a., 1996; Sontag, 1997). Dit betekent dat de afstand tussen start en finish voor deze leerlingen groter is dan voor andere leerlingen. Ook op 1,90-scholen, zo heeft de inspectie kunnen vaststellen, zetten leraren zich ervoor in hun leerlingen de 'eindstreep' te laten bereiken. Maar leraren ervaren die opdracht als een race tegen de klok. Dat leidt er toe dat veel leraren zich in de eerste plaats richten op het aanleren van de basisvaardigheden op het gebied van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. In deze gebieden zijn de problemen immers het grootst. In de tweede plaats zijn zij vooral gericht op de producten van onderwijs: de zorg om de voor het desbetreffende leerjaar afgesproken leerstof in zijn geheel te behandelen en de zorg om de uit toetsen blijvende achterblijvende resultaten van de leerlingen zoveel mogelijk op peil te brengen. Leraren komen maar mondjesmaat toe aan de onderdelen van didactisch handelen die direct betrekking hebben op onderwijs- en leerprocessen: aandacht voor leerstrategieën, het hanteren van aansprekende werkvormen en afstemming van het onderwijs op relevante verschillen tussen leerlingen. Wellicht spelen ook culturele verschillen een rol: veel leraren vermelden dat ouders van allochtone leerlingen het vooral belangrijk vinden dat hun kinderen veel leren en vooral direct zichtbare leeropbrengsten van de school vragen.

Een tweede verklaring voor de verschillen tussen scholen kan te maken hebben met de sociaal-emotionele gedragsproblematiek van deze leerlingen en de eisen die dit stelt aan het vakmanschap van leraren. Directeuren van veel 1,90-scholen geven te kennen dat er maar weinig leraren te vinden zijn die de groepen 7 en 8 'aankunnen'. Ook van leraren op deze scholen valt vaak te horen dat hun leerlingen zich steeds moeilijker gaan gedragen naarmate ze ouder worden en dat ze daar als leraar op reageren door vooral klassikaal les te geven. Differentiatie binnen de groepen stelt immers andere eisen aan de klassenorganisatie van leraren en vereist dat leerlingen zelfstandig kunnen werken. Bij een meer klassikale benadering slagen de leraren er in, zo blijkt uit de score van 1,90-scholen op het onderdeel klassenorganisatie, de leerlingen bij de les te betrekken en taakgericht te laten werken en vrijwel geen tijd te verliezen aan organisatie en ordemaatregelen.

2.5 Leerlingenzorg

Van scholen wordt gevraagd het onderwijs af te stemmen op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen en op hun ontwikkelingsmogelijkheden. Dit vraagt om een samenhangend geheel van activiteiten en voorzieningen: een systeem van leerlingenzorg. Een systeem van leerlingenzorg bestaat uit een cyclus van ten minste vier onderdelen: signalering, diagnose, remedie en evaluatie. Voor goed onderwijs-op-maat is zowel een functioneel systeem van leerlingenzorg nodig als de vaardigheid van leraren om gericht verschillen aan te brengen in onderwijsaanbod, leer- en hulpmiddelen, instructie- en verwerkingsmogelijkheden op basis van de mogelijkheden en behoeften van leerlingen. Leerlingenzorg kan worden gezien als planmatig werken aan zorgverbreding. Dat betekent allereerst dat de ontwikkeling en de vorderingen van leerlingen systematisch en nauwgezet gevolgd worden. Gestandaardiseerde toetsen stellen de school in staat de effecten van hun onderwijs op de voet te volgen. Planmatig houdt ook in dat leraren de hulpvragen van de leerlingen analyseren en vaststellen wat precies de aard is van de problemen van de leerlingen. Intercollegiale toetsing, bij voorkeur tijdens leerlingbesprekingen, is daarbij een onmisbaar onderdeel. In specifieke gevallen zal het ook nodig zijn de hulp van externe deskundigen in te roepen, bij voorbeeld via het samenwerkingsverband van basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs. Zo nodig wordt een handelingsplan voor een individuele leerling of voor groepjes leerlingen opgesteld. Ook bij de uitvoering van deze plannen is het soms gewenst dat de school de hulp van derden inroept. Het is van belang dat de school de ouders goed op de hoogte houdt van het opstellen en de uitvoering van het handelingsplan. Planmatig werken op schoolniveau is mogelijk als is afgesproken en vastgelegd wie voor wat verantwoordelijk is en als de leerlingbesprekingen goed geregeld en voorbereid zijn.

Ten slotte zijn scholen wettelijk verplicht over iedere leerling die de school verlaat een onderwijskundig rapport op te stellen. Zo'n rapport kan een soepele overgang van de ene naar de andere school bevorderen, mits de informatie die daarvoor nodig is in het rapport is opgenomen.

In tabel 2.5 zijn de resultaten van 1,90-scholen en scholen in de grote steden vergeleken met het landelijk gemiddelde.

Tabel 2.5 Scholen die in 1997 en in 1998 op de standaard en de indicatoren voor leerlingenzorg ten minste voldoende scoren

Standaard en indicatoren	Landelijk 1997	Landelijk 1998	G4 1998	1,90 1998
Leerlingenzorg	63	59	35	32
Systematisch de ontwikkeling van leerlingen volgen (signalering)	73	73	51	56
Systematisch de hulpvragen van leerlingen vaststellen (diagnose)	67	64	47	39
Schoolorganisatie maakt specifieke begeleiding leerlingen mogelijk	58	62	33	39
Aanwezigheid van handelingsplannen		73	47	46
Evaluatie van handelingsplannen (evaluatie)	61	52	21	27
Onderwijskundig rapport		84	72	76
Teamlid coördineert de leerlingenzorg	83	92	89	88

Bron: Inspectie van het Onderwijs

De leerlingenzorg verloopt op scholen in de G4 en op 1,90-scholen minder planmatig dan op andere scholen. Eén van de oorzaken hiervoor is waarschijnlijk dat leraren die met interne begeleiding en remedial teaching belast zijn, regelmatig het onderwijs aan de



groepen moeten overnemen van zieke collega's. Daardoor wordt de continuïteit van de zorg voortdurend bedreigd.

In 1998 bleek op ruim 90 procent van de scholen een teamlid te zijn belast met de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de activiteiten op het gebied van de leerlingenzorg. De meeste coördinatoren leerlingenzorg hebben naast deze taak ook een andere taak op school (leerkracht, directielid of remedial teacher). De meerderheid van deze coördinatoren (65 procent) heeft een taakomschrijving. Knelpunten in het functioneren van de coördinatoren leerlingenzorg blijken in volgorde van belangrijkheid te zijn: tijdgebrek, onvoldoende acceptatie door het team, gebrek aan vaardigheden en gebrek aan contact met coördinatoren op andere scholen (Wisse, 1997).

In het Onderwijsverslag over 1997 concludeerde de inspectie dat scholen op alle onderdelen van het systeem van leerlingenzorg een flinke vooruitgang hebben geboekt. In 1998 zette die positieve ontwikkeling niet. Het signaleren blijkt zich op hetzelfde niveau te hebben gehandhaafd en ook de kwaliteit van het diagnosticeren is op vrijwel hetzelfde niveau gebleven. De kwaliteit van de evaluatie blijkt wat te zijn gedaald. Na de flinke vooruitgang in de afgelopen jaren lijkt de ontwikkeling van leerlingenzorg zich over het geheel genomen te stabiliseren. De oorzaak daarvan kan liggen in de al eerder genoemde problemen rond de vervanging van zieke leraren.

De inspectie heeft in 1998 een aantal scholen bezocht om te kijken hoe de leerlingenzorg in de praktijk werkt. De scholen die zijn bezocht, zijn allemaal basisscholen. De inspectie heeft op deze scholen gezien dat de leerlingenzorg in de praktijk vaak nog steeds een belangrijke rol speelt. De inspectie heeft ook gezien dat de leerlingenzorg in de praktijk vaak nog steeds een belangrijke rol speelt. De inspectie heeft ook gezien dat de leerlingenzorg in de praktijk vaak nog steeds een belangrijke rol speelt.

De inspectie heeft in 1998 een aantal scholen bezocht om te kijken hoe de leerlingenzorg in de praktijk werkt. De scholen die zijn bezocht, zijn allemaal basisscholen. De inspectie heeft op deze scholen gezien dat de leerlingenzorg in de praktijk vaak nog steeds een belangrijke rol speelt. De inspectie heeft ook gezien dat de leerlingenzorg in de praktijk vaak nog steeds een belangrijke rol speelt. De inspectie heeft ook gezien dat de leerlingenzorg in de praktijk vaak nog steeds een belangrijke rol speelt.

3 OPBRENGSTEN

De afgelopen twee jaar vond een brede discussie plaats over de vraag of het juist is te rapporteren over de opbrengsten van afzonderlijke scholen in het voortgezet onderwijs. Naar aanleiding van de eerste serie 'rapportcijfers' in het dagblad Trouw van 25 oktober 1997 betoogden voorstanders dat ouders, leerlingen en andere geïnteresseerden op deze manier zelf de kwaliteit van scholen kunnen vergelijken.

Ook aan de resultaten van de proeffase in 1997 van integraal schooltoezicht en de IST-resultaten over de eerste helft van 1998 werd dit jaar in de pers aandacht besteed. De discussie werd gevoerd over een breed scala van kwaliteitsaspecten en bleef niet beperkt tot de opbrengsten van het onderwijs. Daaruit werd ook duidelijk dat het niet eenvoudig is de kwaliteit van een basisschool eenduidig vast te stellen.

Toch kunnen ook in het primair onderwijs opbrengsten van scholen een overzichtelijk beeld geven van dit belangrijke kwaliteitsaspect. Scholen voor primair onderwijs zullen in de toekomst in de schoolgids inzicht moeten bieden in hun doelstellingen, werkwijzen en in de resultaten van hun onderwijs. Ook hier geldt dat alleen de opbrengsten van het onderwijs geen volledig beeld van de kwaliteit van het onderwijs van scholen kunnen geven. Het gevaar bestaat dat dit beeld niet altijd recht doet aan individuele scholen zolang geen rekening wordt gehouden met de uitgangssituatie van de school. Bovendien bestaat er, anders dan in het voortgezet onderwijs, in het primair onderwijs geen door de overheid vastgestelde indexamenregeling. Op de meeste scholen worden leerlingen aan het eind van de basisschool wel getoetst, maar niet alle scholen maken gebruik van dezelfde toets. Hierdoor zijn de resultaten van scholen niet altijd goed vergelijkbaar. Waar mogelijk heeft de inspectie bij het beoordelen van de opbrengsten van een school gebruik gemaakt van vergelijkingen met scholen met een overeenkomstig samengestelde leerlingenpopulatie of van landelijke referentiegegevens. Op deze manier is bepaald wat redelijkerwijs van een school verwacht mag worden.

In het primair onderwijs kan wat betreft de opbrengsten onderscheid gemaakt worden tussen de resultaten van leerlingen op verschillende soorten toetsen en de onderwijspositie. Het begrip onderwijspositie wordt gebruikt om aspecten aan te duiden die met de onderwijsloopbaan van leerlingen te maken hebben.

3.1 Leerresultaten

Leerresultaten zijn de uitkomsten van het onderwijsleerproces. Niet alle aspecten hiervan zijn door de school te beïnvloeden. Bij de beoordeling van de leerresultaten van de leerlingen op een school zal met name rekening moeten worden gehouden met het opleidingsniveau van de ouders en met de etnische herkomst van leerlingen. Het is bij het beoordelen van leerresultaten van belang deze over meer jaren en over meer gebieden in kaart te brengen. Daarnaast dient niet alleen gekeken te worden naar de resultaten aan het einde van de schoolperiode, maar moeten ook resultaten op tussenmomenten onderdeel van een beoordeling vormen. Bij leerresultaten zijn niet alleen gemiddelden van belang, maar hoort ook de spreiding van de leerlingresultaten rond het gemiddelde bij de beoordeling te worden betrokken. Dit is vooral van belang om te zien of scholen in staat zijn alle leerlingen, ook leerlingen die met onderwijsachterstanden te kampen hebben, voldoende te laten profiteren van het onderwijs.

Bij de laatste indicator is nagegaan of de extra hulp aan zorgleerlingen leidt tot verbetering van hun leerresultaten.

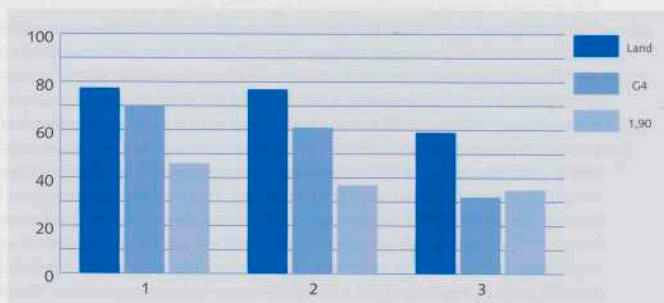
In figuur 3.1 is het percentage scholen aangegeven dat ten minste voldoende scoort op de indicatoren voor leerresultaten.

De inspectie stelt waar mogelijk de opbrengsten aan het eind van het basisonderwijs vast



aan de hand van de resultaten van de leerlingen op de Eindtoets voor het basisonderwijs in de afgelopen drie schooljaren. Op veel scholen zijn deze gegevens echter niet beschikbaar. In deze gevallen wordt aan de hand van wel aanwezige informatie een inschatting gemaakt van het niveau van de opbrengsten. Voordat een oordeel wordt uitgesproken, gaat de inspectie na of er redenen zijn de gemiddelde scores te corrigeren voor afnamecondities, samenstelling van de leerlingengroep in de desbetreffende groepen en/of het schoolbeleid. Op grond hiervan is het mogelijk dat het oordeel van de inspectie anders luidt dan puur cijfermatige gegevens suggereren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er op een school sprake is geweest van een hoge tussentijdse instroom leerlingen.

Figuur 3.1 *Percentage scholen dat voldoende scoort op de indicatoren voor leerresultaten*



Toelichting: 1 =prestaties einde schoolperiode op niveau
2 =prestaties op tussenmomenten op niveau
3 =concrete opbrengsten voor leerlingen met handelingsplanning

De gemiddelde prestaties van leerlingen aan het eind van de basisschool liggen op bijna 80 procent van de scholen over een reeks van jaren ten minste op het niveau dat mag worden verwacht op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Dit blijkt uit het IST in 1998. Eveneens op het merendeel van de scholen zijn ook de prestaties op tussenmomenten van een acceptabel niveau. Ongeveer 60 procent van de scholen slaagt erin via specifieke interventies ook voor zorgleerlingen met een handelingsplanning concrete opbrengsten te bereiken.

Zowel aan het einde van de basisschool als op tussenmomenten blijken de gemiddelde prestaties van leerlingen op 1,90-scholen veel minder vaak aan de verwachtingen te voldoen dan op andere scholen. Voor alle duidelijkheid: in deze waardering is al rekening gehouden met het feit dat scholen met meer dan de helft 1,90-leerlingen gemiddeld lager scoren dan andere scholen. Ook de scholen in de grote steden slagen er minder vaak in het niveau van de leerlingprestaties aan het einde van de basisschool te brengen op het niveau dat redelijkerwijs verwacht mag worden. Bovendien is op deze scholen beduidend minder vaak dan op andere scholen sprake van concrete opbrengsten voor zorgleerlingen met handelingsplannen.

Wel is er sinds 1988 sprake van een stijgende lijn in de prestaties van allochtone leerlingen, maar die vooruitgang kan vrijwel geheel worden toegeschreven aan de langere verblijfsduur in Nederland van deze leerlingen (Mulder, 1998a). De meerderheid van de 1,90-leerlingen is in Nederland geboren. Vooral bij Nederlandse taal zijn de verschillen aanzienlijk tussen zij-instromers (leerlingen die direct vanuit het buitenland op een basisschool terechtkomen) en allochtone leerlingen die in Nederland zijn geboren.

Op basis van analyses op het PRIMA-cohort basisonderwijs ging Jungbluth (1997) na welke factoren van betekenis zijn bij de verklaring van effectiviteitsverschillen tussen scholen. Deze verschillen zijn vooral te vinden in de sociaal-etnische samenstelling van de schoolbevolking en in de regio waarin de school ligt. Schoolgrootte, ervaring van het schoolteam, nadruk op individuele remediëring, nadruk op basisvaardigheden in Nederlandse taal en rekenen en wiskunde of juist op sociale doelen en politiek-maatschappelijke vorming blijken na correctie niet van betekenis te zijn. Wel enige positieve invloed op de schooleffectiviteit hebben het (langdurig) gebruik van genormeerde toetsen, extra aandacht en tijd voor spelling en het vertrouwen van het team in zichzelf en de leerlingen.

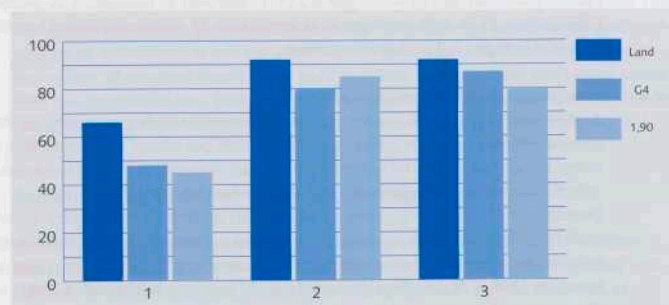
Voor leerlingen uit alle sociaal-etnische groepen geldt dat zij beter presteren op scholen met relatief veel kansrijke leerlingen en extra zwak op scholen met veel kansarme leerlingen. Deze laatste scholen zijn gemiddeld groter en werken gemiddeld met jongere, minder ervaren en vaak wisselende leraren. De leraren op deze scholen blijken minder plezier aan hun werk te beleven en minder vertrouwen in de mogelijkheden van hun leerlingen te hebben. De inspectie acht nader onderzoek hiernaar gewenst.

3.2 Onderwijspositie

Om de onderwijspositie vast te stellen, maakt de inspectie onder meer gebruik van gegevens over percentages zittenblijvers of leerlingen met een verlengde kleuterperiode, het aantal verwijzingen naar het speciaal onderwijs en de adviezen die leerlingen aan het eind van de basisschool krijgen.

In figuur 3.2 is het percentage scholen aangegeven dat ten minste voldoende scoort op de indicatoren voor onderwijspositie.

Figuur 3.2 Percentage scholen dat voldoende scoort op de indicatoren voor onderwijspositie



Toelichting: 1 = percentage zittenblijvers beperkt
2 = percentage verwijzingen naar SO beperkt
3 = adviezen voor VO op niveau

Uit het IST blijkt dat op 65 procent van de scholen jaarlijks gemiddeld minder dan 2 procent van de leerlingen blijft zitten; op ruim een derde van de scholen is dit percentage hoger. Over alle scholen genomen blijkt jaarlijks ruim 2 procent van de leerlingen vertraging op te doen door doubleren of door een verlengde kleuterperiode. Ten opzichte van 1997 is dit percentage iets gestegen. Op 90 procent van de scholen is het percentage verwijzingen naar het speciaal onderwijs gemiddeld niet hoger dan 1 procent.



De adviezen die de school leerlingen geeft voor het voortgezet onderwijs, sluiten op negen van de tien scholen goed aan bij datgene wat op grond van de leerlingenpopulatie verwacht mag worden (zie in dit verband tabel 3.2.3).

Op alle onderdelen van de onderwijspositie blijken scholen uit de vier grote steden het minder goed te doen dan andere scholen. Op scholen met overwegend allochtone leerlingen is zowel het percentage zittenblijvers als het percentage verwijzingen naar het speciaal onderwijs hoger dan op scholen met een anders samengestelde leerlingenpopulatie. Het niveau van de advisering voor het voortgezet onderwijs is op de 1,90-scholen lager dan op grond van de aard van de leerlingenpopulatie verwacht mag worden.

Bij de onderwijspositie als geheel is, in vergelijking tot 1997, geen sprake van een duidelijke verbetering of verslechtering. Het percentage zittenblijvers is op meer scholen dan in 1997 beperkt te noemen, ondanks het feit dat het percentage zittenblijvers landelijk iets gestegen is. De adviezen voor het voortgezet onderwijs zijn iets vaker op het niveau dat op grond van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht. Het percentage verwijzingen naar het speciaal onderwijs is echter iets hoger dan in 1997.

3.2.1 Zittenblijven

Het laten doubleren van leerlingen gebeurt vanuit de veronderstelling dat een extra jaar en herhaling van de leerstof een gunstig effect zal hebben op hun prestaties. Scholen nemen het besluit een leerling een jaar langer in de groepen 1 of 2 te houden meestal niet (alleen) omdat de prestaties van de leerling achterblijven. Een vertraagde sociaal-emotionele ontwikkeling of een gebrek aan 'schoolrijpheid' is de meest genoemde reden voor deze beslissing. Aan het effect van zittenblijven of een verlengde kleuterperiode wordt sterk getwijfeld (Van der Werf e.a., 1995; Sijtsma, 1997; Van der Schoot en Verhelst, 1998).

Schattingen van het landelijk percentage zittenblijvers in het basisonderwijs (inclusief leerlingen met een verlengde kleuterperiode) liggen tussen de 15 en de 20 (OECD, 1997b; Mulder, 1998). De verschillen tussen de diverse categorieën leerlingen zijn in dit opzicht groot: van de 1,90-leerlingen is aan het eind van de basisschool 27 procent blijven zitten. Bij de 1,25-leerlingen is dit percentage 17, terwijl ongeveer 11 procent van de 1,00-leerlingen wel eens is blijven zitten.

3.2.2 Verwijzingen naar het speciaal onderwijs

Jaarlijks wordt ongeveer 1 procent van alle basisschoolleerlingen verwezen naar het speciaal onderwijs. Ook dit percentage varieert sterk per school. Deze verschillen hangen vooral samen met de beschikbaarheid van speciaal onderwijs in de omgeving van de school (Petersen en Oudenhoven, 1994; Peschar en Meijer, 1997). Doornbos en Stevens constateerden al in 1987 dat de druk op het reguliere onderwijs sneller is toegenomen dan de draagkracht van het systeem. Bovendien ontwikkelden scholen sneller het vermogen problemen te signaleren dan het vermogen om ze op te lossen. In 1998 is de draagkracht van het primair onderwijs sterker dan in 1987, vooral door het functioneren van de samenwerkingsverbanden. Ook is de kwaliteit van de leerlingenzorg op scholen sindsdien toegenomen; niet alleen wat betreft het vermogen te signaleren, maar ook wat betreft de kwaliteit van de diagnose en de remediëring. Binnen de Europese Unie is Nederland het land met het hoogste percentage leerlingen in het speciaal onderwijs (Europese Commissie, 1997). Het aandeel allochtone leerlingen in het speciaal onderwijs is iets hoger dan in het basisonderwijs, maar neemt in het speciaal onderwijs niet toe (SCP, 1998a). Het aantal verwijzingen van het speciaal onderwijs naar het basisonderwijs wordt iets hoger, maar blijft relatief gering.

Rond de verwijzingen van en naar het speciaal onderwijs zal veel veranderen door het van kracht worden van de WPO en de WEC. Expertisecentra en speciale scholen voor basisonderwijs nemen de plaats in van het 'oude' speciaal onderwijs. De bestuurlijke inrichting is gewijzigd en er zijn nieuwe voorschriften voor verwijzingen van kracht geworden.

3.2.3 Adviezen voor het voortgezet onderwijs

Behalve door zittenblijven en verwijzing naar het speciaal onderwijs wordt de onderwijspositie ook bepaald door het niveau van de adviezen voor het voortgezet onderwijs. Leerlingen die het primair onderwijs verlaten, moeten in staat zijn een goede start te maken in die vorm van voortgezet onderwijs die het beste bij hun mogelijkheden past. De basisschool speelt een belangrijke rol bij de advisering over de keuze die leerlingen maken. Evenals bij de prestaties van leerlingen blijken verschillen in milieu en etnische herkomst van belang te zijn bij het niveau van de adviezen voor het voortgezet onderwijs. In tabel 3.2.3 zijn deze verschillen aangegeven (Driessen e.a., 1998).

Tabel 3.2.3 Adviezen voortgezet onderwijs per leerlingcategorie

Schoolsoort VO	landelijk	Turks/ Marokkaans	Overig allochtoon	1,25- leerlingen	1,00- leerlingen (MBO-milieu)	1,00- leerlingen (HBO-milieu)
t/m VBO	22,7	37,1	33,7	38,0	15,8	5,4
VBO/MAVO	10,5	19,0	12,2	13,7	9,3	4,7
MAVO	19,3	20,5	22,2	19,1	22,0	15,1
MAVO/HAVO	12,9	8,3	14,0	9,9	15,2	14,4
HAVO	15,0	8,5	8,2	10,4	17,5	20,4
HAVO/VWO	11,3	3,4	7,2	5,6	12,8	20,1
VWO	8,5	3,2	2,5	3,5	7,3	19,9

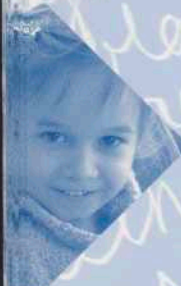
Bron: Inspectie van het Onderwijs

Ondanks het gegeven dat bij gelijke prestaties allochtone leerlingen relatief hoge adviezen krijgen in vergelijking met andere leerlingen (Mulder en Suhre, 1995; Dronkers e.a., 1998), is het percentage allochtone leerlingen dat een advies hoger dan MAVO-niveau krijgt gering. Deze 'overadvisering' kan het gevolg zijn van de overweging dat leerlingen door hun taalachterstand bij toetsen onder hun niveau scoren. Het niveau van de adviezen die leerlingen aan het einde van de basisschool krijgen, is de afgelopen decennia gemiddeld genomen gestegen (Talsma, 1997). De adviezen voor allochtone leerlingen zijn sinds 1988 eveneens in die richting gegaan (Mulder, 1998b). Ongeveer een kwart van de leerlingen wijkt bij de schoolkeuze af van het advies van de basisschool. Allochtone leerlingen (of hun ouders) kiezen bijna twee keer zo vaak als andere leerlingen voor een hogere schoolsoort dan geadviseerd was, terwijl leerlingen die hoger kiezen dan de basisschool adviseerde een grotere kans blijken te lopen op zittenblijven in het voortgezet onderwijs.

3.3 Samenvatting en beschouwing: opbrengsten

Tussen de leerresultaten van leerlingen en hun onderwijspositie bestaat een onmiskenbare, maar niet altijd even voor de hand liggende relatie. Leerlingen die langer dan acht jaar over de basisschool doen, behalen geen betere resultaten aan het einde van de schoolperiode. Scholen die relatief veel leerlingen naar het speciaal onderwijs verwijzen, zouden wellicht iets hogere gemiddelde scores op de CITO-Eindtoets Basisonderwijs kunnen behalen.

Reacties naar aanleiding van de uitkomsten van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs (CEB 1994b) en recente discussies over verantwoording van de resultaten van scholen in de schoolgids en over de kwaliteitskaarten in het voortgezet onderwijs hebben duidelijk gemaakt hoe gecompliceerd het is, uitspraken te doen over de kwaliteit van de opbrengsten van een school. Ook de krantenberichten over de (voorlopige) resultaten van IST onderstrepen dit feit. Onderzoek (Jungbluth e.a., 1996) wijst bovendien uit dat opbrengsten in de zin van leerresultaten van leerlingen niet altijd een stabiel karakter hebben.



De achterstand van scholen met overwegend 1,90-leerlingen hangt samen met de achterstand van grotestadsscholen, omdat bijna twee derde van deze scholen in de vier grote steden ligt. Toch is ze daar niet gelijk aan te stellen, omdat van alle scholen in de grote steden ruim de helft een anders samengestelde leerlingenpopulatie heeft. Wel blijkt dat in de grote steden de opbrengsten van 1,90-scholen lager liggen dan die van andere scholen.

- enthousiaste directes en leraren hebben, die hoge verwachtingen hebben van de leerlingen;
- vanaf groep 1 structureel werken met een programma voor de woordenschatontwikkeling;
- in de groepen 3 tot en met 8 werken met een in de taalmethode geïntegreerd NT2-programma;
- vanaf groep 1 tot en met groep 8 gemiddeld 8,5 uur per week besteden aan Nederlandse taal;
- de vorderingen van de leerlingen in de Nederlandse taal regelmatig toetsen en de toetsgegevens ook op groepsniveau gebruiken;
- leraren hebben die hun taalgebruik afstemmen op het taalniveau van de leerlingen;
- directes of interne begeleiders hebben die de leraren regelmatig in de groepen bezoeken en feed-back geven op hun handelen.

In het algemeen gesproken blijken incidentie, weinig intensieve, late, kortdurende of niet goed geïmplementeerde interventies geen effect te sorteren. Effectiviteitsonderzoek blijkt in de verschillende landen tot overeenkomstige uitkomsten te leiden: van belang bij de bestrijding van onderwijsachterstanden zijn effectieve instructie, nadruk op basisvaardigheden, uitbreiding van de leertijd, hoge verwachtingen, frequente evaluatie van prestaties en vroege diagnose van achterstand (De Geus e.a., 1998).

4 CONDITIES

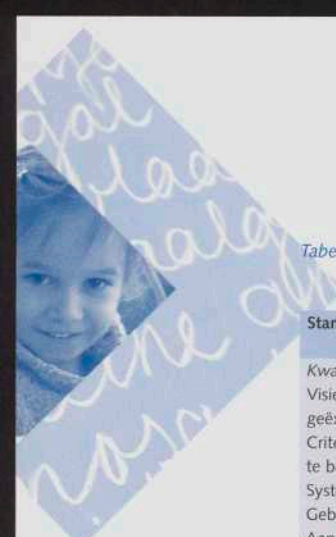
Gunstige voorwaarden of condities die op schoolniveau zijn gecreëerd, vormen op zich nog geen garantie voor goed onderwijs. Wel is het zo dat de kwaliteit van onderwijsprocessen en daardoor ook het niveau van de opbrengsten wordt beïnvloed door de condities die hiervoor op schoolniveau zijn gecreëerd. Overheid, besturen, schoolleiding en schoolteam dragen hiervoor gezamenlijk verantwoordelijkheid. In dit hoofdstuk wordt allereerst aandacht besteed aan de kwaliteitszorg op scholen (paragraaf 4.1). Vervolgens komen professionalisering (paragraaf 4.2), interne communicatie (paragraaf 4.3), externe contacten (paragraaf 4.4), contacten met ouders (paragraaf 4.5), inzet van personele en materiële middelen (paragraaf 4.6) en schooladministratie en schoolprocedures (paragraaf 4.7) aan de orde.

4.1 Kwaliteitszorg

Volgens internationaal onderzoek (Van Amelsvoort en Scheerens, 1997; Europese Commissie 1997; OECD, 1998) hebben Nederlandse scholen meer autonomie bij het nemen van beslissingen dan scholen in andere lidstaten. Hun positie is alleen vergelijkbaar met scholen in het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Autonomie kan betrekking hebben op verschillende domeinen. Nederlandse basisscholen kunnen grotendeels zelf beslissen over tijdsplanning (uren per vak, start en einde van de lessen, duur van de lessen en verdeling van de lessen over de week), besteding van financiën, personeelszaken (aannemen van leraren en verdelen van taken), wijze van lesgeven en gebruik van leermaterialen en leerboeken.

De, zij het niet op alle domeinen (Scheerens, 1995), toegenomen autonomie van scholen gaat samen met een stijgende aandacht voor kwaliteitszorg. De op 1 augustus 1998 in werking getreden WPO verplicht scholen een kwaliteitsbeleid te voeren en dit in het schoolplan te beschrijven. In de nota 'De school als lerende organisatie' (OCenW, 1995) wordt onder kwaliteitszorg verstaan: alle activiteiten die erop gericht zijn informatie te verzamelen over de kwaliteit, alsmede over factoren die van invloed zijn op de kwaliteit. Kwaliteitsbeleid wordt in deze nota opgevat als alle beleid gericht op verbetering. Daartoe behoort het formuleren van doelen, het vertalen van doelen in bijpassende methoden en instrumenten, het bepalen van de wijze waarop de kwaliteitszorg wordt ingericht, het bepalen van gewenste bijstellingen op grond van in de kwaliteitszorg verzamelde informatie alsmede het organiseren van het besluitvormingsproces over dit alles.

In het IST ging de inspectie na of school(werk)plan en activiteitenplan/schoolgids aan de wettelijke eisen voldoen, of de visie op het onderwijs en de ontwikkeling daarvan is geëxpliciteerd en of de kwaliteit van het onderwijs aan de hand van duidelijke criteria wordt geanalyseerd en beoordeeld en zo nodig planmatig wordt verbeterd. In tabel 4.1 is het percentage scholen vermeld dat ten minste voldoende scoorde op de standaard en de indicatoren voor kwaliteitszorg.



Tabel 4.1 *Percentage scholen in 1997 en in 1998 dat voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor kwaliteitszorg*

Standaard en indicatoren	Landelijk 1997	Landelijk 1998	G4 1998	1,90 1998
Kwaliteitszorg	13	22	21	19
Visie op onderwijs en ontwikkeling geëxpliciteerd	51	46	34	28
Criteria en normen om kwaliteit te beoordelen	12	15	17	16
Systematische analyse onderwijs	15	20	21	17
Gebruik planningsinstrumenten	54	49	36	41
Aanpassing inhoudelijke prioriteiten	30	39	31	31
School(werk)plan voldoet aan wettelijke voorschriften		91	74	80
Activiteitenplan/schoolgids voldoet aan wettelijke voorschriften		97	97	95

Bron: Inspectie van het Onderwijs

De kwaliteitszorg blijkt op ongeveer 20 procent van de basisscholen aan de eisen te voldoen. Op ruim 10 procent van alle scholen is de kwaliteitszorg beoordeeld als 'overwegend zwak'. Voor het onderdeel expliciete visie op onderwijs en ontwikkeling geldt dit zelfs voor een kwart van de scholen.

De helft van de scholen gebruikt planningsinstrumenten voor het schoolbeleid. Ruim een derde past regelmatig de inhoudelijke prioriteiten voor de lange en de korte termijn aan op basis van de bepaalde kwaliteit van het onderwijs. De zwakste punten in de kwaliteitszorg zijn de beoordeling en de systematische analyse van de kwaliteit van het onderwijs aan de hand van duidelijke criteria en normen. Eén op de zeven scholen hanteert heldere ijkpunten waarmee vastgesteld kan worden of de kwaliteit van de school voldoet aan de doelstellingen en of ingezette veranderingen volgens plan verlopen. De analyse van het onderwijs richt zich op dit moment vooral op het systeem van leerlingenzorg en op de leerresultaten. Een kleine meerderheid van de scholen heeft voor de beoordeling van de kwaliteit van deze aspecten duidelijke criteria en normen vastgelegd. De beoordeling van het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het didactisch handelen en de afstemming van het onderwijs op relevante verschillen tussen leerlingen gebeurt nog beduidend minder vaak aan de hand van duidelijke criteria en normen.

Het schoolwerkplan en het activiteitenplan voldoen op bijna alle scholen aan de wettelijke eisen. De inspectie ziet er op toe dat eventuele gebreken in het schoolwerkplan of het activiteitenplan worden hersteld.

De kwaliteitszorg op scholen in de G4 en op 1,90-scholen is niet veel beter of slechter dan op scholen buiten de grote steden. Op 1,90-scholen blijft de kwaliteitszorg weliswaar iets achter bij scholen met een anders samengestelde leerlingpopulatie, maar de verschillen blijven beperkt.

Een grote school in Rotterdam met hoofdzakelijk 1,00-leerlingen beschikt al over een goed werkend systeem voor kwaliteitszorg. Daarbij maakt men gebruik van een instrument voor de diagnose van de cultuur van de school, een sterkte-zwakke analyse en een enquête onder de ouders. De gegevens hieruit zijn bepalend voor de planning van ontwikkelingsactiviteiten in de school en voor het nascholingsbeleid.

De inspectie concludeert dat scholen actief werken aan de verbetering van hun onderwijs, maar dat dit nog weinig systematisch gebeurt. De kwaliteitszorg is licht verbeterd in vergelijking tot het schooljaar 1996/1997. In dat jaar werkte 13 procent van de basisscholen gericht aan het bepalen, bewaken en bevorderen van de kwaliteit van hun onderwijs. In 1998 is dat percentage gestegen tot 22 procent. Gegeven ook het feit dat de regelgeving die scholen verplicht expliciet aandacht aan de kwaliteitszorg te besteden pas halverwege dit verslagjaar van kracht is geworden, beschouwt de inspectie deze ontwikkeling als een positief signaal voor de toekomst.

Eind 1997 heeft de inspectie informatie verzameld over de prioriteiten die basisscholen stellen bij de verbetering van de kwaliteit van hun onderwijs. Zij wilde in de eerste plaats de vraag beantwoord zien welke plaats kerndoelen daarbij innemen en langs welke verschillende wegen de implementatie van kerndoelen plaats vindt (zie ook paragraaf 2.1.1). Daartoe ging zij na welke veranderingsonderwerpen de scholen de afgelopen jaren hadden gekozen, wat de redenen voor die keuze waren en welke activiteiten zijn uitgevoerd om de beoogde veranderingen te bewerkstelligen. Scholen blijken zich vooral te hebben gericht op verbetering van het onderwijsaanbod en op versterking van de zorgverbreding. Opvallend is de, vooral recente, aandacht voor informatie- en communicatietechnologie. Schoolmanagement en schoolorganisatie bleken minder vaak prioriteit te krijgen. Datzelfde geldt voor verbetering van het onderwijs aan jonge kinderen en voor de onderwerpen die onder het cluster overige onderwerpen vallen. Na het aannemen van het wetsvoorstel in verband met, onder meer, de invoering van het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht, is de aandacht voor het onderwerp schoolplan/-gids toegenomen.

Verbetering van onderwijs-op-maat blijkt het belangrijkste motief te vormen bij de keuze voor veranderingsonderwerpen. Scholen noemen daarna als belangrijkste motief oriëntatie op, aanschaf en implementatie van nieuwe methoden. Dit motief is geheel gekoppeld aan het onderwerp onderwijsaanbod. De motieven algemene kwaliteitsverbetering en professionalisering leerkrachten blijken bij alle onderwerpen een rol te spelen.

Kwaliteitsbeleid blijkt ook uit de wijze waarop scholen beschikbare informatie gebruiken. In vergelijking met andere westerse landen maken Nederlandse scholen intensief gebruik van leerlinggegevens (OECD, 1996).

Op basis van de gegevens uit de vragenlijsten van PRIMA-cohortscholen komen Ledoux e.a. (1997) tot de conclusie dat kwaliteitszorg slechts in zeer beperkte mate wordt weerspiegeld door de leerlingprestaties. De inspectie tekent hierbij aan dat het ongetwijfeld meer tijd zal vergen voordat de effecten van een goed systeem voor kwaliteitszorg werkelijk zichtbaar zullen zijn.

4.2 Professionalisering

Het onderwijs stelt hoge eisen aan de deskundigheid van individuele leraren en van het schoolteam. Die deskundigheid moet bovendien voortdurend op peil worden gehouden en regelmatig worden aangevuld met nieuwe kennis en vaardigheden. Een schoolorganisatie die systematisch werkt aan verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en de deskundigheid van de teamleden is een 'lerende organisatie'. Het systematisch werken aan deskundigheidsverbetering heet ook wel professionalisering. Om kwalitatief goed onderwijs te leveren, dient het handelen van leraren op elkaar te zijn afgestemd. Er dient sprake te zijn van een gemeenschappelijke visie van waaruit iedereen handelt. Teamleden kunnen die gemeenschappelijke visie versterken door gebruik te maken van elkaars deskundigheid en elkaars sterke kanten. Op basis van collegialiteit deelt men elkaars (hulp)vragen, moeilijkheden en problemen.



Van de schoolleiding wordt verwacht dat ze zorgt voor begeleiding, advisering en stimulerende, dat zij binnen het team een open houding naar elkaar bevordert en situaties creëert waarin leraren kunnen samenwerken. Ook het ondersteunen van leraren, bijvoorbeeld door het voeren van functioneringsgesprekken, is een taak van de schoolleiding. De stimulerende rol van de schoolleiding komt eveneens tot uiting in de manier waarop het team kennis neemt van nieuwe ontwikkelingen in het vakgebied en van onderwijskundige innovaties. Het is van belang dat de school jaarlijks nascholings- en begeleidingsprioriteiten vaststelt op basis van de afgesproken onderwijskundige ontwikkelingen op de school en op de scholingsbehoeften van leraren.

In tabel 4.2 is het percentage scholen vermeld dat ten minste voldoende scoort op de standaard en indicatoren voor professionalisering.

Tabel 4.2 *Percentage scholen in 1997 en 1998 dat voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor professionalisering*

Standaard en indicatoren	Landelijk 1997	Landelijk 1998	G4 1998	1,90 1998
Professionalisering	46	51	31	26
Team handelt vanuit gemeenschappelijke visie	60	54	28	27
Teamleden ervaren grote mate van collegialiteit		75	71	61
Samenwerking, ondersteuning leraren	43	56	41	36
Schoolleiding ondersteunt leraren	45	59	49	42
School stelt jaarlijks nascholings- prioriteiten vast	52	67	49	52

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Op de helft van de basisscholen is de kwaliteit van de professionalisering van voldoende niveau. Op driekwart van de scholen ervaren de teamleden een grote mate van collegialiteit en twee derde van de scholen stelt jaarlijks de nascholingsprioriteiten vast. Op minder dan driekwart van de scholen wordt vanuit een gemeenschappelijke visie gehandeld, ondersteunt de schoolleiding de leraren in voldoende mate bij hun werk in de groepen en zijn er voldoende mogelijkheden voor leraren om samen te werken, elkaar te ondersteunen en feed-back te geven.

Op ruim de helft van de scholen voeren schoolleiders jaarlijks met alle leraren een functioneringsgesprek. Een kwart van de directeuren doet dat alleen als daar aanleiding voor is en 14 procent van de schoolleiders voert nooit een functioneringsgesprek (Van Gennip, 1997).

De professionalisering is op alle onderdelen sterker ontwikkeld op scholen buiten de grote steden dan op scholen daarbinnen. Vooral het verschil bij het werken vanuit een gemeenschappelijke visie springt in het oog. Scholen met overwegend 1,90-leerlingen laten op dit punt een vergelijkbare achterstand zien.

In het Onderwijsverslag over 1997 (Inspectie, 1998) is geconcludeerd dat scholen de eerste stappen hebben gezet om te werken aan het op peil brengen en verhogen van de eigen professionaliteit. Scholen blijken op deze weg voort te gaan. Op de meeste onderdelen is vooruitgang geboekt in vergelijking met 1997.

4.3 Interne communicatie

In een goed functionerende organisatie is het noodzakelijk dat er goede contacten bestaan tussen degenen die verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van het onderwijs. Een grotere beleidsruimte voor scholen maakt de verwezenlijking van een eigen schoolbeleid mogelijk. Wil autonomie voor de school leiden tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, dan zal het bevoegd gezag moeten weten wat er op de school gebeurt en zo nodig zijn verantwoordelijkheid moeten kunnen nemen. Van Wezel en Bal (1997) hebben onderzocht hoe schoolleiders tegen de rol van hun bestuur aankijken: 40 procent van de directeuren vindt dat het bestuur vooral toezichthoudend opereert, 24 procent noemt het bestuur beleidsvoorbereidend. Volgens de directeuren is 21 procent van de besturen beleidsbepalend en 7 procent primair beleidsuitvoerend.

De rol van schoolleiders is van groot belang bij het reilen en zeilen van de school. Volman e.a. (1997) geven aan dat wat betreft het management centraal staan: onderwijskundig leiderschap, evaluatiegerichtheid en deskundigheidsbevordering. 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. Daarnaast mag van schoolleiders worden verwacht dat zij de nadruk leggen op het doorbreken van het professioneel autonome karakter van de school en op het ontwikkelen van een teamstructuur.

In tabel 4.3 is het percentage scholen vermeld dat ten minste voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor interne communicatie.

Tabel 4.3 *Percentage scholen in 1997 en in 1998 dat voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor interne communicatie*

Standaard en indicatoren	Landelijk 1997	Landelijk 1998	G4 1998	1,90 1998
<i>Interne communicatie</i>		88	71	75
Contact tussen school en bevoegd gezag	66	89	83	79
Overleg managementteam		89	83	79
Gestructureerd overleg binnen het team	87	89	70	77

Bron: Inspectie van het Onderwijs

De interne communicatie en alle onderdelen daarvan zijn op ongeveer 90 procent van de scholen van voldoende kwaliteit.

De interne communicatie is op grotestadsscholen minder sterk dan op scholen buiten de vier grote steden. Vooral het teamoverleg vindt op scholen buiten de grote steden vaker gestructureerd plaats dan op scholen in genoemde steden. Scholen met overwegend 1,90-leerlingen scoren lager dan andere scholen.

Landelijk blijkt de kwaliteit van de interne communicatie iets te zijn verbeterd in vergelijking tot 1997. Vooral de functionaliteit van de contacten tussen school en bevoegd gezag is vooruitgegaan.

4.4 Externe contacten

De school heeft steeds vaker te maken met verschillende groepen belanghebbenden waar zij relaties mee onderhoudt. In het streven om voor de leerlingen een ononderbroken ontwikkeling te realiseren, moet de school het onderwijsprogramma onder meer afstemmen op voorschoolse voorzieningen, zoals crèches, peuterspeelzalen en (medische) kinderdagverblijven en met het vervolgonderwijs. De school dient actief te participeren



binnen het eigen samenwerkingsverband en binnen andere netwerken in de regio en zal functionele contacten met instellingen voor externe begeleiding moeten onderhouden. De afgelopen jaren zijn samenwerkingsverbanden van basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs tot stand gekomen. Door fusies tussen samenwerkingsverbanden is hun aantal verminderd van 290 tot ongeveer 250. De samenwerkingsverbanden hebben tot taak op lokaal of regionaal niveau te komen tot onderwijs-op-maat. Scholen uit het samenwerkingsverband zullen hun onderwijsactiviteiten daarvoor op elkaar moeten afstemmen. Daarbij kunnen zij gebruik gaan maken van ambulante begeleiding, collegiale consultatie, inzet en expertise en professionalisering.

Aan de relatie die basisscholen onderhouden met voorschoolse voorzieningen, met scholen voor voortgezet onderwijs en met instellingen voor externe begeleiding wordt in deze paragraaf apart aandacht besteed.

Het aantal instellingen waar scholen contacten mee kunnen onderhouden, is bijzonder groot. Scholen moeten daarom vooral naar de functionaliteit van die contacten kijken en moeten ervoor zorgen dat de tijdsinvestering in deze contacten in een redelijke verhouding blijft staan tot de uiteindelijke opbrengst voor de school.

In tabel 4.4 is het percentage scholen vermeld dat ten minste voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor externe contacten. Bovendien is op landelijk niveau een vergelijking tussen 1997 en 1998 gemaakt.

Tabel 4.4 Percentage scholen in 1997 en in 1998 dat voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor externe contacten

Standaard en indicatoren	Landelijk 1997	Landelijk 1998	G4 1998	1,90 1998
Externe contacten	94	98	97	98
Functionele contacten met voorschoolse voorzieningen en scholen voor VO	70	87	96	91
Actieve participatie binnen het samenwerkingsverband	80	96	99	93
Functionele contacten met instellingen voor externe begeleiding	97	96	90	90

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Basisscholen in Nederland onderhouden bijna zonder uitzondering voldoende functionele externe contacten. Vrijwel alle scholen participeren actief in het Samenwerkingsverband en onderhouden functionele contacten met instellingen voor externe begeleiding. De contacten met voorschoolse voorzieningen en scholen voor voortgezet onderwijs zijn op negen van de tien scholen voldoende functioneel.

In de eerste helft van 1998 voldeed het zorgplan op 99 procent van de scholen aan de wettelijke voorschriften. De per 1 augustus 1998 in werking getreden wijzigingen in de voorschriften bleken onvoldoende bekend te zijn (zie ook paragraaf 4.7). Hierdoor daalde het percentage zorgplannen dat aan de wettelijke voorschriften voldoet in de tweede helft van 1998 aanzienlijk.

De verschillen tussen de categorieën scholen zijn tamelijk klein. Scholen in de vier grote steden onderhouden wat vaker functionele contacten met voorschoolse voorzieningen en scholen voor voortgezet onderwijs dan scholen daarbuiten. Scholen met overwegend 1,90-leerlingen scoren op ongeveer hetzelfde niveau als andere scholen.

Behalve bij contacten met instellingen voor externe begeleiding - contacten die ook in het vorige verslagjaar op bijna alle scholen voldoende functioneel waren - blijkt ten opzichte van 1997 vooruitgang te zijn geboekt bij de standaard voor externe communicatie.

4.4.1 De relatie met voorschoolse voorzieningen

De Onderwijsraad (1998) komt in het advies 'Voor- en buitenschoolse opvang' tot de conclusie dat het aanbod van voorschoolse voorzieningen (voor kinderen tot vier jaar) verbrokkeld is. Van deze voorzieningen wordt lang niet altijd gebruik gemaakt door degenen die ze het meeste nodig hebben. Bovendien laat de afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en basisscholen te wensen over: de educatieve samenhang wordt nog weinig concreet uitgewerkt. Niettemin blijken uit voorschoolse voorzieningen instromende vierjarigen over een grotere taalvaardigheid te beschikken dan kinderen met een vergelijkbare herkomst die niet hebben deelgenomen aan zo'n voorziening.

De inspectie signaleerde al eerder (Inspectie, 1997) dat ouderbijdragen voor voorschoolse voorzieningen vaak drempelverhogend werken. Bovendien wees zij op problemen als gevolg van het feit dat veel van deze voorzieningen met vrijwilligers werken. De Onderwijsraad beveelt onder meer aan de regisseursrol van de gemeente op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid uit te breiden met het beleidsterrein voor- en buitenschoolse opvang.

Inmiddels is gebleken dat de eerste resultaten uit de evaluatie naar de effecten op leerlingprestaties van de projecten voor voorschoolse en vroegschoolse educatie Piramide en Kaleidoscoop (Averroës stichting, CITO, 1998) bemoedigend genoemd kunnen worden, zij het met enige voorzichtigheid.

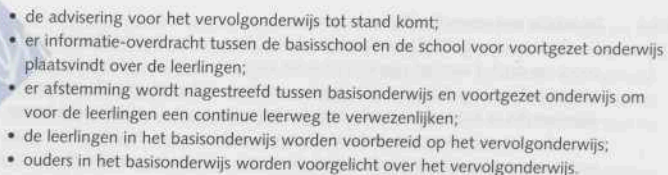
In verband met de verbetering van de educatieve samenhang tussen de voorschoolse voorzieningen en de basisschool, kan mogelijk de in Engeland gekozen aanpak als voorbeeld dienen. De Labour-regering was niet gecharmeerd van het enkele jaren eerder ingevoerde vouchersysteem voor ouders van drie- en vierjarige kinderen en besloot in 1997 de voorschoolse voorzieningen direct te subsidiëren. De Engelse inspectie werd belast met het toezicht op deze voorzieningen. Aan de voorschoolse voorzieningen werden eisen gesteld die direct afgeleid waren van de tussendoelen zoals die voor de eerste jaren van de basisschool geformuleerd zijn. Van de voorzieningen werd gevraagd een aantoonbare bijdrage te leveren aan de persoonlijke en sociale ontwikkeling van kinderen, aan hun taal en geletterdheid, rekenen en wiskunde, kennis en begrip van de wereld, lichamelijke ontwikkeling en creatieve ontwikkeling.

In een rapportage over de kwaliteit van de voorschoolse voorzieningen (Office for Standards in Education, 1998) concludeert de inspectie dat in vergelijking tot de situatie in 1997 aanzienlijke verbeteringen zijn geboekt. Ruim 70 procent van de instellingen draagt in voldoende mate bij aan de gewenste vaardigheden en kennis bij kinderen. Op ruim 25 procent van de instituten is sprake van enkele zwakkere onderdelen, terwijl niet meer dan 1 procent van de voorzieningen werkelijk zwak wordt bevonden. Hieruit wordt zichtbaar dat het formuleren van doeleinden voor voorschoolse voorzieningen en toezicht op de realisatie van die doeleinden kan bijdragen aan de inhoudelijke afstemming tussen deze voorzieningen en de basisschool.

Het belang van voor- en vroegschoolse educatie wordt ook onderkend door de OESO. In 1998 is een review 'Early childhood education and care' gestart in 12 westerse landen, waarbij Nederland als eerste land wordt bezocht (OCenW, 1998b).

4.4.2 De relatie met het voortgezet onderwijs

In onderwijskringen gaat het gesprek al langere tijd over de vraag hoe de overgang tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs zo soepel mogelijk kan verlopen. Door zowel voor het basisonderwijs als de basisvorming kerndoelen vast te stellen, heeft de wetgever getracht de aansluiting te verbeteren en de 'doorgaande lijn' in het onderwijs te versterken. In het kader van de evaluatie van de basisvorming is de inspectie nagegaan welke activiteiten basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs ondernemen om een goede aansluiting tussen beide sectoren te bevorderen. Voor het basisonderwijs is aandacht besteed aan de wijze waarop:



Wettelijk is vastgelegd dat de toelating tot een school voor voortgezet onderwijs moet zijn gebaseerd op een advies van de basisschool, het onderwijskundig rapport en (vanaf MAVO) op een onderzoek naar de geschiktheid. Ruim 90 procent van de basisscholen stelt voor vrijwel alle leerlingen een onderwijskundig rapport op. Bijna alle scholen kijken bij het samenstellen van het advies naar de studiehouding van de leerlingen. Daarnaast kijken ruim vier van de vijf scholen naar sociaal-emotionele vaardigheden en naar de leerresultaten van de afgelopen jaren. Veel scholen betrekken de Eindtoets Basisonderwijs of een vergelijkbare toets bij het opstellen van het advies.

De beslissing of een leerling kan worden toegelaten tot MAVO, HAVO of VWO moet mede gebaseerd zijn op een onderzoek naar de geschiktheid. Dit kan een afrondende toets of een intelligentie-onderzoek zijn. Op drie van de vier basisscholen nemen de leerlingen deel aan de Eindtoets Basisonderwijs van het CITO. Ongeveer 20 procent van de basisscholen neemt een vergelijkbare afrondende toets af. Op een deel van de scholen waar geen afrondende toets wordt afgenomen, nemen de leerlingen deel aan een toelatingsonderzoek, een psychologisch onderzoek of aan een proefklas.

Ruim twee derde van de basisscholen maakt voor het onderwijskundig rapport gebruik van inlichtingenformulieren uit het voortgezet onderwijs of van in overleg met het voortgezet onderwijs vastgestelde standaardformulieren.

Het effect van de onderwijskundige rapporten is niet altijd even groot. Bij de docenten in het voortgezet onderwijs blijken de over de leerling van de basisschool verstrekte gegevens maar op bescheiden schaal bekend te zijn.

Afstemming

Bijna de helft van de basisscholen neemt deel aan overlegsituaties met het voortgezet onderwijs. Dit overleg heeft hoofdzakelijk betrekking op het leerstofaanbod. In enkele overlegsituaties besteedt men daarnaast aandacht aan de didactische aanpak en aan het

pedagogisch klimaat. Overigens is het zo dat er op het vlak van onderwijsinhouden al onderlinge afstemming is gerealiseerd via de vaststelling van de kerndoelen. Op een kwart van de basisscholen is het eigen onderwijsaanbod bewust afgestemd op de kerndoelen basisvorming. Ongeveer 40 procent van de leraren in groep 8 probeert het didactisch handelen af te stemmen op de werkwijze in het voortgezet onderwijs.

Vorbereiding leerlingen

De leerlingen van groep 8 van de basisscholen zijn gedurende hun laatste schooljaar bezig met de keuze voor een school voor voortgezet onderwijs. Basisscholen besteden op verschillende manieren aandacht aan dit keuzeproces en aan de overstap van de leerlingen naar het voortgezet onderwijs. Leraren geven huiswerk in groep 8, bevorderen de zelfstandigheid van de leerlingen, leren de leerlingen plannen en omgaan met een agenda, het vergroten van de vaardigheden op het gebied van studerend lezen en ze bezoeken met hun leerlingen scholen voor voortgezet onderwijs. Van het volgen van gastlessen is minder vaak sprake.

Voorlichting ouders

Ten slotte ging de inspectie na op welke wijze de ouders worden voorgelicht op de overstap naar het voortgezet onderwijs. De ouders zijn in het laatste jaar van het basisonderwijs nauw betrokken bij het maken van keuzes voor het voortgezet onderwijs. Alle basisscholen lichten de ouders in over het vervolgonderwijs, meestal via het verstrekken van informatiemateriaal. Daarnaast organiseert 70 procent van de basisscholen informatiebijeenkomsten, vaak in samenwerking met scholen voor voortgezet onderwijs.

De informatie die wordt gegeven heeft betrekking op:

- de verschillende schoolsoorten en op de basisvorming;
- de eisen die in het voortgezet onderwijs worden gesteld aan de studiehouding van de leerling;
- de verschillen tussen de scholen van voortgezet onderwijs in de regio.

Aan het verschil tussen categorale scholen en scholengemeenschappen wordt veel minder aandacht besteed.

4.4.3 De relatie met schoolbegeleidingsdiensten

De inspectie heeft in 1998 aandacht besteed aan de relatie die scholen onderhouden met de schoolbegeleidingsdienst (SBD). Centraal stond de vraag of de contacten die de school met de SBD onderhoudt voldoende functioneel zijn. Bijna elke basisschool in Nederland ligt in een gemeente die, veelal samen met andere gemeenten, een SBD in stand houdt. Met deze schoolbegeleidingsdienst hebben scholen een begeleidingscontract voor vier jaren afgesloten op basis waarvan jaarlijks feitelijke begeleidingsafspraken worden gemaakt. Scholen kunnen ook nascholing betrekken van opleidingsinstituten en andere onderwijsverzorgingsinstellingen, waaronder SBD-en uit andere regio's. Het aantal scholen dat zaken doet met twee of meer schoolbegeleidingsdiensten is echter zeer gering. Advisering, ondersteuning, leerlingonderzoek en begeleiding zijn de meest gangbare activiteiten van SBD-en. Betaalde nascholing blijkt inmiddels een centrale plaats te hebben ingenomen in het dienstenpakket van de SBD-en. Coaching van het management en van leraren is een activiteit die sterk in ontwikkeling is.

In een eigen onderzoek van de Vereniging van Onderwijsbegeleidingsdiensten (1998) is onder meer aandacht besteed aan de vraag in hoeverre scholen in hun begeleidingsvragen hun accenten verleggen in de richting van de kerninnovaties: omgaan met verschillen, taalbeleid, onderbouw en kwaliteitszorg. Binnen de kerninnovatie 'omgaan met verschillen' krijgt sociaal-emotionele ontwikkeling de meeste aandacht in de begeleiding, gevolgd door omgaan met hoogbegaafde leerlingen, leerlingen met gedragsproblemen en allochtone leerlingen. Binnen de kerninnovatie taalbeleid vragen scholen het vaakst aandacht voor leesvaardigheid. Binnen de kerninnovatie 'onderbouw'



is dat spelen in hoeken, terwijl schoolplan en schoolgids de meeste aandacht in de begeleiding krijgen binnen kwaliteitszorg. Opvallend is dat er, vanuit de SBD-en gezien, relatief weinig sprake is van de inzet van middelen voor onderwijsachterstandenbeleid binnen de scholen. De Vereniging van Onderwijsbegeleidingsdiensten concludeert dat de contacten met gemeenten over lokaal onderwijsbeleid toenemen, maar dat de aandacht voor GOA op scholen in belangrijke mate afhankelijk is van het enthousiasme van individuele personen.

Scholen oordelen in het algemeen positief over de diensten van de SBD-en. Bijna alle scholen zijn tevreden over de door de SBD ingebrachte informatie en expertise. Volgens 80 procent van de scholen waren de begeleidingsafspraken gebaseerd op duidelijke doelstellingen. Iets minder gunstig, maar nog steeds positief, oordelen de scholen over de uitvoering van de begeleiding. Op bijna 90 procent van de scholen werd gewerkt aan de hand van een plan, maar een derde van de school meldde dat er stagnaties waren opgetreden. Aan die stagnaties zijn meestal mutaties, ziekteverlof of veranderende prioriteiten op de school debet. Minder vaak worden die stagnaties veroorzaakt door factoren vanuit de SBD of de begeleider. Over de bewaking van doel en proces van de begeleiding door de SBD oordeelde twee derde van de scholen positief. De bewaking door de SBD onttrekt zich vaak aan het zicht van de school en de schooldirectie. Verbetering van de aansluiting tussen bewaking op schoolniveau en bewaking op het niveau van de SBD zal leiden tot een betere samenwerking tussen schoolteam en begeleiders.

Ook over de opbrengsten van de begeleiding oordelen scholen positief: 77 procent van de scholen gaf aan dat de afgesproken doelstellingen zijn bereikt en ruim driekwart van de scholen meldde dat de effecten van de begeleiding zichtbaar zijn in de schoolorganisatie, het lerarengedrag en/of het gedrag van de leerlingen.

4.5 Contacten met ouders

Er zijn veel maatregelen genomen of in voorbereiding om de positie van ouders te versterken. Die maatregelen kunnen gericht zijn op ouders als medevormgevers van het onderwijs (ouders als schoolstichters, als schoolbestuurders of als leden van de ouderraad of de medezeggenschapsraad) of op ouders als afnemers van het onderwijs (Smit en Vermeulen, 1998). Het voornemen bestaat de ouders een grotere bestuurlijke zeggenschap of invloed te geven, onder meer wat betreft de identiteit van de school. Het begrip identiteit wordt in dit verband breed opgevat. Identiteitsbepalend kunnen bijvoorbeeld ook het onderwijsconcept en het pedagogisch concept van de school zijn (OCenV, 1998b). Wanneer ouders beschouwd worden als afnemers van het onderwijs kan een onderscheid gemaakt worden tussen:

- ouders als kritische consumenten (klachtencommissie, schoolgids);
- ouders als rechthebbende cliënten (positie bij verwijzing naar SO);
- ouders als contractpartners ('rugzakje').

Van scholen wordt verwacht dat zij zich verantwoordelijk tegenover de ouders of andere verzorgers van de leerlingen en hen goede informatie verschaffen. Ouders hebben daarnaast het recht mee te denken en mee te spreken over de inrichting van het onderwijs. Ook mogen ouders verwachten dat zij regelmatig informatie krijgen over de ontwikkeling van hun kinderen. Evenzeer is het van belang dat de school beschikt over de achtergrondinformatie die nodig is voor een juiste begeleiding van de leerling.

In het primair onderwijs is het gewoonte dat ouders heel praktisch bij de school zijn betrokken. Ze werken mee bij allerlei schoolactiviteiten (als leesouders, in het documentatiecentrum, bij projecten, vieringen, schoolkampen enzovoort). Het percentage ouders dat op de een of andere manier bij dit soort schoolactiviteiten is betrokken, is relatief hoog in vergelijking tot andere landen (OECD, 1996). Veel minder gebruikelijk is het 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 tussen de school en de ouders. Ten slotte is het voor de kwaliteit van het onderwijs van belang dat scholen ouders stimuleren tot onderwijsondersteunend gedrag: ouders worden betrokken bij de uitvoering van opdrachten die leerlingen thuis moeten uitvoeren en de school probeert ouders te informeren over de wijze waarop zij hun kinderen thuis het beste kunnen begeleiden.

In tabel 4.5 is het percentage scholen vermeld dat ten minste voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor contacten met ouders.

Tabel 4.5 Percentage scholen in 1997 en in 1998 dat voldoende scoort op de standaard en de indicatoren voor contacten met ouders

Standaard en indicatoren	Landelijk 1997	Landelijk 1998	G4 1998	1,90 1998
Contacten met ouders	90	97	97	95
School betreft ouders bij schoolactiviteiten	73	99	93	90
School informeert zich over opvattingen van de ouders	67	73	78	71
School informeert ouders over de algemene zaken op school		97	97	97
Leraren laten zich informeren over opvattingen ouders en de ontwikkeling van de leerling thuis	58	79	78	69
Leraren informeren ouders over de voortgang in de ontwikkeling van hun kind	61	96	95	98
Leraren stimuleren zo nodig onderwijsondersteunend gedrag van ouders		79	76	81

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Uit de tabel blijkt dat de contacten tussen scholen en ouders en/of verzorgers op de Nederlandse basisscholen voldoende functioneel zijn. Bijna alle scholen betrekken ouders frequent bij schoolactiviteiten en informeren ouders regelmatig over de ontwikkeling van hun kinderen en over de algemene gang van zaken op de school. Meer dan 95 procent van de basisscholen stelt ouders regelmatig op de hoogte van de voortgang in de ontwikkeling van hun kind. Toch blijkt de wijze waarop leraren ouders hierover informeren in de ogen van ouders niet altijd optimaal te zijn. Leraren beginnen meestal tijdens de zogenoemde tien-minuten-gesprekken over problemen met leerlingen. De tijd is dan echter vaak te kort en ouders voelen zich daardoor enigszins overvallen (Bodin-Baarends, 1997). Deze gesprekken zouden zinvoller kunnen verlopen als ouders de kans krijgen zich voor te bereiden, bij voorbeeld aan de hand van schriftelijke informatie. Scholen houden minder vaak voldoende rekening met de opvattingen en de verwachtingen van ouders over het onderwijs op de school en de ontwikkeling van hun kind op school en thuis. Scholen zijn daarvan in het algemeen minder goed op de hoogte. Op bijna 80 procent van de scholen stimuleren leraren onderwijsondersteunend gedrag van ouders in voldoende mate.

De verschillen tussen de grotestadsscholen en andere scholen zijn beperkt. Scholen met overwegend leerlingen van allochtone herkomst hebben vaak veel moeite voldoende ouders te bereiken. Waar 85 procent van de ouders van Nederlandse herkomst tevreden is over de contacten met leraren, is dat bij 50 procent van de allochtone ouders het geval (Mulder e.a., 1997). Alle scholen met overwegend 1,90-leerlingen blijken ouders voldoende informatie te verschaffen over de algemene gang van zaken op de school en over de voortgang in de ontwikkeling van hun kinderen. De vraag is echter of die



informatie bij de ouders duidelijk overkomt. Een probleem is dat leraren vaak niet op de hoogte zijn van de achtergronden van deze ouders en hun ideeën over onderwijs en opvoeding. Bovendien spelen in de contacten met ouders taalproblemen soms een rol.

Op een school in Rotterdam met een gemengde leerlingenpopulatie ging de school via een door de medezeggenschapsraad opgestelde enquête na wat de ouders van de school vonden. De school is direct begonnen een groot aantal door de ouders voorgestelde verbeteringen uit te voeren.

Gerichte pogingen om allochtone ouders bij de school te betrekken, kunnen succes opleveren. Zo beschrijft Kamps (1998) een project in Rotterdam, waar ouders in de eigen taal een cursus van twee maanden volgden over de school, het basis- en speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en de Medezeggenschapsraad. Ook brachten de cursisten een dagdeel lang een bezoek aan een groep in de school. Nadat de cursus met een certificaat was afgesloten, toonden veel ouders behoefte aan vervolgcactiviteiten. In vergelijking tot 1997 zijn de contacten die scholen met ouders onderhouden verder verbeterd.

4.6 De inzet van personele middelen

Voor goed onderwijs is het van belang dat de middelen waarover de school beschikt, gericht worden ingezet. In deze paragraaf besteedt de inspectie aandacht aan twee onderwerpen: de groepsverkleining in de onderbouw van het basisonderwijs en functiedifferentiatie in het basisonderwijs.

4.6.1 Groepsverkleining onderbouw basisonderwijs

In het schooljaar 1997/1998 heeft het kabinet ongeveer 270 miljoen gulden extra beschikbaar gesteld voor groepsverkleining en kwaliteitsverbetering in de onderbouw van het basisonderwijs, bovenop de al eerder uitgetrokken 100 miljoen voor onderwijsassistenten. De inspectie is bij een representatieve steekproef uit alle basisscholen nagegaan of deze middelen zijn ingezet voor de beoogde doelen. De beschikbaar gestelde middelen boden scholen de mogelijkheid, afhankelijk van het aantal leerlingen, twee tiende tot ruim één formatieplaats extra in te zetten. Ongeveer tien procent van de scholen ontving middelen waarmee in principe ten minste één extra leraar voltijds kon worden aangesteld.

Uit tabel 4.6.1 blijkt dat in nagenoeg alle gevallen de extra middelen geheel zijn ingezet voor de beoogde doelen: extra groepen of 'meer handen' in de onderbouw.

Tabel 4.6.1 Inzet extra middelen voor groepsverkleining

Middelen ingezet voor:	Percentage scholen
a uitsluitend extra groepen	55,6
b zowel extra groep(en) als meer personeel in de bestaande groepen	18,8
c uitsluitend meer personeel in de bestaande groepen	18,5
d directietaken t.b.v. coördinatie in de onderbouw	0,2
e interne begeleiding	0,2
f combinatie van a - e	4,9
g combinatie a - e en gedeelte voor overige doelen	0,7
h overige doelen of niet ingezet	0,9

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Meer dan de helft van de scholen heeft de extra middelen volledig ingezet voor het verkleinen van de groepen in de onderbouw. Ongeveer een vijfde van de scholen zette de extra middelen volledig in voor extra personeel in de bestaande onderbouwgroepen. Nog eens een vijfde van de scholen heeft zowel de groepen verkleind als meer personeel in deze groepen ingezet.

Op ruim 7 procent van de scholen is uit de beschikbaar gestelde middelen een onderwijs-assistent aangesteld. De meeste scholen hebben er voor gekozen groepsleraren en/of specialisten met een onderwijsbevoegdheid aan te stellen.

Bijna driekwart van de scholen die een extra groep hebben geformeerd, heeft deze groep weten te huisvesten in een klaslokaal. Andere scholen hebben de extra groep (tijdelijk) ondergebracht in het handenarbeidlokaal en het speel(werk)lokaal of in ruimten die niet bestemd zijn voor het geven van (groeps)onderwijs, zoals het overblijfslokaal, de lerarenkamer of de hal. In enkele gevallen is de extra groep ondergebracht in een ruimte die vanuit onderwijskundig oogpunt nogal wat beperkingen met zich meebrengt. Daar komt bij dat niet alle scholen voor deze groepen tijdig over voldoende onderwijsmaterialen konden beschikken.

Nagenoeg alle scholen hebben activiteiten in gang gezet die bedoeld zijn om het onderwijs in de onderbouw te verhogen. Ruim driekwart van de scholen heeft ervoor gekozen maatregelen te treffen op het gebied van de verbetering van de kwaliteitszorg, de professionalisering van het personeel en/of van het onderwijsaanbod voor jonge kinderen. Op bijna de helft van de scholen is daarnaast ook de bovenschoolse samenwerking, de coördinatie voor de onderbouw en de leerlingzorg in de onderbouw versterkt.

Bij het aannemen van extra personeel is veel personeel geworven uit bestaande netwerken, zoals vervangingspools. Omdat dergelijke vervangingspools, met name in de grotere steden, krap bezet zijn, heeft de inzet van middelen voor de groepsverkleining extra druk gelegd op het vervangingsprobleem in het basisonderwijs. Veel scholen hebben de beschikbaar gestelde formatie gebruikt voor uitbreiding van de werktijd voor zittende leraren.

Ten slotte heeft de inspectie geconstateerd dat de extra formatie die in het schooljaar 1997/1998 ter beschikking is gesteld voor groepsverkleining en kwaliteitsverbetering in de onderbouw, er toe heeft geleid dat de gemiddelde groepsomvang in de onderbouw met bijna twee leerlingen is afgenomen. Op 1 mei 1995 bedroeg het aantal leerlingen in de groepen van de onderbouw gemiddeld 26,3. Op 1 mei 1998 zaten er gemiddeld 24,6 leerlingen in een onderbouwgroep. Dat is een daling van 1,7 leerling. Ook is het aantal grote tot zeer grote groepen in de onderbouw flink afgenomen. Zo daalde tussen mei 1995 en mei 1998 het percentage onderbouwgroepen met meer dan 30 leerlingen van 28,5 naar 15,2.

4.6.2 Taak- en functiedifferentiatie

Ontwikkelingen op uiteenlopende beleidsterreinen zoals autonomie en deregulering, grote beleidsoperaties als 'Toerusting en Bereikbaarheid', de invoering van het formatiebudgetsysteem, 'Vitaal Leraarschap', 'Weer Samen Naar School' en 'Comenius Print' hebben geleid tot meer complexiteit in de taakuitoefening van basisscholen. Veel scholen zijn onder invloed van deze ontwikkelingen (verder) inhoud en vorm gaan geven aan taak- en functiedifferentiatie. Deze taak- en functiedifferentiatie speelt zich niet alleen binnen scholen af, maar ook bovenscholse.

Taakdifferentiatie

De inspectie gebruikt de term taakdifferentiatie wanneer een groepsleraar binnen de aanstelling en binnen de omvang van de betrekking naast of in plaats van de taken genoemd in de functie-omschrijving andere taken toegewezen krijgt. Als voor de



uitvoering van deze andere taken geen taakomschrijving aanwezig is, wordt niet van taakdifferentiatie gesproken. Allerlei losse taken, die in het kader van taakbeleid aan personeel worden toegewezen, vallen dus niet onder taakdifferentiatie. Taakdifferentiatie wordt zowel voor staf- als voor lijntaken benut. Stafftaken zijn specialistische taken ter advisering en ondersteuning van directie en onderwijsgevenden. Leraren die stafftaken vervullen, nemen geen besluiten en geven geen leiding. Als zij lijntaken vervullen, zijn zij daarentegen door de directie gemandateerd om leidinggevende taken te verrichten. In 1994 werkte minder dan de helft van de scholen met taakdifferentiatie. In 1998 groeide dit percentage naar 86 procent.

Driekwart van de scholen met minder dan honderd leerlingen onderscheidt diverse stafftaken. Op grotere scholen neemt dat percentage toe. Scholen blijken vooral voor het uitvoeren van stafftaken die direct gerelateerd zijn aan het onderwijsleerproces, lesgebonden uren beschikbaar te stellen aan leraren om die uit te voeren. Het gaat hierbij vooral om taken op het gebied van interne begeleiding, coördinatie leerlingenzorg, remedial teaching, ICT-coördinatie en pedagogisch-didactisch onderzoek. Voor taken die niet direct gerelateerd zijn aan het onderwijsleerproces, zoals pr-taken en coördinatie van buitenschoolse activiteiten en festiviteiten, stellen scholen beduidend minder lesgebonden uren beschikbaar.

Bijna een kwart van de scholen met tussen de tweehonderd en vierhonderd leerlingen en bijna de helft van de basisscholen met meer dan vierhonderd leerlingen onderscheidt lijntaken. Op de kleine en zeer kleine scholen doet dit verschijnsel zich bij nog geen 10 procent van de scholen voor. Het gaat bij lijntaken doorgaans om lokatiemanagers en bouwcoördinatoren. Deze functionarissen zijn door de directie gemandateerd om leiding te geven op een van de lokaties van de school of in de onder- of bovenbouw van de school. Op een aantal scholen is de positie van de interne begeleider geleidelijk aan veranderd van een staffunctionaris met vooral curatieve taken voor leerlingen die extra zorg behoeven, in die van een lijnfunctionaris die leraren aanspreekt op hun taak-uitoefening.

De afgelopen vijf jaar is het percentage scholen dat gebruik maakt van taakdifferentiatie sterk gestegen. Gezien de snelheid waarmee de ontwikkelingen zich voltrekken, is het naar het oordeel van de inspectie op dit moment niet nodig om hiervoor nieuwe stimulerende maatregelen te treffen. De aandacht dient vooral gericht te zijn op de kwaliteit van de uitoefening van de taken. Dit veronderstelt een gericht opleidingsaanbod en een gerichte aandacht op de school voor scholing en begeleiding van de leraren die een substantieel deel van hun tijd aan dergelijke taken besteden.

Functiedifferentiatie

De term functiedifferentiatie wordt gebruikt als er naast de functies van onderwijs-assistent, groepsleerkracht, vakleerkracht, OALT-leerkracht, (adjunct of plaatsvervangend) directeur andere functies voorkomen. Bij deze functies horen een functie-omschrijving en een functiewaardering, een bij de functie behorende akte van benoeming, een aparte plaats op de afvloeiingslijst en er moet over deze functie decentraal georganiseerd overleg gevoerd zijn.

Functiedifferentiatie komt op 2 procent van de scholen voor en vrijwel uitsluitend op (zeer) grote scholen. Het gaat zowel om lijn- als om staffunctionarissen. De toegenomen complexiteit van basisscholen is vooral zichtbaar op grote en zeer grote scholen. Dat maakt het voor deze scholen vaak nodig te werken met een middenmanagement van lokatiemanagers of bouwcoördinatoren die door de directie gemandateerd zijn om leiding te geven op deelterreinen. Deze ontwikkeling zal de komende jaren vermoedelijk nog verder doorzetten. Gezien de plannen die scholen op dit punt hebben, is te verwachten dat over enkele jaren ongeveer 6 procent van de scholen gebruik zal maken van functiedifferentiatie. De nu duidelijke voorkeur van scholen voor taakdifferentiatie boven functiedifferentiatie is te verklaren uit het meer flexibele karakter van taakdifferentiatie.

Bovenschools management

Op veel basisscholen is een ontwikkeling te zien in de richting van allerlei vormen van bovenschools management.

Voor een belangrijk deel is dit ontstaan doordat besturen zijn overgegaan tot fusies. De bestuurlijke taken veranderen daarbij en de besturen vragen de directies van de basisscholen een deel van de bestuurlijke taken voor hun rekening te nemen. Dit leidt niet alleen tot een herbezinning en herziening van de taken en functies op scholen, maar ook tot een fundamentele herstructurering van de positie van het management in de scholen. Daarnaast is het ontstaan van bovenschools management bevorderd doordat de samenwerking van basisscholen met de speciale scholen voor basisonderwijs een goed functionerend bovenschools overleg vereist op bestuurlijk en op uitvoerend directieniveau. Tenslotte is de toegenomen autonomie van scholen een reden om een vorm van bovenschools management te overwegen.

Op 8 procent van de basisscholen heeft dit geleid tot het aanstellen van één of meer bovenschoolse managers, die hiervoor een speciale akte van benoeming hebben. In sommige gevallen is de bovenschools manager directeur van enkele kleine scholen, waarbij de taken van de lokatiemanagers en de bouwcoördinatoren in een directiestatuut geregeld zijn. In andere gevallen is de bovenschools manager iemand die vergaande mandaten heeft van het bestuur bij het leiding geven aan soms meer dan twintig scholen. Op dit moment zijn zowel de functie-invulling als de beoogde doelen met bovenschools management zeer divers. De invulling van de functie van bovenschools manager zal zich de komende jaren verder uitkristalliseren.

4.7 Schooladministratie en schoolprocedures: naleving wet- en regelgeving

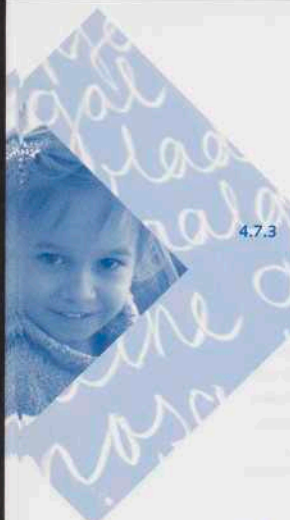
Bij deze standaard gaat de inspectie de kwaliteit en de wetmatigheid na van de schooladministratie en de schoolprocedures. In deze paragraaf komt de wijze waarop scholen wet- en regelgeving naleven aan de orde. Behalve aan het schoolplan en de schoolgids wordt ook aandacht besteed aan de klachtenregeling, het directiestatuut, de kerndoelen, de zorgplannen, de wachtlijsten en het toelatingsbeleid speciaal onderwijs.

4.7.1 Schoolplan

In het tweede halfjaar van 1998 heeft de inspectie alle scholen gewezen op de verplichting om vóór 1 augustus 1999 een schoolplan voor de schooljaren 1999/2000 tot en met 2002/2003 aan de inspectie te zenden. Door middel van een lijst met aandachtspunten zijn de scholen geïnformeerd over de eisen die de wet aan een dergelijk plan stelt. Tevens heeft de inspectie de scholen op de hoogte gesteld van de wijze waarop de plannen zullen worden getoetst aan deze eisen. Tijdens bezoeken aan scholen heeft de inspectie, waar dit gewenst werd, nadere toelichting verstrekt. De inspectie constateerde dat een aantal scholen al geruime tijd bezig was met het ontwikkelen van hun schoolplan. Daarbij maakte men op ruime schaal gebruik van door diverse instanties ontwikkelde modellen.

4.7.2 Schoolgids

Vóór 1 januari 1999 moesten de scholen een schoolgids aan de inspectie toezenden ten behoeve van het schooljaar 1999/2000. Veel scholen berichtten de inspectie dat het op die datum onmogelijk zou zijn een volledige schoolgids gereed te hebben. Met name gedetailleerde informatie over het benutten van de onderwijstijd bleek, meer dan een half jaar voorafgaand aan het betreffende schooljaar, niet beschikbaar te zijn. De inspectie presenteerde de scholen daarom in het najaar van 1998 een pragmatische oplossing. De scholen werden uitgenodigd de nog niet volledige schoolgids vóór 1 januari 1999 in te zenden en de ontbrekende gegevens te verstrekken zodra deze gereed zouden zijn. Scholen, die al eerder een schoolgids voor het schooljaar 1998/1999 inzonden die aan de wettelijke vereisten voldeed, werd de mogelijkheid geboden de schoolgids later, doch in elk geval vóór 1 augustus 1999 in te zenden.



4.7.3 Klachtenregeling

Op 1 augustus 1998 moesten scholen verplicht over een klachtenregeling beschikken. Scholen wisten al vanaf de verschijning van de nota 'De school als lerende organisatie' dat een verplichte klachtenregeling te verwachten was. Toch moest de inspectie in het najaar van 1998 constateren dat zo'n regeling op veel scholen nog ontbrak. In gevallen waarin klagers zich tot de inspectie wendden, werden zij verwezen naar de klachtencommissie van de school. De inspectie ging dan tegelijkertijd na of de betreffende school een klachtenregeling had getroffen. Ook bij bezoeken aan scholen controleerde de inspectie de aanwezigheid van een aan de wettelijke voorschriften beantwoordende klachtenregeling. In alle gevallen waarin vastgesteld moest worden dat er geen of geen deugdelijke klachtenregeling was, heeft de inspectie met betrokkenen afspraken gemaakt die resulteerden in het op relatief korte termijn herstellen van het geconstateerde verzuim.

4.7.4 Directiestatuut

In het begin van 1998 voldeden enkele scholen nog niet aan verplichting tot het hebben van een directiestatuut waarin het bevoegd gezag aangeeft welke van zijn taken aan de directie van de school zijn gemandateerd. De regeling hiervoor is sinds 22 juni 1996 van kracht. Met deze scholen waren al eerder afspraken gemaakt over de termijn waarbinnen men alsnog een statuut diende vast te stellen. Dit door de inspectie gevolgde traject resulteerde erin dat halverwege 1998 vastgesteld kon worden dat voor vrijwel alle scholen in het primair onderwijs een directiestatuut van kracht was.

4.7.5 Kerndoelen

Tijdens het IST ging de inspectie na of het onderwijsaanbod volgens het schoolwerkplan en in de praktijk in voldoende mate dekkend is voor de kerndoelen. Daarbij ging haar aandacht vooral uit naar Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, gebieden waar de herziening van de kerndoelen tot weinig veranderingen leidde. In beperkte mate is ook aandacht aan de overige leer- en vormingsgebieden besteed. In paragraaf 2.1.1 is beschreven hoe het invoeringsproces rond de kerndoelen in het basisonderwijs is verlopen.

4.7.6 Zorgplannen

Regionale samenwerkingsverbanden van basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs moesten volgens de bepalingen van artikel 19 van de WPO een zorgplan opstellen en aan de inspectie toezenden. Door het relatief grote aantal wijzigingen in de samenstelling van deze verbanden en door het grote aantal bij de vaststelling van een zorgplan betrokkenen (bevoegde gezagsorganen van scholen, medezeggenschapsraden van scholen, coördinatoren van samenwerkingsverbanden) bleek het erg moeilijk een tijdige inzending van de plannen te realiseren. Termijnoverschrijdingen van enkele maanden waren geen uitzondering. In contacten met, vooral, de coördinatoren van de samenwerkingsverbanden heeft de inspectie bewerkstelligd dat de zorgplannen niettemin binnen realistische termijnen werden ingediend. Tevens heeft de inspectie er bij de verbanden op aangedrongen maatregelen te nemen die ertoe leiden dat de plannen in komende schooljaren wel tijdig beschikbaar zijn. De binnengekomen plannen zijn door de inspectie getoetst aan de wettelijke voorschriften. De inspectie constateerde dat de plannen op een veelheid aan punten niet in overeenstemming waren met deze voorschriften. De per 1 augustus 1998 in werking getreden, tamelijk ingrijpende wijzigingen in die voorschriften bleken niet voldoende bekend te zijn. De inspectie stimuleert dat de zorgplannen voor het schooljaar 1999/2000 in sterkere mate in overeenstemming zijn met de door de wetgever daaraan gestelde eisen.

4.7.7 Wachtlijsten

De in de Wet op het Primair Onderwijs verankerde zorgstructuur voorziet erin dat leerlingen binnen een samenwerkingsverband worden opgevangen in basisscholen en speciale scholen voor basisonderwijs. Uitgangspunt daarbij is dat ook en met name zorgleerlingen adequaat worden opgevangen. Wachtlijsten bij speciale scholen voor

basisonderwijs passen niet in dit beeld. De inspectie heeft echter geconstateerd dat dergelijke wachtlijsten wel worden gehanteerd en verricht nu een onderzoek naar de situatie in Amsterdam, waar de wachtlijsten duidelijk langer zijn dan daarbuiten. In het najaar van 1998 bleken zo'n vijfhonderd basisschoolleerlingen op een wachtlijst voor een speciale school voor basisonderwijs te staan. In driekwart van de gevallen ging het om relatief korte wachtlijsten met een wachttijd van maximaal drie maanden. Vooral bij de bijna dertig scholen met een wachtlijst met meer dan vijf leerlingen en bij de desbetreffende samenwerkingsverbanden heeft de inspectie aandacht gevraagd voor deze ongewenste situatie. De inspectie heeft aangedrongen op het treffen van maatregelen en het maken van afspraken die in de zeer nabije toekomst moeten leiden tot het verdwijnen of ten minste minimaliseren van wachtlijsten.

4.7.8 Toelatingsbeleid speciaal onderwijs

Op scholen en afdelingen voor speciaal onderwijs aan kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden, aan lichamelijk gehandicapte kinderen, aan zeer moeilijk lerende kinderen en aan meervoudig gehandicapte leerlingen heeft de inspectie aandacht besteed aan het toelatingsbeleid van de scholen. Bij deze onderwijsvoorzieningen ging de inspectie na of de toelatingsbeslissingen strookten met zowel de wettelijk voorgeschreven procedures als met de maatstaven voor toelaatbaarheid die scholen zichzelf hebben opgelegd in hun schoolwerkplannen. Daartoe heeft de inspectie steekproefsgewijs dossiers getoetst van toegelaten leerlingen. Daarnaast werd een controle verricht op alle dossiers van kinderen aan wie in 1998 de toelating tot de genoemde schoolsoorten werd geweigerd. Bij geconstateerde onjuistheden of onvolkomenheden bewerkstelligde de inspectie in gesprekken en correspondentie met de betrokken scholen een verbetering van de kwaliteit van het toelatingsbeleid.

5 ISLAMITISCHE SCHOLEN EN INTERNATIONAAL GEORIENTEERDE SCHOLEN

In dit hoofdstuk vergelijkt de inspectie de kwaliteit van het onderwijs op islamitische scholen met die op vergelijkbare scholen. Ook besteedt zij kort aandacht aan de kwaliteit van scholen met internationale afdelingen.

5.1 De kwaliteit van het onderwijs op islamitische scholen

Kranten en andere media besteedden in 1998 regelmatig aandacht aan islamitische scholen. In vrijwel alle gevallen vormden incidenten de aanleiding en was de toonzetting van de berichtgeving kritisch. Naar aanleiding van vragen vanuit de Tweede Kamer en klachten van ouders heeft de inspectie onlangs een rapport opgesteld, waarin een zo volledig mogelijk beeld van het onderwijs op islamitische scholen is geschetst.

In Nederland zijn 28 islamitische basisscholen. In 1988 gingen de eerste scholen van start, de jongste islamitische scholen begonnen in 1993. Gemiddeld bestaan deze scholen nu ongeveer acht jaar. De meeste islamitische scholen zijn te vinden in de Randstad en in Noord-Brabant.

De wens van ouders om 'eigen' scholen te stichten kwam voort uit onvrede over de bestaande basisscholen waarop hun kinderen zaten. Enerzijds constateerden zij dat de doorstroming van allochtone leerlingen naar het voortgezet onderwijs achterbleef bij de doorstroming van autochtone leerlingen, anderzijds bezagen zij met zorg dat hun kinderen steeds meer van de islamitische cultuur en religie vervreemdden. Islamitische scholen willen twee doelstellingen realiseren:

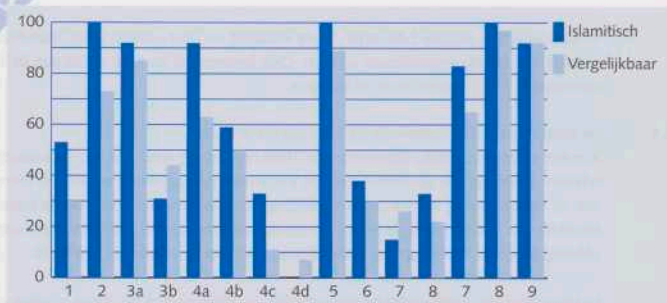
- integratie in de Nederlandse samenleving met behoud van de islamitische identiteit;
- verbeteren van de leerlingprestaties tot op het niveau van de gemiddelde autochtone leerling.

Islamitische scholen hebben een korte, maar soms turbulente geschiedenis achter de rug, zo blijkt uit analyse van de schooldossiers en tien jaar krantenberichten. Vooral de laatste jaren is de toon in de pers kritisch, met veel nadruk op interne problemen binnen de scholen en op de wijze waarop leraren met leerlingen omgaan. De confrontatie van islamitische met westerse waarden blijkt soms tot spanningen te leiden. Die spanningen zijn terug te vinden in de interne problemen waar op veel islamitische scholen sprake van is of was: onenigheid tussen bestuur en team, tussen de directie en het lerarenteam en tussen leraren onderling. Goed onderwijs is nauwelijks mogelijk als het personeel op een school niet werkt vanuit een gemeenschappelijke visie op onderwijs en ontwikkeling, niet samenwerkt en als onderwijskundig leiderschap ontbreekt.

Uit figuur 5.1 blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs op islamitische scholen niet lager is dan op andere scholen met een hoog percentage allochtone leerlingen.



Figuur 5.1 Percentage islamitische en vergelijkbare scholen dat voldoet aan de standaarden voor goed onderwijs



Toelichting:

- | | |
|---|---------------------------|
| 1 = leerstofaanbod | 5 = leerlingenzorg |
| 2 = leertijd | 6 = kwaliteitszorg |
| 3a = pedagogisch klimaat: ondersteuning | 7 = professionalisering |
| 3b = pedagogisch klimaat: uitdaging | 8 = interne communicatie |
| 4a = didactisch handelen: structuur | 9 = externe contacten |
| 4b = didactisch handelen: activiteit leerlingen | 10 = contacten met ouders |
| 4c = didactisch handelen: leerstrategieën | |
| 4d = didactisch handelen: afstemming | |
| 4e = didactisch handelen: klassenorganisatie | |

Op een aantal onderdelen zijn op islamitische scholen de leerlingprestaties beter. Vooral de hogere rekenprestaties en de vooruitgang die leerlingen op dit gebied boeken, springen in het oog (Driessen en Bezemer, 1999).

Een vergelijking met de gemiddelde Nederlandse basisschool pakt echter uit in het nadeel van de islamitische scholen. Vooral op onderdelen van het pedagogisch klimaat en van het didactische handelen van leraren is dit zichtbaar. Ook zijn de leerlingprestaties lager op islamitische scholen. Daar staat tegenover dat op islamitische scholen de kwaliteit van het leerstofaanbod hoger, de planning en benutting van onderwijstijd beter en de klassenorganisatie efficiënter is dan op de gemiddelde basisschool in ons land.

De lagere opbrengsten op islamitische scholen en andere scholen met veel allochtone leerlingen zijn voor een belangrijk deel te verklaren uit de achterstand waarmee veel allochtone leerlingen het basisonderwijs binnenkomen. Leraren proberen deze achterstand in te lopen door veel tijd en aandacht te besteden aan de basisvaardigheden bij Nederlandse taal en bij rekenen en wiskunde. Maar het lukt de leraren in het algemeen niet om het onderwijsproces als geheel beter te laten verlopen dan op andere scholen.

De leeromgeving op islamitische scholen is voor leerlingen minder uitdagend en stimulerend, leraren besteden nog te weinig aandacht aan leerstrategieën en zij slagen er minder goed in hun onderwijs af te stemmen op relevante verschillen tussen leerlingen. In dit opzicht zijn de verschillen tussen islamitische basisscholen en andere scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie overigens gering.

De kwaliteit van islamitische scholen is voor een deel te verklaren: veel scholen kampen met interne problemen en hiermee samenhangend hoog ziekteverzuim; de meeste islamitische scholen vervullen een streekfunctie en ze hebben te maken met een flinke toename van het leerlingenaantal. Daar komt bij dat de scholen relatief kort bestaan en worstelen om een goed evenwicht te vinden tussen kwaliteit en identiteit. Maar dit geldt zeker niet voor alle islamitische scholen.

Een aantal scholen heeft juist een laag ziekteverzuim, lijkt een goed evenwicht tussen kwaliteit en identiteit te hebben gevonden en kent een goede samenwerking en een sterk gevoel van collegialiteit binnen het team.

Los daarvan blijken de verschillen tussen islamitische scholen en vergelijkbare scholen niet groot te zijn. Het is evenmin zo dat de inspectie opvallend vaker klachten over islamitische scholen ontvangt dan over andere scholen. De verschillen tussen de islamitische scholen onderling zijn groot, groter dan tussen islamitische en niet-islamitische scholen. Op de meeste islamitische scholen werkt men hard en op verschillende manieren, aan de verwezenlijking van hun doelstellingen.

5.2 Scholen met internationale afdelingen

Dit verslagjaar heeft de inspectie apart aandacht besteed aan de kwaliteit van internationale afdelingen van de acht internationaal georiënteerde scholen in het primair onderwijs. Op enkele onderdelen lijkt de kwaliteit van het onderwijs zich in positieve zin te onderscheiden van het landelijke beeld. Het meest opvallende verschil is te zien in het uitdagende karakter van de leeromgeving en in de wijze waarop leraren zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van leerlingen stimuleren door het werken met groepsopdrachten en door middel van dag- en weektaken, afgestemd op het individuele ontwikkelingsniveau van leerlingen. Daarnaast blijken leraren op de internationale afdelingen meer aandacht te besteden aan leerstrategieën en hun onderwijs meer af te stemmen op relevante verschillen tussen leerlingen dan op 'Nederlandse' scholen het geval is. De leerlingenzorg echter is op de meerderheid van de internationale afdelingen nog in ontwikkeling en voldoet nog niet aan alle eisen.

6 SAMENVATTING EN NABESCHOUWING

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen uit dit verslag samengevat.

Achtereenvolgens Komen aan bod: de kwaliteit van het basisonderwijs in het jaar 1998 en de ontwikkelingen ten opzichte van voorgaande jaren; verschillen tussen scholen - waarbij de nadruk wordt gelegd op de positie van grotestadsscholen en scholen met overwegend 1,90-leerlingen - en ten slotte aan de leertijd in het basisonderwijs. Daarna volgt de slotbeschouwing over het primair onderwijs.

6.1 Samenvatting

6.1.1 De kwaliteit van het basisonderwijs in Nederland

In 1998 heeft de inspectie de kwaliteit van het basisscholen tijdens het IST beoordeeld op die onderling samenhangende aspecten die voor de kwaliteit van het onderwijs van wezenlijk belang zijn. Bovendien zijn, waar mogelijk, de bevindingen uit 1997 opgenomen. Landelijk levert dit onderstaand beeld op.

Tabel 6.1.1 *Percentage scholen in Nederland dat voldoet aan de standaarden voor goed onderwijs*

Standaarden	1997	1998
Leerstofaanbod	30	44
Leertijd	78	90
Pedagogisch klimaat		
a. Ondersteuning		97
b. Uitdaging		66
Didactisch handelen		
a. Structuur		92
b. Activiteit leerlingen		82
c. Leerstrategieën		44
d. Afstemming		29
d. Klassenorganisatie		95
Leerlingenzorg	63	59
Kwaliteitszorg	13	22
Professionalisering	46	51
Interne communicatie		88
Externe contacten	94	98
Contacten met ouders	90	97

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Uit de tabel blijkt dat de sterke punten van basisscholen zijn: de wijze waarop de leertijd wordt gepland en gerealiseerd; de component ondersteuning van het pedagogisch klimaat; de helderheid en structurering van instructie en verwerking; de wijze waarop leraren hun leerlingen actief bij het leerproces betrekken; de klassenorganisatie; de interne- en externe communicatie en de contacten met de ouders. Ten aanzien van leerstofaanbod, de aandacht voor leerstrategieën en de afstemming op relevante verschillen tussen leerlingen en kwaliteitszorg bleek de kwaliteit op meer dan de helft van de scholen nog niet voldoende te zijn.

De inspectie heeft de afgelopen jaren de ontwikkelingen in de kwaliteit van het leerstofaanbod gevolgd. Aandacht voor de mate waarin het aanbod dekkend is voor de kerndoelen blijkt een van de zwakste onderdelen van het leerstofaanbod te zijn. Uit

Op de meeste onderdelen van de professionalisering is enige vooruitgang geboekt. Ook de interne communicatie op de scholen is verbeterd. De functionaliteit van de externe contacten ligt op ongeveer hetzelfde hoge niveau als in 1997. Bij de contacten met ouders zijn op de meeste onderdelen flinke verbeteringen zichtbaar, alleen blijven leraren minder vaak dan in 1997 ouders te stimuleren tot onderwijsondersteunend gedrag. De kwaliteitszorg is op één van de vijf basisscholen ten minste van voldoende kwaliteit. De expliciete aandacht voor dit onderwerp is in het basisonderwijs van recente datum. De WBO besteedde weinig expliciete aandacht aan kwaliteitszorg. In de WPO die op 1 augustus 1998 in werking trad, is dat duidelijk anders. De inspectie beschouwt kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorg als belangrijke voorwaarden voor een continue verbeterproces van het onderwijs, maar beseft - gelet ook op de ontwikkelingen in andere onderwijssectoren - dat het nog enige jaren zal duren voordat alle basisscholen beschikken over een goed functionerend systeem voor kwaliteitszorg. De zichtbare verbetering in vergelijking tot 1997 stemt niettemin hoopvol.

De kwaliteit van een school is niet in één allesomvattend oordeel of rapportcijfer uit te drukken. Daarvoor is de werkelijkheid van het onderwijs te complex. In paragraaf 1 is beargumenteerd dat het IST in 1999 de mogelijkheid zal bieden om vast te stellen of de kwaliteit van het onderwijs op een school al of niet beneden een kritische grens zakt. De vuistregel die de inspectie daarvoor gaat gebruiken is tweeledig. Het onderwijs op een school geeft reden tot zorg als de prestaties van de leerlingen gedurende langere tijd beneden het niveau liggen dat op grond van de kenmerken van de leerlingpopulatie verwacht mag worden. Of als zowel het leerstofaanbod, het didactisch handelen als de leerlingenzorg op de basale aspecten onvoldoende zijn. De inspectie stimuleert scholen die op de basale aspecten van onderwijsprocessen achterblijven activiteiten te ontplooiën om hun onderwijs te verbeteren. In 1999 zal dat ook het geval zijn als de opbrengsten gedurende enkele jaren onder het gewenste niveau zijn. Hiertoe worden afspraken gemaakt, waarna de inspectie volgt of deze afspraken worden nagekomen en daadwerkelijk effect sorteren.

6.1.2 Verschillen tussen scholen

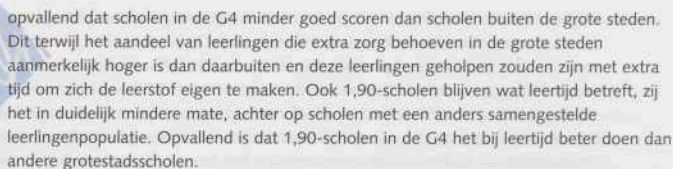
Basisscholen verschillen sterk in kwaliteit. Zowel binnen als buiten de grote steden zijn goede scholen en minder goede scholen te vinden; net als bij scholen met veel en met weinig 1,90-leerlingen. Verschillen binnen deze categorieën zijn steeds groter dan verschillen tussen die categorieën.

Op basis van haar toezicht heeft de inspectie in 1998 een vergelijking gemaakt tussen de kwaliteit van het onderwijs op scholen in de G4 en scholen erbuiten en tussen scholen met overwegend 1,90-leerlingen en scholen met een anders samengestelde leerlingpopulatie.

Bij deze vergelijkingen moet rekening worden gehouden met het gegeven dat de kwaliteit van het onderwijs in de G4 voor een belangrijk deel wordt bepaald door de 1,90-scholen.

Gemiddeld genomen blijft de kwaliteit van het leerstofaanbod op scholen in de G4 en op 1,90-scholen achter in vergelijking tot andere scholen. Het duidelijkst is dat bij de aansluiting van het aanbod in de diverse leerjaren op elkaar en bij de afstemming van het aanbod op verschillen tussen leerlingen. Wat betreft de mate waarin het onderwijsaanbod de kerndoelen dekt en de mate waarin het leerstofaanbod overeenkomt met hedendaagse vakinhoudelijke en vakdidactische opvattingen, wijken 1,90-scholen nauwelijks af van het landelijk gemiddelde. Vaker dan andere scholen besteden 1,90-scholen aandacht aan intercultureel onderwijs. Een kwart van deze scholen slaagt er niet in het leerstofaanbod voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde aan te bieden tot en met het niveau van groep 8, terwijl ook de concrete opbrengsten voor leerlingen met handelingsplannen achterblijven bij het landelijk gemiddelde.

In het algemeen wordt de onderwijstijd in Nederlandse basisscholen goed benut. Het is



Het pedagogisch klimaat van bijna alle basisscholen geeft leerlingen voldoende veiligheid en structuur om tot leren te komen. Dit geldt ook voor de overgrote meerderheid van de scholen in de G4 en van de 1,90-scholen. Het valt op dat grotestadsscholen meer aandacht dan andere scholen besteden aan het stimuleren van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van leerlingen. Scholen met overwegend 1,90-leerlingen blijven op dit punt achter bij andere scholen. Ook blijken leraren op deze scholen het zelfvertrouwen van hun leerlingen minder duidelijk te ondersteunen dan op andere scholen het geval is.

Op alle scholen zijn de aspecten die te maken hebben met het ambachtelijke kant van het didactisch handelen (aanbrengen van structuur in de lessen en een adequate klassenorganisatie) goed verzorgd. Dat is ook, zij het in iets mindere mate, het geval op scholen in de G4 en op scholen met overwegend 1.90-leerlingen.

Op andere aspecten van het didactisch handelen (leerlingen actief mee laten doen, leerstrategieën en afstemming) blijven scholen in de grote steden en 1,90-scholen achter bij het gemiddelde beeld. Leraren op 1,90-scholen in de G4 blijken tijdens de instructie aanzienlijk minder vaak rekening te houden met niveauverschillen tussen leerlingen dan leraren op andere scholen in de grote steden.

Op bijna alle scholen wordt de leerlingenzorg gecoördineerd door een intern begeleider of coördinator leerlingzorg. De leerlingenzorg vindt buiten de grote steden planmatiger plaats dan daarbinnen. Ook 1,90-scholen blijven in dit opzicht achter bij scholen met een anders samengestelde leerlingpopulatie. Een van de oorzaken van de voortdurende bedreiging van de kwaliteit van de leerlingenzorg in de grote steden en op de 1,90-scholen is het in paragraaf 1.2.3 beschreven 'lerarenprobleem'.

Zowel wat leerresultaten als wat aspecten van de onderwijspositie betreft (zitten/blijven, adviezen voortgezet onderwijs), blijven de opbrengsten van veel scholen in de G4 achter bij wat op grond van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht. Dat geldt in nog sterkere mate voor de 1,90-scholen. Ook binnen de grote steden doen 1,90-scholen het minder goed dan andere scholen.

In het onlangs gepubliceerde Jaarboek Grote Stedenbeleid 1998 (Verwey e.a., 1999) wordt melding gemaakt van een inhaalslag in veel stedelijke achterstandswijken. Niet alleen daalt de werkloosheid sneller dan in andere wijken, maar ook blijken de scores op de Eindtoets Basisonderwijs in de periode 1995 - 1998 in die wijken iets te zijn gestegen. Het verschil met de niet-achterstandswijken is nog aanzienlijk, maar het verschil tussen de achterstandswijken en de rest van de stad is iets kleiner geworden. Het onderzoek heeft betrekking op de zogenoemde G21-steden, met uitzondering van Enschede, Haarlem en Leeuwarden. De G4 blijven buiten beschouwing omdat voor de meeste scholen in deze steden geen gegevens over de gehele onderzoeksperiode beschikbaar waren. Behalve in Amsterdam zal het nog enkele jaren duren voordat deze informatie voorhanden is.

De inspectie meent dat er een goede kans bestaat, zeker ook als gevolg van het ingezette GOA-beleid, dat deze ontwikkelingen verder zullen doorzetten en dat ook in de G4 een vergelijkbare ontwikkeling zichtbaar zal worden.

Bij de schoolorganisatorische condities varieert het beeld. Scholen in de grote steden en vooral 1,90-scholen hebben wat meer moeite om de ouders te bereiken dan andere scholen. Daar staat tegenover dat zij vaak intensiever contact hebben met voorschoolse (educatieve) voorzieningen en met scholen voor voortgezet onderwijs. De interne communicatie is zowel binnen als buiten de grote steden gemiddeld van goede kwaliteit. Scholen in de G4 en 1,90-scholen blijven achter bij het landelijk gemiddelde wat betreft de professionalisering. De kwaliteitszorg als geheel is op scholen in de G4 en 1,90-scholen niet beter of slechter dan op de andere scholen.

6.1.3 Leertijd

Basisscholen bieden leerlingen voldoende tijd om te leren en leraren maken adequaat gebruik van de beschikbare onderwijstijd. Negen van de tien scholen voldoen aan de eisen die de inspectie stelt aan leertijd en het gebruik ervan. Scholen zijn wettelijk verplicht over de acht jaren van de basisschool ten minste 7520 uren onderwijs aan te bieden en de planning van de onderwijstijd in het activiteitenplan of de schoolgids te verantwoorden. Op 5 procent na voldoen alle scholen aan deze voorschriften. Op een klein aantal scholen bewerkstelligt de inspectie dat de planning alsnog in overeenstemming met de wettelijke voorschriften wordt gebracht. Veel scholen proberen de onderwijstijd voor leerlingen uit te breiden. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden aanwezig. Het vaakst plannen scholen meer uren dan wettelijk is voorgeschreven: over alle scholen in Nederland gerekend, gemiddeld een kleine 150 uur meer dan het wettelijk vereiste minimumaantal uren over de acht jaren van de basisschool. Ook huiswerk meegeven aan leerlingen is een gangbare manier om de onderwijstijd te verlengen. Op 80 tot 90 procent van de scholen krijgen de leerlingen in groep 8 werk mee naar huis. Zo'n 350 scholen zijn bezig met activiteiten rond de verlengde schooldag. Deze activiteiten zijn onder meer gericht op het stimuleren van exploratief gedrag en sociaal gevoel bij leerlingen en op het vergroten van hun zelfvertrouwen. De ontwikkelingstijd voor kinderen kan daarnaast worden uitgebreid door een programmatische aansluiting tussen voor- en vroegschoolse vorming tot stand te brengen.

De wijze waarop de beschikbare onderwijstijd wordt gebruikt is cruciaal voor de ontwikkeling van leerlingen. Het gebruik van deze tijd wordt enerzijds bepaald door de benutting van de tijd op schoolniveau en anderzijds door de wijze waarop leraren de tijd in de groepen gebruiken. Op schoolniveau kan onderwijstijd wegebben doordat leerlingen naar andere onderwijslokalities moeten gaan, zoals dependances, zwembaden, schooltuinen of gymnastieksalen. Ook gebeurt het dat scholen zich niet nauwkeurig aan het afgesproken rooster houden: de lessen beginnen te laat en/of eindigen te vroeg. Leraren blijken de beschikbare onderwijstijd in het algemeen efficiënt en effectief te gebruiken. Er lekt weinig tijd weg door klassenorganisatie en ordehandhaving. Afstemming van de leertijd op de leerlingenpopulatie en variatie van de hoeveelheid leertijd op basis van de behoeften van leerlingen is op respectievelijk driekwart en twee derde van de scholen ten minste voldoende. Gemiddeld blijken scholen in de grote steden en scholen met overwegend 1,90-leerlingen meer tijd aan de basisvaardigheden - rekenen en wiskunde en vooral aan Nederlandse taal - te besteden dan andere scholen. Ten slotte moet een onderscheid gemaakt worden tussen de onderwijstijd die door scholen wordt aangeboden en de feitelijke leertijd voor leerlingen. De tijd die leerlingen ontvangen is niet alleen afhankelijk van de tijd die scholen weten te realiseren, maar ook van bijvoorbeeld (ziekte)verzuim bij leerlingen en van de leeftijd waarop leerlingen het onderwijs instromen. De verschillen tussen scholen waar het de leertijd betreft zijn groot. Gemiddeld ontvangen leerlingen, vanaf het moment waarop zij voor het eerst naar school gaan ongeveer 93 procent van de geplande onderwijstijd.



Ook al plannen scholen voldoende onderwijstijd en maken leraren in het algemeen goed gebruik van de beschikbare tijd, de vraag blijft of dit voldoende is voor leerlingen die met een achterstand van soms wel één of twee jaren de basisschool binnenkomen. In feite wordt van scholen met veel van deze leerlingen gevraagd in dezelfde tijd de leerlingen meer te leren.

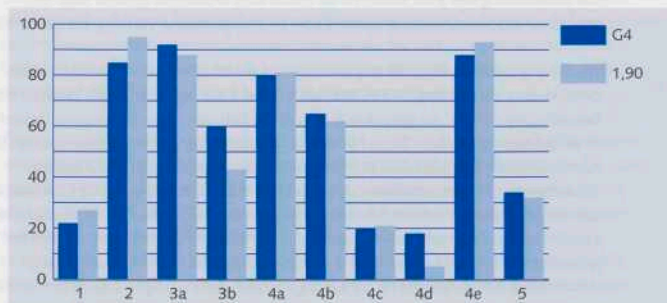
6.2 Nabeschuiving

De kwaliteit van basisscholen is gemiddeld genomen iets toegenomen. Maar grotestadsscholen en scholen met overwegend 1,90-leerlingen kampen in veel opzichten met een achterstand op dit gemiddelde. Uiteraard is dat niet op al deze scholen het geval: ook binnen deze categorieën heeft de inspectie een aantal kwalitatief goede scholen aangetroffen. Niettemin lijkt de concentratie van problemen in de grote steden ook zijn weerslag te hebben op de gemiddelde kwaliteit van het onderwijs en op het gemiddelde niveau van de leerlingresultaten in die steden.

Dat de resultaten van 1,90-leerlingen gemiddeld lager zijn dan van leerlingen met een ander gewicht is al vele jaren bekend. Vooral op scholen met overwegend allochtone leerlingen blijven de opbrengsten achter. Meer concreet betekent dit dat een leerling die op een 1,90-school zit gemiddeld lager op toetsen scoort dan een, wat herkomst betreft vergelijkbare leerling op een school met minder 1,90-leerlingen.

De kwaliteit van de onderwijsprocessen blijft op 1,90-scholen weliswaar achter op het landelijke beeld, maar verschilt weinig van de gemiddelde school in de G4. Dat blijkt uit figuur 6.2.

Figuur 6.2 Percentage grotestadsscholen en 1,90-scholen dat voldoet aan de standaarden voor onderwijsprocessen



Toelichting:

1 = leerstofaanbod

2 = leertijd

3a = ondersteuning

3b = uitdaging

4a = structuur

4b = activiteit leerlingen

4c = leerstrategieën

4d = afstemming

4e = klassenorganisatie

5 = leerlingenzorg

In deze figuur overlappen de categorieën scholen elkaar: iets minder dan de helft van de grotestadsscholen heeft overwegend allochtone leerlingen en het merendeel van de 1,90-scholen ligt in de G4. Om meer zicht te krijgen op de positie van 1,90-scholen en grotestadsscholen heeft de inspectie - overigens op basis van een relatief klein aantal scholen - een drietal nadere vergelijkingen gemaakt.

Allereerst zijn 1,90-scholen binnen de grote steden vergeleken met 1,90-scholen daarbuiten. Hieruit valt met enige voorzichtigheid te concluderen dat, gemiddeld

genomen, de kwaliteit van het onderwijs op de eerstgenoemde categorie scholen lager ligt. Alleen op de standaarden uitdaging en afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen scoren de 1,90-scholen in de grote steden hoger. Vervolgens zijn binnen de G4 de 1,90-scholen vergeleken met scholen met minder allochtone leerlingen. Op de standaarden voor leerstofaanbod, leertijd en klassenorganisatie scoren de 1,90-scholen hoger dan de scholen met een anders samengestelde leerlingpopulatie. Bij de opbrengsten, het pedagogisch klimaat en de overige standaarden voor didactisch handelen waardeert de inspectie deze scholen lager. Tenslotte heeft de inspectie een - overigens eveneens op een beperkt aantal scholen gebaseerde - vergelijking gemaakt tussen alle scholen in de vier grote steden en de scholen die zich in de armste wijken van deze steden bevinden. Uit die vergelijking bleek niet dat die laatstgenoemde categorie scholen de resultaten van de grotestadsscholen in negatieve zin hebben beïnvloed.

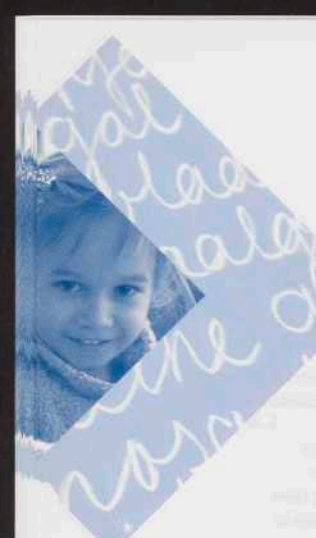
In paragraaf 2.4.6 zijn enkele mogelijke verklaringen genoemd voor de verschillen tussen scholen met veel achterstandsscholen en andere scholen. Allereerst is benadrukt dat scholen de opdracht om ook voor achterstandsscholen een redelijk niveau aan het eind van de basisschool te bereiken, als een race tegen de klok ervaren door de achterstand waarmee veel leerlingen de basisschool binnenkomen. Dat leidt er toe dat veel leraren zich in de eerste plaats richten op het aanleren van de basisvaardigheden op het gebied van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, gebieden waar de problemen het grootst zijn. In de tweede plaats zijn zij vooral gericht op de producten van onderwijs: de zorg om de voor het desbetreffende leerjaar afgesproken leerstof in zijn geheel te behandelen en de zorg om de uit toetsen blijvende achterblijvende resultaten van de leerlingen zoveel mogelijk op peil te brengen.

Een tweede verklaring voor de verschillen tussen scholen heeft te maken met de door scholen vaak genoemde sociaal-emotionele gedragsproblematiek van veel leerlingen op achterstandsscholen en de eisen die dit stelt aan het vakmanschap van leraren.

Een derde mogelijke verklaring is te vinden in de in paragraaf 1.2.3 beschreven 'lerarenproblematiek'. Het lukt scholen in de grote steden en daarbinnen vooral achterstandsscholen nauwelijks meer vervanging te vinden als leraren ziek zijn. Scholen kunnen de problemen rond de vervanging van leraren alleen oplossen door noodmaatregelen te treffen, maatregelen die stuk voor stuk een bedreiging vormen voor de voortgang en dus de kwaliteit van het onderwijs.

Een laatste mogelijke verklaring betreft het vertrouwen dat leraren hebben in hun eigen kunnen en dat van hun leerlingen. Het koesteren van hoge verwachtingen komt in veel onderzoek naar voren als een factor die bijdraagt aan de kwaliteit van een school. Eerder in dit verslag is al vermeld dat uit het PRIMA-cohortonderzoek is gebleken dat leraren op scholen met zeer veel kansarme leerlingen minder plezier in hun werk hebben en minder vertrouwen in het kunnen van hun leerlingen. In het IST heeft de inspectie in de groepen geobserveerd of leraren het zelfvertrouwen van leerlingen in voldoende mate ondersteunen. Leraren op 1,90-scholen blijken dit in mindere mate te doen dan leraren op scholen met een anders samengestelde leerlingpopulatie.

De achterblijvende resultaten van grotestadsscholen blijken niet verklaard te kunnen worden uit het feit dat de grote steden veel wijken kennen waar het inkomen van de bewoners laag is en maar gedeeltelijk uit het feit dat deze steden veel 1,90-scholen herbergen. Een aanvullende verklaring voor de problemen op de scholen in de grote steden kan als volgt luiden. In de grote steden zijn niet alleen veel scholen met overwegend 1,90-leerlingen te vinden, maar ook veel scholen met weliswaar minder dan de helft, maar toch relatief veel van deze leerlingen. In Rotterdam bijvoorbeeld heeft twee derde van alle scholen meer dan 25 procent allochtone leerlingen. Vooral scholen buiten de wijken waar het percentage allochtonen al jaren lang hoog is, worden geconfronteerd met een groeiend aantal achterstandsscholen. Veel van deze scholen hebben hun onderwijs hierop nog onvoldoende ingericht. Pas als het percentage allochtone leerlingen



boven een kritische grens uitstijgt, blijken scholen maatregelen te gaan nemen om hun onderwijs meer af te stemmen op de behoeften van leerlingen voor wie Nederlands niet de eerste taal is. Het blijkt langere tijd en veel inzet van leraren en onderwijsbegeleiders te kosten voordat deze maatregelen in de dagelijkse praktijk van het onderwijs doorwerken. Daar komt bij dat gemeenten extra middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden vooral inzetten op scholen met de hoogste SE-scores (de sociaal-economische score wordt bepaald door het percentage leerlingen met een gewicht hoger dan 1,00). De inspectie acht het zeer wel mogelijk dat juist scholen met een lager, maar wel groeiend, percentage 1,90-leerlingen in belangrijke mate debet zijn aan kwaliteitsachterstand van scholen in de grote steden. In het volgende onderwijsverslag, als een groter aantal scholen in het kader van IST is bezocht, zal deze verklaring nader getoetst worden. De inspectie zal bovendien in de GOA-plannen van de G4 nagaan in hoeverre in het beleid gericht op de bestrijding van onderwijsachterstanden aandacht wordt besteed aan de scholen met minder dan de helft 1,90-leerlingen.

De inspectie heeft op verschillende scholen met veel achterstandsleerlingen kwalitatief goed onderwijs aangetroffen en daarbij vastgesteld dat de kansen op succes het grootst zijn als op deze scholen directies en interne begeleiders de leraren regelmatig in de groepen bezoeken en feed-back geven op hun handelen; als directies en leraren hoge verwachtingen hebben van de leerlingen en veel aandacht aan taalonderwijs besteden (woordenschatontwikkeling, voldoende tijd voor taalonderwijs, een in de taalmethode geïntegreerd NT2-programma, op het taalniveau van de leerlingen afgestemd taalgebruik). Daarbij is beleid op landelijk, regionaal en op schoolniveau van belang, met als centrale thema's: taalverwerving, voor- en vroegschoolse aanpak, de relatie school-omgeving en de relatie school-ouders, vergroting van de samenhang tussen verschillende diensten en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Deze thema's zijn terug te vinden in de landelijke doelstellingen van het beleid inzake de bestrijding van onderwijsachterstanden.

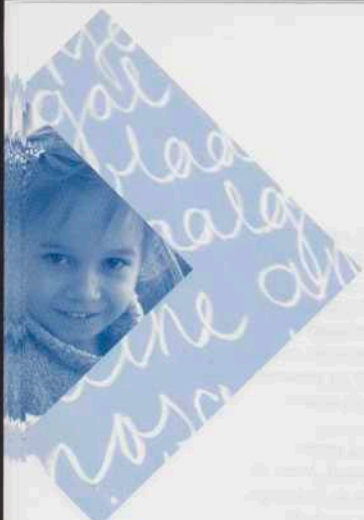
Ondanks de hardnekkige achterstand van scholen met veel achterstandsleerlingen ontwikkelt het basisonderwijs in Nederland zich in de goede richting. Die ontwikkeling verloopt langzaam, maar gestaag. Het ontwikkelingstempo verschilt bovendien per school. Net als in het Onderwijsverslag over het jaar 1997 constateert de inspectie dat er winst is geboekt. De inspectie vraagt niettemin aandacht voor enkele kwaliteitskenmerken waarop veel scholen achterblijven of waarbij de ontwikkeling te traag verloopt. Bij de condities voor goed onderwijs betreft dat de kwaliteitszorg en de professionalisering. De kwaliteitszorg is op de meeste basisscholen nog niet aan de maat, maar ontwikkelt zich positief. Meer dan de helft van de scholen besteedt nu al veel aandacht aan een systematische beoordeling van de leerlingenzorg en de leerresultaten. Verwacht mag worden dat het schoolplan, waarin van scholen wordt gevraagd expliciet aandacht aan de kwaliteitszorg te besteden, voor een verdere impuls zal zorgen. Het trage tempo waarin ontwikkelingen zich voltrekken, is vooral zichtbaar bij de professionalisering: het systematisch werken aan deskundigheidsverbetering van individuele leraren en van het schoolteam. Scholen blijken er alleen met veel moeite in te slagen om te komen tot een gemeenschappelijke visie op onderwijs en ontwikkeling van waaruit het gehele team handelt en waarbij leraren samenwerken en elkaar ondersteunen. Het is nodig dat scholen de komende jaren verdere investeringen doen in de professionalisering. De inspectie zal hierbij de scholen zoveel mogelijk stimuleren. Ook bij het toezicht op het schoolplan zal dit aspect veel aandacht krijgen.

Bij de onderwijsprocessen vragen enkele aspecten van het didactisch handelen bijzondere aandacht. De kwaliteit van het didactisch handelen van leraren is op de meeste onderdelen goed te noemen. Maar leraren blijken moeite te hebben voldoende aandacht te besteden aan leerstrategieën en slagen er nog niet voldoende in hun instructie af te stemmen op de mogelijkheden en behoeften van leerlingen. Scholen zijn zich over het algemeen wel bewust van deze tekortkomingen; veel investeringen van basisscholen zijn gericht op de verbetering van onderwijs-op-maat. De inspectie blijft de scholen stimuleren

bij deze onderwerpen en zal daarbij nadrukkelijk aandacht besteden aan de wijze waarop scholen, als onderdeel van de kwaliteitszorg, de verworven kennis en vaardigheden op deze gebieden borgen.

De vorig jaar geconstateerde vooruitgang in de leerlingenzorg heeft niet doorgezet. Niet alleen de leerlingenzorg, maar ook de voortgang van andere school- en onderwijsprocessen staan onder druk als gevolg van de problemen die scholen ondervinden om voldoende vervangers te vinden. De inspectie zal nauwlettend volgen of de nu genomen en aangekondigde maatregelen rond de 'lerarenproblematiek' de druk op de scholen vermindert.

Waar verbetering van onderwijsprocessen veel tijd vergt, zal het ook geduld vergen voordat het effect van deze verbeteringen op de leerresultaten zichtbaar wordt. Mede als gevolg van de discussies die vooral vorig jaar en dit jaar zijn gevoerd, neemt de 'opbrengstgerichtheid' van scholen toe. De inspectie zal de komende jaren bijzondere aandacht besteden aan scholen waarvan de opbrengsten structureel lager zijn dan redelijkerwijs verwacht mag worden.



In the early 1990s, the first of the three studies was an exploratory study of the use of the 'I'm a really nice person' (IRNP) scale in a sample of 100 children aged 5-11 years. The results of this study are reported in the first of the three studies. The second study was a validation study of the IRNP scale in a sample of 100 children aged 5-11 years. The results of this study are reported in the second of the three studies. The third study was a longitudinal study of the IRNP scale in a sample of 100 children aged 5-11 years. The results of this study are reported in the third of the three studies.

The first study was an exploratory study of the use of the IRNP scale in a sample of 100 children aged 5-11 years. The results of this study are reported in the first of the three studies. The second study was a validation study of the IRNP scale in a sample of 100 children aged 5-11 years. The results of this study are reported in the second of the three studies. The third study was a longitudinal study of the IRNP scale in a sample of 100 children aged 5-11 years. The results of this study are reported in the third of the three studies.

The second study was a validation study of the IRNP scale in a sample of 100 children aged 5-11 years. The results of this study are reported in the second of the three studies. The third study was a longitudinal study of the IRNP scale in a sample of 100 children aged 5-11 years. The results of this study are reported in the third of the three studies.

The third study was a longitudinal study of the IRNP scale in a sample of 100 children aged 5-11 years. The results of this study are reported in the third of the three studies.

LITERATUUR

Amelvoort, H.W.C.H. van en J. Scheerens (1997). *Policy issues surrounding processes of centralization and decentralization in European Education Systems*. Educational Research and Evaluation, no. 4, Volume 3.

Averroës stichting, CITO (1998). *Beleidsnota Kaleidoscoop en Piramide, twee voor- en vroegschoolse educatieve programma's voor 2½ - 6 jarige kinderen*. Amsterdam/Arnhem: Averroës stichting, CITO.

Blom, F., G.F.M. Janssen (1998). *Schoolgrootte in Nederland, 1996/'97*. Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek, nr. 1, Jaargang 5.

Bodin-Baarends, C. (1997). *Ouders en leerkrachten over leermoeilijkheden: de ontwikkeling van contacten in de eerste jaren van het basisonderwijs*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1998). *Allochtonen in Nederland 1998*. Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994a). *Zicht op kwaliteit*. Evaluatie van het basisonderwijs. Eindrapport. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

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

Commissie Heroverweging Kerndoelen Basisonderwijs (1994). *Doelbewust leren*. Kerndoelen basisonderwijs in maatschappelijk perspectief. Den Haag: SDU.

Commissie Kwalitatieve Aspecten van de Groepsgrootte in het Basisonderwijs (1996). *Klassenverkleining*. Advies over de betekenis van klassenverkleining voor beter onderwijs. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Doornbos, K., L.M. Stevens (1997). *De groei van het speciaal onderwijs*. Den Haag: SDU.

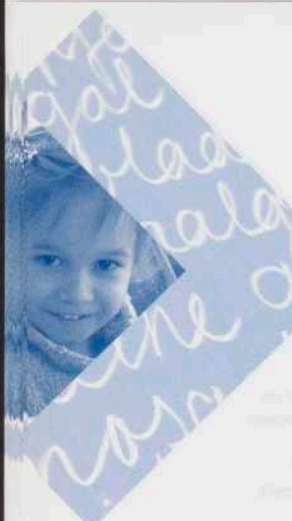
Driessen, G. (1996). *Voor- en vroegschoolse programma's, kinderopvang en onderwijsprestaties in Rotterdam*. Nulmeting in het kader van de Operatie Speel Goed. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Driessen, G. (1996a). *De taalvaardigheid Nederlands van allochtone en autochtone leerlingen*. De ontwikkeling in het basisonderwijs in kaart gebracht. Gramma/TTT, tijdschrift voor taalwetenschap, nr.1, Jaargang 5.

Driessen, G.W.J.M. (1997). *Voorbereidend lezen en rekenen in kleutergroepen*. Werkwijzen en resultaten. Tijdschrift voor Onderwijsresearch, nr. 3, Jaargang 22.

Driessen, G., J. Doesborgh, J. (1998). *Consistentie in didactische werkwijze binnen de school en prestaties van leerlingen in het basisonderwijs*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Driessen, G., A. van Langen, R. Portengen, H. Vierke (1998). *Basisonderwijs*. Veldwerkverslag, leerlinggegevens en oudervragenlijsten. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.



Triessen, G., J. Bezemer (1999). *Islamitisch basisonderwijs*. Schipperen tussen identiteit en kwaliteit. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Dronkers, J., M. van Erp, M. Robijns, J. Roeleveld (1998). *Krijgen leerlingen in de grote steden en met name in Amsterdam te hoge adviezen?* Tijdschrift voor Onderwijsresearch, nr. 1, Jaargang 23.

Dijk, W. van, C. Offerhaus-Draijer, A. Drubbel (1997). *Taalonderwijs op MLK- en LOM-scholen*. Een samenvattend verslag van een meervoudige casestudie. Utrecht: CLU.

Earley, P. (1997). *External inspections*. 'Failing schools' and the role of governing bodies. School Leadership & Management, no. 3, Volume 17.

Erp, M. van, P. Koopman, E. Voncken (1997). *Het experiment verlengde schooldag in het basisonderwijs*. Eindverslag van het evaluatieonderzoek in Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut (SCO-rapport 466).

European Commission (1997). *Key data on education in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Filipiak, P., J. Stoeldraijer (1997). *Eerst uitproberen, dan pas geloven*. Recent verschenen taal(lees)methoden. School & Begeleiding, nr. 6, Jaargang 14.

Gennip, H. van (1997). *Onderwijskundig leiderschap en effectiviteit van basisscholen*. Secundaire analyse van PRIMA-cohortonderzoek 1994-1995. Nijmegen/Ubbergen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen/Tandem Felix.

Geus, W. de, Th. Buis, E. Jacobs, L. Mulder (1997). *Onderzoek naar onderwijs-achterstanden*. Strategieën en resultaten voor risicokinderen in internationaal perspectief. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Grift, W.J.C.M. (1997). *Ontwikkelingen in onderwijskundig leiderschap in het basisonderwijs tussen 1989 en 1993*. Tijdschrift voor Onderwijsresearch, nr. 3, Jaargang 22.

Hattum, M.J.C. van (1997). *Pesten, een onderzoek naar beleving, visie en handelen van leraren en leerlingen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Hendriks, R., J. Bal (1997). *Opgefrist weer aan de slag*. De effectiviteit van de opfriscursus voor herintreders in het primair onderwijs. Leiden: Research voor beleid.

Hoogendijk, W., P. Wolgram (1997). *KEA over de helft*. Kleinschalig experiment achterstandsbetrijding. Rotterdam: Centrum Educatieve Dienstverlening (CED).

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

Inspectie van het Onderwijs (1998). *Onderwijsverslag over het jaar 1997*. Den Haag: SDU.

Islamitische Scholen Besturen Organisatie (1997). *Islamitische scholen in Nederland*. Een informatiebrochure over de Islamitische Scholen en de Besturen Organisatie (ISBO). Nieuwegein: ISBO.

Jungbluth, P., A. van Langen, Th. Peetsma (1996). *Leerlinggevens basisonderwijs en speciaal onderwijs*. Technische rapportage PRIMA-cohortonderzoek 1994/1995. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

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

Jungbluth, P. (1997). *Verzuiling, segregatie en schoolprestaties*. Secundaire analyses op het PRIMA-cohort basisonderwijs. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Kamps, P. (1998). *De volgende stap*. Ouders en school in Rotterdam. Vernieuwing, nr. 3, Jaargang 57.

Keizer, B. (1998). *Jaarboek MR Primair Onderwijs 1998/1999*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Langen, A. van, H. Vierke (1997). *Late starters in het basisonderwijs*. Omvang, kenmerken en prestaties van de groep leerlingen uit het PRIMA-cohort 2-1994/95 en 2-1996/97 die pas op vijfjarige leeftijd naar school is gegaan. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Ledoux, G., M. Overmaat, P. Koopman (1997). *Kwaliteitszorg in het primair onderwijs*. Secundaire analyses op de PRIMA-cohort bestanden. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut (SCO-Rapport 467).

Lundberg, I., P. Linnakyla (1993). *Teaching reading around the world*. [The Hague]: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

Luttikhuisen, R.P.M., L.W. van Herpen (1998). *Het Nederlandse onderwijs in OESO perspectief*. Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek, nr. 2, Jaargang 5.

Manders, D., C. Aarnoutse (1997). *Wat doen kleuters en leerkrachten in groep 2 van het basisonderwijs?* Pedagogische Studiën, nr. 5, Jaargang 74.

Mars, J. (1998). *De opdracht van scholen*. Sociale integratie vraagt een bewust beleid. Vernieuwing, nr. 9/10, Jaargang 57.

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 (1997). *Investeren in voorsprong*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997b). *Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998-2002*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998). *Onderwijs cultuur en wetenschappen in kerncijfers 1999*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998b). *Rijksbegroting 1999 voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*. Deel VIII. Den Haag: SDU.



Mulder, L., C. Suhre (1995). *OVB-doelgroepbegeleiding in het voortgezet onderwijs: deel 1. De overgang van basis- naar voortgezet onderwijs in het schooljaar 1992-1993*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Mulder, L., H. Vierke, B. Petersen (1997). *De vierde fase van de OVb-cohortonderzoeken in het basisonderwijs. Het leerling-, school- en klasonderzoek in schooljaar 1994/1995*. Nijmegen/Groningen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen/GION.

Mulder, L., H. Vierke (1998). *Onderwijsachterstanden in het basisonderwijs: de gewichtenregeling en mono-etnische scholen nader bekeken*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Mulder, L. (1998a). *De prestaties van leerlingen uit de doelgroepen van het onderwijsvoorrangsbeleid*. In: *Onderwijsonderzoek in het primair onderwijs*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Mulder, L. (1998b). *Allochtone ouders op het verkeerde been*. Helft allochtone ouders verwacht vwo-advies. *Didaktief & School*, nr.4, Jaargang 28.

Office for Standards in Education (1998). *The Quality of Education in Institutions inspected under the nursery education funding Arrangements*. London: OFSTED.

Onderwijsraad (1998a). *Toekomst leraren*. Den Haag: Onderwijsraad (Adviesnr. 980364/309).

Onderwijsraad (1998). *Voor- en buitenschoolse opvang* (OR980391/299 d.d. 22 juni 1998). Uitleg, nr. 18, Jaargang 14.

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

Organisation for Economic Co-operation and Development (1998). *Education at a glance*. OECD indicators. Paris: OECD.

Otter, M.E., R. Schoonen (1996). *Leerlingen krijgen minder taalonderwijs dan werd gedacht*. *Didaktief*, nr.9, Jaargang 26.

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: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Ploeger, S.A., A.A. de Wit (1998). *Basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs, 1997/98*. *Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek*, nr. 2, Jaargang 5.

Riessen, M. van (1998). *Opgefriste herintreders vooral in trek als invalkracht*. *De stille reserve van het basisonderwijs*. *Didaktief & School*, nr. 5/6, Jaargang 28.

Roede, E. (1997). *Prima theorieën over de kwaliteit van het onderwijs*. Verkennde studie naar mogelijkheden voor theoretische onderbouwing van het PRIMA-cohortonderzoek. Den Haag: Instituut voor onderzoek van Onderwijs (SVO).

Scheerens, J. (1995). *Nuances in autonomie*. Tijdschrift voor Onderwijsresearch, nr. 2, Jaargang 20.

Schoonen, R., J. Verhallen (1998). *Kennis van woorden*. De toetsing van diepe woordkennis. Pedagogische Studiën, nr. 3, Jaargang 75.

Schoor, C. (1997). *De opkomst van het neo-klassikaal onderwijs*. Didactief & School, nr. 8, Jaargang 27.

Schoot, F. van der, N.D. Verhelst (1998). *Balans van het verkeersonderwijs aan het einde van de basisschool 2*. Uitkomsten van de tweede peiling voor verkeersonderwijs. Arnhem: CITO (PPON-reeks nr. 11).

Smit, F.C.G., B.P. Vermeulen (1998). *De veranderende positie van ouders in het primair en voortgezet onderwijs*. Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (NTOR), nr.1, Jaargang 10.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1996). *Sociaal en Cultureel Rapport 1996*. Rijswijk: SCP.

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

Sociaal en Cultureel Planbureau (1998a). *Sociale en Culturele Verkenningen 1998*. Rijswijk: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1998b). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. 25 jaar sociale verandering. Rijswijk: SCP.

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

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

Sijtsma, J. (1998). *Taalniveau in groep 8 blijft ver beneden de kerndoelen*. Didactief & School, nr. 1, Jaargang 28.

Talsma, P.A. (1997). *Afwijken van het schooladvies en succes in het voortgezet onderwijs*. Kwartaalschrift Onderwijsstatistiek, nr. 2, Jaargang 4.

Tesser, P., J. Veenman (1997). *Rapportage minderheden 1997*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

UNESCO (1998). *World education report 1998*. Teachers and teaching in a changing world. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

Vermeer, A. (1998). *Naar taalverwervingsgericht woordenschatonderwijs*. School & Begeleiding, nr. 2, Jaargang 15.

Vereniging van Onderwijsbegeleidingsdiensten WPRO (1998). *Innovatie en begeleiding 1997*. WPRO-monitor Onderwijsbegeleiding. Den Haag: WPRO.



Verweij, A.O. E.J. Latuheru, A.M. Rodenburg, Y.M.R. Weijers (1999). *Jaarboek Grote-Stedenbeleid 1998*. Deel 1: situatie en ontwikkelingen in de steden. Rotterdam: Instituut voor sociologisch-economisch onderzoek (ISEO).

Volman, M., P. Deckers, J. Roeleveld (1997). *De invloed van organisatiefactoren op het functioneren van leerkrachten en leerlingen*. Secundaire analyses op de PRIMA-cohort bestanden. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut (SCO-Rapport 480).

Vos, W.A. de (1998). *Het methodengebruik op basisscholen*. Maastricht: Shaker.

Vrielink, H.S., S.W. van der Ploeg (1998). *Vissen in een lege vijver? Extra arbeidsbarometer Primair Onderwijs 1997-1998*. Amsterdam: Regioplan (nr. OA-128).

Vrielink, H.S., G. Ruis, S.W. van der Ploeg (1997). *Lerarentrek in de grote steden*. Eindrapport. Amsterdam: Regioplan (nr. OA-106).

Vrieze, G., T. Pelmans (1998). *Beroepsstandaard leraren: Wat moet je ermee als schoolleider?* MESO-magazine, tijdschrift voor schoolorganisatie en onderwijsmanagement, nr. 100, Jaargang 18.

Wang, M.C., G.D. Haertel en H.J. Walberg (1990). *What influences learning?* A content analysis of review literature. *Journal of Educational Research*, no. 1, Volume 84.

Werf, M.P.C., G.J. Reezigt, H. Guldemon (1995). *Zittenblijven in het basisonderwijs*. Omvang, ontwikkeling in de tijd en relaties met leerlingkenmerken. Groningen: GION.

Westerbeek, K., P. Wolfgram (1998). *Met vier jaar of later? Een onderzoek naar de leeftijd waarop kinderen voor het eerst naar school gaan*. Rotterdam: Centrum Educatieve Dienstverlening (CED).

Wezel, S. van, J. Bal (1997). *Inventarisatie van schoolmanagement in het primair onderwijs*. Leiden: Research voor Beleid.

Willemse, C. (1998). *Vandalisme is niet stoer: anti-vandalisme project op Friese basisscholen*. *Jeugd in School en Wereld*, 82(6), 30-34.

Wisse, J. (1997). *Interne begeleiders vragen vertrouwen*. *School en Begeleiding*, 14(5), 20-22.

Wissen, L. van, C. Huisman (1998). *Regionale prognose alloctonen*. Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI).

Zoelen, E.M. van, A.A.M. Houtveen (1998). *Effecten van het begeleiden van adaptief onderwijs bij Rekenen en Wiskunde*. Utrecht: ISOR.

BIJLAGE 1

Standaarden en indicatoren integraal schooltoezicht

OLP1 Leerstofaanbod

Het leerstofaanbod is maatschappelijk relevant, eigentijds en onderwijskundig verantwoord.

OLP1.1 Het leerstofaanbod is dekkend voor de kerndoelen.

OLP1.2 Het leerstofaanbod voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde wordt aangeboden tot en met het niveau van groep 8.

OLP1.3 Het leerstofaanbod in de verschillende leerjaren sluit op elkaar aan (doorgaande lijn).

OLP1.4 Het leerstofaanbod komt tegemoet aan relevante verschillen tussen leerlingen.

OLP1.5 De school verzorgt een leerstofaanbod over de etnische en culturele verscheidenheid van de Nederlandse samenleving (intercultureel onderwijs).

OLP1.6 Het leerstofaanbod komt overeen met hedendaagse vakinhoudelijke en vakdidactische opvattingen.

OLP2 Leertijd

Er is voldoende tijd voor leerlingen om zich het leerstofaanbod eigen te maken.

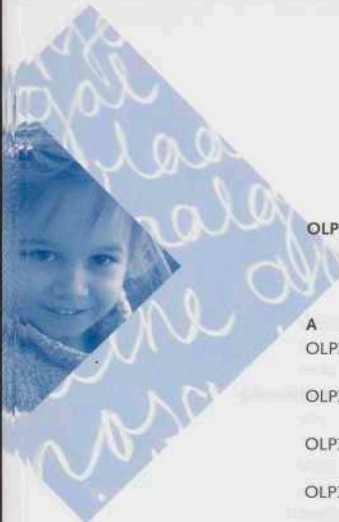
OLP2.1 De school heeft voldoende onderwijstijd gepland.

OLP2.2 Onnodig verlies van onderwijstijd wordt tegengegaan.

OLP2.3 De school zorgt ervoor dat de geplande onderwijstijd voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde is afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingenpopulatie.

OLP2.4 De leraren realiseren de geplande onderwijstijd.

OLP2.5 De leraren variëren de hoeveelheid leertijd voor leerlingen, afhankelijk van hun onderwijsbehoeften.



D Afstemming

OLP4.12 De leraren houden bij de instructie rekening met niveauverschillen tussen leerlingen.

OLP4.13 De leraren houden bij de verwerking rekening met niveauverschillen tussen leerlingen.

OLP4.14 De leraren houden bij instructie en verwerking rekening met extra behoeften van leerlingen op taalgebied (NT2-leerlingen, leerlingen met taalachterstanden).

E Klassenorganisatie

OLP4.15 De organisatie van het onderwijsleerproces is doelmatig.

OLP5 Leerlingenzorg

Leraren volgen systematisch de ontwikkeling van hun leerlingen en zorgen voor specifieke begeleiding bij geconstateerde problemen.

OLP5.1 De leraren volgen systematisch de ontwikkeling van de leerlingen.

OLP5.2 De leraren stellen op systematische wijze eventuele hulpvragen van leerlingen vast (diagnose).

OLP5.3 Voor leerlingen met gebleken extra onderwijsbehoeften zijn documenten voor handelingsplanning aanwezig.

OLP5.4 De organisatie van het onderwijs maakt specifieke begeleiding van leerlingen mogelijk.

OLP5.5 De leraren evalueren stelselmatig de uitvoering van handelingsplanning.

OLP5.6 Voor leerlingen die de school verlaten stelt de school een onderwijskundig rapport op.

OLP5.7 In school verzorgt een teamlid de coördinatie van de leerlingenzorg.

OPB1 Leerresultaten

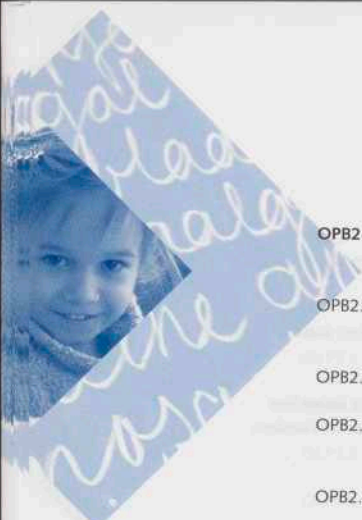
De leerresultaten hebben ten minste het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.

OPB1.1 De gemiddelde prestaties van leerlingen aan het einde van de schoolperiode hebben ten minste het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.

OPB1.2 De gemiddelde prestaties van leerlingen op tussenmomenten hebben ten minste het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.

OPB1.3 Voor leerlingen met een handelingsplanning blijken de specifieke interventies tot concrete opbrengsten/het halen van individuele doelen te leiden.

OPB1.4 De school realiseert aantoonbare leergebiedoverstijgende opbrengsten.



OPB2 Onderwijspositie
De leerlingen bereiken zonder vertraging de einddoelen.

- OPB2.1 Het percentage zittenblijvers (inclusief verlenging van de kleuterperiode) is beperkt.
- OPB2.2 Het percentage verwijzingen naar het speciaal onderwijs is beperkt.
- OPB2.3 De adviezen aan het einde van de basisschool liggen op het niveau dat mag worden verwacht op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie.
- OPB2.4 Het aantal leerlingen dat vanuit het speciaal onderwijs wordt teruggeplaatst naar het reguliere basisonderwijs is voldoende (LOM/MLK).
- OPB2.5 Het aantal leerlingen dat vanuit het speciaal onderwijs wordt doorgeplaatst naar het regulier voortgezet onderwijs is voldoende (LOM/MLK).

CON1 Kwaliteitszorg
De school werkt gericht aan het bepalen, bewaken en bevorderen van de kwaliteit van haar onderwijs.

- CON1.1 De school heeft haar visie op ontwikkeling en onderwijs geëxpliciteerd.
- CON1.2 De school heeft criteria en normen om de kwaliteit van het onderwijsleerproces en de opbrengsten te kunnen beoordelen.
- CON1.3 De school analyseert systematisch haar onderwijs aan de hand van de eigen criteria en normen.
- CON1.4 De schoolleiding gebruikt planningsinstrumenten voor het schoolbeleid.
- CON1.5 De school past op basis van de analyses de inhoudelijke prioriteiten voor de lange en korte termijn aan.
- CON1.6 Het school(werk)plan voldoet aan de wettelijke voorschriften.
- CON1.7 Het activiteitenplan / de schoolgids voldoet aan de wettelijke voorschriften.

CON2 Professionalisering
De school bevordert de professionaliteit van de leraren.

- CON2.1 De teamleden handelen vanuit een gemeenschappelijke visie over ontwikkeling en onderwijs.
- CON2.2 De teamleden ervaren een grote mate van collegialiteit.
- CON2.3 Er zijn mogelijkheden voor leraren om samen te werken, elkaar te ondersteunen en feedback te geven.
- CON2.4 De schoolleiding ondersteunt de leraren bij hun werk in de groepen.
- CON2.5 Relevante literatuur wordt regelmatig besproken in het team.
- CON2.6 De school stelt jaarlijks nascholingsprioriteiten vast, die aansluiten bij de onderwijsinhoudelijke prioriteiten van de school.

CON3 Interne communicatie
De school heeft functionele interne overleg-structuren.

CON3.1 Er is regelmatig overleg van de school en het bevoegd gezag over beleidsmatige en onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen.

CON3.2 Het managementteam van de school overlegt regelmatig.

CON3.3 Het overleg binnen het team vindt gestructureerd plaats.

CON4 Externe contacten
De school onderhoudt functionele externe contacten.

CON4.1 De school onderhoudt functionele contacten met voorschoolse voorzieningen en scholen voor voortgezet onderwijs.

CON4.2 De school participeert actief binnen het samenwerkingsverband WSNS (en andere netwerken in de regio).

CON4.3 Het zorgplan van het samenwerkingsverband WSNS voldoet aan de wettelijke voorschriften.

CON4.4 De school onderhoudt functionele contacten met instellingen voor externe begeleiding.

CON5 Contacten met ouders
De school onderhoudt functionele contacten met ouders en/of verzorgers.

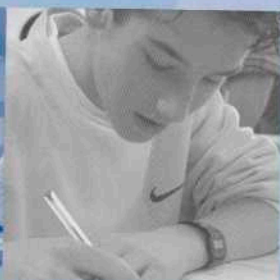
CON5.1 De school betreft de ouders bij schoolactiviteiten.

CON5.2 De school stelt zich op de hoogte van de opvattingen en verwachtingen van ouders over het onderwijs en houdt daar rekening mee.

CON5.3 De school informeert ouders regelmatig over de algemene gang van zaken op school.

CON5.4 De leraren laten zich informeren over de opvattingen en bevindingen van ouders over de ontwikkeling van hun kind op school en thuis.

CON5.5 De leraren informeren ouders regelmatig over de voortgang in de ontwikkeling van hun kind.



Voortgezet onderwijs

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 117

1	INLEIDING	121
1.1	Actuele ontwikkelingen	121
1.2	Relatie met vorig Onderwijsverslag	122
2	STAND VAN ZAKEN ROND AANTALLEN	123
2.1	Aantallen scholen	123
2.2	Deelname aan het onderwijs	124
2.3	Spreading van leerlingen over de schoolsoorten	125
3	HET ONDERWIJSPROCES IN DE KLAS EN OP SCHOOL	127
3.1	Het pedagogisch klimaat	127
3.2	Het onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties	130
3.2.1	Inleiding	130
3.2.2	Taalbeleid	130
3.2.3	Leertijd	131
3.2.4	Pedagogisch-didactisch handelen	132
3.2.5	Schoolklimaat	133
3.2.6	Leerlingenzorg	133
3.2.7	Omgeving	134
3.2.8	Samenvatting	134
3.3	De nieuwe bovenbouw HAVO-VWO	134
3.3.1	Invoering	135
3.3.2	Organisatie	135
3.3.3	Wet- en regelgeving	136
3.3.4	Pedagogisch-didactisch handelen	136
3.3.5	Gebouw en inventaris	137
3.3.6	Samenvatting	138
3.4	Tweetalig onderwijs	139
3.4.1	Inleiding	139
3.4.2	Invoering	139
3.4.3	Aanbod	139
3.4.4	Afsluiting	140
3.4.5	Kosten	140
3.4.6	Plus en min	140
3.4.7	Samenvatting	141
4	DE ORGANISATIE VAN HET ONDERWIJS OP SCHOOLNIVEAU	143
4.1	Ontwikkeling interne kwaliteitszorg op scholen	143
4.2	De toepassing van informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs	145
4.2.1	Het algemene beeld	145
4.2.2	Voorhoedescholen	146
4.3	Omgaan met tijd in het onderwijs	146
4.3.1	De eerste drie leerjaren	147
4.3.2	Leerjaar 4 en hoger	149



4.3.3	Tijdverlies bij leswisseling	149
4.3.4	Tijdverlies door schoolverzuim	149
4.3.5	Tijdverlies door vacatures op scholen	150
4.4	Examens	151
4.4.1	Resultaten jaarlijks examenonderzoek	152
4.4.2	Evaluaties van schoolonderzoeken	154
4.4.3	Evaluatie schoolonderzoek Latijn	155
5	DE SAMENWERKING TUSSEN SCHOLEN	157
5.1	De aansluiting tussen VBO-MAVO en het beroepsonderwijs	157
5.1.1	De problematische aansluiting	157
5.1.2	Risicoleerlingen tussen VBO-MAVO en ROC	158
5.2	De samenwerkingsverbanden VO-SVO	160
6	OPBRENGSTEN	163
6.1	Eindexamenresultaten	163
6.1.1	Landelijke resultaten	163
6.1.2	Verschillen in resultaten tussen scholen (naar examens 1997)	169
6.2	Keuze van examenvakken	170
6.3	Voortijdig schoolverlaten	171
6.4	Op- en afstroom binnen het voortgezet onderwijs	172
6.5	Doorstroom binnen de dagscholen van het voortgezet onderwijs	172
6.5.1	Ontwikkelingen in de eerste vier leerjaren	172
6.5.2	Rendement en doorstroompatronen in brede en smalle scholengemeenschappen	173
7	NALEVING WET- EN REGELGEVING	177
7.1	Toelating tot het vierde leerjaar HAVO	177
7.2	Toelating tot het IVBO	177
7.3	Schorsingen en verwijderingen	178
7.4	Naleving artikel 21 en artikel 25, lid 2 en 3 Leerplichtwet (melding schoolverzuim)	178
8	NABESCHOUWING	181
	LITERATUUR	183

SAMENVATTING

Aantallen scholen en hun omvang

In 1998 is het aantal zelfstandige scholen voor voortgezet onderwijs verder afgenomen; het zijn er nu nog 648. Scholen worden steeds groter, van gemiddeld 600 leerlingen in 1991 tot 1.280 in 1998. De gemiddelde omvang van een brede scholengemeenschap (I) VBO-MAVO-HAVO-VWO bedroeg in 1998 ongeveer 2.000 leerlingen.

Spreiding van leerlingen

Steeds meer leerlingen volgen onderwijs op het HAVO en VWO, en steeds meer leerlingen zijn aangewezen op scholen die extra zorg kunnen geven: het IVBO of leerwegondersteunend onderwijs en het speciaal voortgezet onderwijs. De middengroep slinkt.

Pedagogisch klimaat

Op algemeen niveau is het pedagogisch klimaat in de scholen goed. De meeste leerlingen en hun ouders tonen zich daarover tevreden. Een deel van de leerlingen (ongeveer 20 procent) gaat echter niet met plezier naar school.

Scholen besteden meer en meer expliciet aandacht aan normen, waarden en sociale vaardigheden. Ook stellen scholen zich strikter afwijzend op tegenover ongewenst gedrag. Mede hierdoor groeit de behoefte aan afzonderlijke trajecten voor leerlingen met gedragsproblemen.

Onderwijs aan leerlingen uit achterstandssituaties

Op tien scholen met veel leerlingen uit achterstandssituaties (zogenaamde risicoleerlingen) onderzocht de inspectie het achterstandenbeleid. Deze scholen voerden alle een beleid gericht op taalbevordering en leerlingenzorg. De uitwerking daarvan in de lessen bleek echter nog te weinig zichtbaar. Het schoolklimaat bevatte sterke punten, zoals veiligheid en respectvolle omgangsvormen van leraren tegenover leerlingen. Ook de samenwerking met externe (hulp)instanties verliep meestal goed.

Nieuwe tweede fase HAVO-VWO

Vanaf 1 augustus 1998 voeren 125 scholen de nieuwe tweede fase HAVO-VWO in. Het draagvlak daarvoor bij de leraren is in het algemeen heel behoorlijk. De scholen investeren veel tijd en energie in de invoering. Er zijn overgangsproblemen, zoals het ontbreken van (delen van) sommige methoden, het juist inschatten van de studielast en de moeilijke opgave om al meteen redelijk complete programma's voor de toetsing en afsluiting van de schoolexamens op te stellen.

Structurele kenmerken zijn:

- De nieuwe tweede fase stelt duidelijk hogere eisen aan leerlingen dan het HAVO-VWO tot nu toe. Dit geldt vooral voor de HAVO-leerling.
- De kosten voor boeken en leermiddelen voor leerlingen zijn hoger dan voorheen.

Tweetalig onderwijs

De belangstelling voor internationalisering in het onderwijs uit zich onder meer in het tweetalig onderwijs (tto). Daarbij volgen de leerlingen het onderwijs voor enkele vakken in een vreemde taal. In 1998 verzorgden zeventien scholen tto; hun aanbod bleef voornamelijk beperkt tot de leerlingen van het VWO.

Het tto is een aantrekkelijke extra uitdaging voor een beperkte groep leerlingen. Op de scholen toont men zich vrijwel unaniem positief over de lessen in het tto.



Kwaliteitszorg

Door de bepalingen in de artikelen 23a, 24 en 24a WVO zijn scholen vanaf 1 augustus 1998 formeel verplicht op structurele wijze kwaliteitsbeleid te voeren en daarover verantwoording af te leggen. In 1998 bereidden de scholen zich hierop voor, met name door aan inhoud en vormgeving van schoolgids en schoolplan aandacht te besteden, soms ook door de eigen schoolorganisatie te (laten) evalueren.

Omdat de dagelijkse schoolpraktijk, met name het onderwijsleerproces en de begeleiding van leerlingen, alle aandacht vraagt en de beschikbare tijd grotendeels opeist, ervaren scholen het als lastig om behoorlijk te voldoen aan de organisatorische en inhoudelijke voorwaarden die een consistent systeem van kwaliteitszorg stelt.

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

De brede toepassing van ICT in het onderwijs verloopt moeizaam. De voornaamste knelpunten zijn:

- leraren kampen met een tekort aan kennis en vaardigheden op het gebied van ICT;
- de kwaliteit van de beschikbare apparatuur is onvoldoende;
- ICT is moeilijk inpasbaar in de traditionele onderwijsaanpak van leraren;
- scholen beschikken over te weinig geschikte computers.

Tijd op school

De toewijzing van lesuren aan de verschillende vakken in de basisvorming wijkt af van de adviesurentabel. Op het IVBO volgen de leerlingen beduidend meer lesuren voor techniek en verzorging, op MAVO, HAVO en VWO krijgen vooral de vakken Frans en aardrijkskunde meer uren.

In de periode van de basisvorming gaan gemiddeld 10,5 dagen per jaar verloren voor het onderwijsproces als gevolg van rapportvergaderingen en de organisatie aan het begin en (vooral) einde van het schooljaar. Er bestaan in dit opzicht verschillen tussen kleine scholen (gemiddeld 9,1 dagen) en grote (gemiddeld 11,7 dagen).

Bij leswisselingen tussen aansluitende lesuren treedt er structureel tijdverlies op van drie tot vijf minuten. Dat wil zeggen: bijna 10 procent van de tijd in de direct volgende les.

In oktober 1998 moesten 5.960 wekelijkse lesuren door leraren als overuren worden gegeven, als gevolg van niet in te vullen vacatures en 9.148 wekelijkse lesuren werden niet gegeven zoals bedoeld, namelijk door een bevoegd leraar. Met deze vacatures waren in totaal 580 volledige leraarsbanen gemoeid. Op 62 procent van de scholen had men één of meer vacatures. Deze scholen troffen allerlei noodoplossingen zoals samenvoeging van klassen, het niet geven van lessen, vergroting van de omvang per groep, of het aanstellen van niet bevoegde personen. De ontoereikende beschikbaarheid van bevoegde leraren is op den duur niet bevorderlijk voor de kwaliteit van het onderwijs.

Examens

Bij de afname van de examens betrachten scholen in het algemeen voldoende zorgvuldigheid. Er zijn echter enkele formele aspecten die scholen beter moeten verzorgen. Met name de programma's voor toetsing en afsluiting vertonen tekortkomingen.

Bij de evaluatie van het schoolonderzoek Latijn bleken de schoolonderzoeken van de verschillende scholen sterk uiteen te lopen naar inhoud en moeilijkheidsgraad.

Aansluiting VBO-MAVO en vervolgopleidingen

De aansluiting tussen het VBO-MAVO en de beroepsopleidingen in de regionale opleidingscentra verloopt niet goed. Met name voor leerlingen die zonder diploma of met een laag gewaardeerd diploma het VBO-MAVO verlaten, is de overstap naar een vervolgopleiding moeilijk.

In het onderwijsveld opent men de ogen steeds meer voor dit probleem: het aantal aansluitingsprojecten voortgezet onderwijs - beroepsonderwijs is toegenomen en in een platform wil men de activiteiten op elkaar afstemmen.

In onderlinge samenwerking zullen de gemeenten, de samenwerkingsverbanden en de aansluitingsprojecten de longitudinaliteit van de beroepsvoorbereidende en beroepsopleidende trajecten moeten garanderen.

Samenwerkingsverbanden VO-SVO

Vanaf 1 januari 1999 is de samenwerking tussen VBO-MAVO en het speciaal voortgezet onderwijs bij wet verplicht. In de loop van 1998 hebben vrijwel alle scholen aansluiting gezocht bij een samenwerkingsverband.

In pilotprojecten bereiden de samenwerkingsverbanden de nieuwe structuur voor van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs. Daarbij gaat veel belangstelling uit naar de regulering van de leerwegen. Dit betekent dat veel samenwerkingsverbanden zoeken naar de beste manier om een leerling die het voortgezet onderwijs instroomt of daar al verblijft, zo goed en zo snel mogelijk op de juiste onderwijsplek te plaatsen.

Opbrengsten

De afgelopen vijftien jaar is de vertraging in schoolloopbanen van leerlingen verminderd. Vooral sedert 1993 is het aandeel leerlingen dat binnen vier jaar een diploma van het VBO en MAVO behaalt, sterk toegenomen.

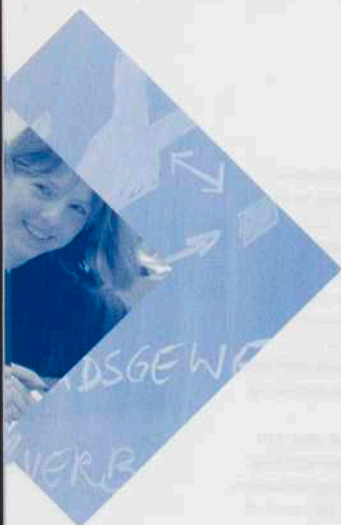
Het percentage geslaagde kandidaten per schoolsoort is de afgelopen jaren ongeveer hetzelfde gebleven. Steeds meer leerlingen slagen met meer vakken in hun examenpakket dan het verplichte minimum aantal.

Op alle schoolsoorten liggen de slaagpercentages van allochtone leerlingen lager dan die van autochtone leerlingen; vooral voor het VWO en HAVO zijn de verschillen groot. Op scholen met veel allochtone leerlingen scoren ook de autochtone leerlingen minder goed: hier zijn de slaagpercentages van autochtone leerlingen slechter dan die van autochtone leerlingen op scholen met geen of weinig allochtone leerlingen.

Naleving wet- en regelgeving

Meer dan de helft van de IVBO-scholen of -afdelingen beschikte niet over alle bij toelating vereiste documenten. Soms vielen deze documenten, zoals het onderwijskundig rapport, door de vele schoolwisselingen van de leerlingen niet meer te achterhalen.

Volgens de artikelen 21 en 25 van de Leerplichtwet moeten schoolleiders het schoolverzuim van (partieel) leerplichtige leerlingen registreren en melden aan de gemeente en aan de minister van OCenW. In de praktijk blijkt dat deze artikelen meestal niet volledig worden nageleefd. Mede daardoor is het onmogelijk betrouwbare informatie te krijgen over het aantal feitelijk verzuimde lesuren.



De DSGEW is een... (text is very faint and mostly illegible)

De DSGEW is een... (text is very faint and mostly illegible)

De DSGEW is een... (text is very faint and mostly illegible)

De DSGEW is een... (text is very faint and mostly illegible)

1 INLEIDING

1.1 Actuele ontwikkelingen

Na de invoering van de basisvorming in 1993 werd de inhoudelijke en didactische vernieuwing van het voortgezet onderwijs meer en meer een aandachtspunt voor leraren en schoolleiders. De kern van het streven was hierbij 'de actief lerende leerling'. Deze vernieuwing stond centraal in vele publicaties en conferenties, en op scholen is er vaak intensief over gesproken. Toch bleef de afgelopen jaren de didactiek in de alledaagse praktijk veelal traditioneel: een (sterk) sturende leraar en overwegend afwachende leerlingen.

De voornemens om de nieuwe tweede fase in het HAVO-VWO (het 'studiehuis') op te zetten en over te gaan tot het uitzetten van de leerwegen in het VBO-MAVO gaven een impuls aan de didactische blikverruiming. Het streven in de basisvorming kwam nu in het perspectief van gelijkgestemde examenprogramma's te staan, waarvoor de toepassing van (studie)vaardigheden door leerlingen noodzakelijk is. Het dwingende karakter van deze eindexamenprogramma's vereist een adequate didactische werkwijze op de werkvloer, ook in de leerjaren van de onderbouw waar de examenprogramma's niet zo manifest zijn. Anno 1998 zijn leraren en schoolleiders zich goed bewust van de eisen die nu aan het didactisch handelen van leraren worden gesteld: minder frontaal doceren, meer gevarieerde opdrachten, grotere betrokkenheid en meer activiteit of zelfwerkzaamheid van leerlingen. Daar komt de aandacht voor leerstijlen en verschillen tussen leerlingen nog bij: niet alleen de bollebozen (soms zelfs hoogbegaafden), maar ook de leerlingen in beklemmende achterstandssituaties en leerlingen met specifieke problemen (zoals de etnische minderheden) moeten een passende uitdaging ervaren. Het feit dat leraren en schoolleiders zich goed bewust zijn van deze eisen en verlangens wil echter nog niet zeggen dat zij tot uitvoering ervan bereid of in staat zijn. Er is nog een groot verschil tussen het gestelde doel en de gerealiseerde praktijk.

De wetgever heeft in 1997 voor het HAVO-VWO de structuur vastgelegd waarbinnen elke school de eerstkomende jaren een studiehuis naar eigen maat kan bouwen. Datzelfde gebeurde in 1998 mutatis mutandis voor het VBO en MAVO; de uitwerking hiervan is gecompliceerder door de structuur van de verschillende leerwegen en door de integratie of samenwerking met het SVO-LOM/MLK in samenwerkingsverbanden. Kortom de veranderingen waaraan leraren en schoolleiders al enige jaren werken, worden steeds meer praktijk.

Tegelijkertijd willen overheid, media en ouders weten wat scholen feitelijk presteren: welke resultaten behalen de leerlingen op deze school, hoeveel leerlingen mislukken op deze school?

Ook merken schoolbesturen, schoolleiders en leraren dat de samenleving zich als gevolg van andere opvattingen formeler opstelt tegenover de scholen. Dat zijn zij niet gewend. De schoolcultuur is tot op zekere hoogte informeel. Binnen de (tot voor kort bijna uitsluitend kleinschalige) schoolcultuur bestond er relatief weinig aandacht voor het schriftelijk vastleggen van 'formaliteiten'; leraren waren gewend de gang van zaken rond toetsen, herkansingen, normen en gedragingen met leerlingen te bespreken.



Nu de ontwikkelingen in de omgeving van de school en in de scholen zelf een tekortschietende formalisering riskant maken, bereiden schoolleiders zich voor op striktere vastlegging van reglementen, afspraken, contracten met leerlingen en dergelijke. Scholen worden schichtig voor mogelijke beroepszaken en willen zich daartegen wapenen door alle spelregels bij voorbaat vast te leggen. De cultuuromslag die hiermee gepaard gaat, wordt zichtbaar in het naderend einde van de 'goedbedoelde tolerantie' waardoor leerlingen steeds weer opnieuw de gelegenheid kregen hun fouten of verkeerd gedrag te verbeteren. Zwart/wit gezegd: op scholen stond een tolerante intentie vanuit een pedagogische bewogenheid centraal, maar kreeg de formele vastlegging van een en ander relatief weinig aandacht. Dat lijkt nu anders te worden: scholen palen eerst de speelruimte af waarbinnen zij zich bekwaam achten professioneel te handelen en waarbinnen de leerlingen zich aan de spelregels dienen te houden.

1.2 Relatie met vorig Onderwijsverslag

In het Onderwijsverslag 1997 constateerde de inspectie vele positieve situaties en ontwikkelingen binnen het voortgezet onderwijs: de resultaten van leerlingen zijn in het algemeen goed, het klimaat in de scholen is doorgaans vriendelijk en veilig, de meeste schoolleiders en leraren hebben de wil om de nieuwe uitdagingen van tweede fase HAVO-VWO en VMBO op te pakken.

Tevens signaleerde zij dat veel scholen zich in een onevenwichtige situatie bevinden, bijvoorbeeld als gevolg van een of meer fusies, door financiële beperkingen, of door hun zoektocht naar een andere onderwijskundige inrichting. Ook de werkdruk van leraren, tekortkomingen van gebouwen en het ontbreken van adequate inventaris speelden hierbij een rol.

In 1998 is dat beeld niet veel veranderd. Grotendeels dezelfde plus- en minpunten blijven in het oog vallen. Een duidelijke ontwikkeling heeft zich voorgedaan in de tweede fase HAVO-VWO waar een groep van 125 scholen vanaf 1 augustus 1998 is gestart met de invoering van een nieuwe inhoud en structuur, en in de samenwerkingsverbanden VO-SVO waar in de aanloop naar de nieuwe structuur die met het VMBO samenhangt, vele voorbereidingen zijn getroffen.

De tekortkomingen die de inspectie in de uitvoerbaarheid en naleving van de wet- en regelgeving ter sprake bracht, spelen ook in 1998 nog een rol. Dat zijn enerzijds de onnauwkeurige naleving door scholen van de regels bij de toelating tot het IVBO en bij het opstellen van de programma's voor toetsing en afsluiting, en anderzijds de onuitvoerbaarheid van de verplichting tot 1.280 lesuren van vijftig minuten in de eerste drie leerjaren en de twijfel aan de zinvolheid van het getuigschrift basisvorming.

De beschrijving van de toestand van het voortgezet onderwijs in 1998 trekt de observaties van vorige jaren in een aantal thema's door (zie onder meer de paragrafen over aantallen scholen en leerlingen, pedagogisch klimaat, tweede fase HAVO-VWO, opbrengsten en wet- en regelgeving). Enkele thema's, zoals de bekostiging van scholen, krijgen in dit verslag geen expliciete aandacht. Daarnaast komen ook andere onderwerpen ter sprake, zoals het onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties, het omgaan met tijd en de aansluiting tussen VBO-MAVO en het beroepsonderwijs.

2 STAND VAN ZAKEN ROND AANTALLEN

Dit hoofdstuk geeft een actueel antwoord op vragen zoals: hoeveel scholen zijn er, hoeveel leerlingen volgen voortgezet onderwijs, hoe is de spreiding van de leerlingen over de schoolsoorten?

2.1 Aantallen scholen

In onderstaande tabellen staan de aantallen zelfstandige scholen sinds 1994 (tabel 2.1a) en de aantallen hoofd- en nevenvestigingen sinds 1996 (tabel 2.1b). Aangezien de kwantitatieve gegevens over aantallen scholen en leerlingen dit verslagjaar voor het eerst allemaal afkomstig zijn van het ministerie van OCenW, kunnen er in de tabellen op onderdelen verschillen optreden met de cijfers uit vorige Onderwijsverslagen.

Tabel 2.1a Aantal zelfstandige scholen voor voortgezet onderwijs berekend naar hoofdvestigingen en naar clusters van schoolsoorten (1994-1998)

Cluster	1994	1995	1996	1997	1998
cat. (I)VBO (1)	141	82	61	53	39
cat. AVO (2)	187	103	87	75	62
cat. VWO	43	41	40	40	40
AVO sg (3)	314	223	196	183	169
smalle sg (4)	142	82	70	63	54
brede sg (5)	156	233	253	264	270
AVO/VBO/BVE (6)	22	20	17	13	14
Totaal	1.005	784	724	691	648

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) AVO/VBO/BVE zijn de verticale scholengemeenschappen VO/ROC.

Bron: Cfi

Tabel 2.1b Aantal hoofd- en nevenvestigingen voortgezet onderwijs: onderwijsaanbod per vestiging (1996-1998)

	1996	1997	1998
brugjaar	7	3	4
cat. (I)VBO	222	224	200
cat. AVO	233	204	174
cat. VWO	43	41	41
AVO sg	394	383	378
smalle sg	208	197	200
brede sg	115	133	147
Totaal	1.222	1.185	1.144

Bron: Cfi

Als gevolg van fusies is het aantal zelfstandige scholen voor voortgezet onderwijs sterk verminderd. Ruim tien jaar geleden, in 1987, waren er nog 2.016 scholen, in 1998 is dit aantal teruggelopen tot 648, een inkrimping van het bestand met bijna 70 procent.



De 648 zelfstandige scholen beschikken naast hun hoofdvestiging in veel gevallen over nevenvestigingen; in 1998 waren er 1.144 hoofd- en nevenvestigingen. Voor een inzicht in de spreiding en bereikbaarheid van het voortgezet onderwijs is het aantal hoofd- en nevenvestigingen van belang. Vergeleken met ruim tien jaar geleden is het aantal vestigingen bijna gehalveerd. De terugloop betreft vooral de relatief kleine categoriale VBO- en MAVO-scholen. Voor de leerlingen die VBO- of MAVO-onderwijs volgen, betekent de minder fijnmazige spreiding dat zij in de meeste gevallen even ver moeten fietsen of reizen om hun school te bereiken als de VWO-HAVO-leerlingen altijd al deden.

Met de terugloop van het aantal zelfstandige scholen nam hun gemiddelde omvang toe. Tussen 1991 en 1998 steeg deze van 600 naar 1.280 leerlingen. Dit is vooral zo bij de brede scholengemeenschappen. Hun gemiddelde omvang bedraagt nu bijna 2.000 leerlingen. Aangezien de meeste brede scholengemeenschappen (ruim 80 procent) over een of meer nevenvestigingen beschikken, merken veel leerlingen in hun directe leeromgeving tot nu toe weinig van de totale schoolomvang. Wanneer alle hoofd- en nevenvestigingen van scholen bij elkaar worden genomen telt in 1998 een vestiging gemiddeld 725 leerlingen. In 1994 was dat nog 660 leerlingen. Ook per vestiging neemt het aantal leerlingen toe. De ontwikkeling van de afgelopen jaren heeft ertoe geleid dat kleine scholen in kleine gebouwen zijn verdwenen of als nevenvestiging functioneren. Het aantal grote scholen in grote schoolgebouwen is relatief sterk toegenomen. Achter deze ontwikkeling zit een krachtige financiële impuls: de beheerslast van grote gebouwen is laag in relatie tot het aantal leerlingen. Daarom lijkt deze ontwikkeling nog niet ten einde. Hiertegenover staat echter de ervaring dat de beïnvloeding van het samenlevingsklimaat in grote schoolgebouwen veel moeilijker is dan in kleine. Dit maakt dat schoolleiders van grote scholen veel moeite doen om overzichtelijke eenheden te creëren binnen hun school om gevoelens van massaliteit en anonimiteit bij leerlingen te voorkomen. Het is de moeite waard deze ontwikkeling met aandacht te volgen.

Er zijn nog maar relatief weinig leerlingen die een categoriale VBO- of MAVO-school bezoeken: ongeveer 8 procent van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs. De overige leerlingen volgen het onderwijs op een scholengemeenschap; 65 procent van alle leerlingen zit op een brede scholengemeenschap.

Vanaf 1 augustus 1998 vallen het VSO-LOM en het VSO-MLK onder de werking van de Wet op het voortgezet onderwijs. Vanaf die datum is hun naam gewijzigd van voortgezet speciaal onderwijs (VSO) in speciaal voortgezet onderwijs, SVO. In tabel 2.1c staat de ontwikkeling in het aantal van deze scholen.

Tabel 2.1c Aantal scholen voor SVO-LOM en -MLK

	1993	1995	1996	1997
SVO-LOM	111	110	111	110
SVO-MLK	183	182	180	179

Bron: Cfi

2.2 Deelname aan het onderwijs

In het schooljaar 1998/1999 volgen 829.600 leerlingen voortgezet onderwijs (exclusief landbouwonderwijs en SVO). Het jaar daarvoor waren dat er 827.200 (bron: Ministerie van OCenW). De daling van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs gedurende de afgelopen jaren is dit jaar tot stilstand gekomen.

Tegenover de langdurige daling van het totale aantal leerlingen staat een jarenlange stijging van het leerlingenaantal in het IVBO (vanaf 1 augustus 1998 leerwegondersteunend onderwijs, LWO) en het SVO-LOM en -MLK (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2 Aantal leerlingen in IVBO/LWOO (inclusief landbouwonderwijs) en in SVO-LOM en -MLK

	1993/1994	1995/1996	1997/1998
IVBO/LWOO	57.000	60.000	62.500
SVO-LOM/MLK	24.800	26.500	27.900

Bron: Cfi

In het IVBO/LWOO en het SVO-LOM/MLK zijn de jongens altijd al oververtegenwoordigd. Daarentegen overtreft het aantal meisjes dat van de jongens in het AVO-VWO. Zoals uit tabel 2.3b blijkt behoort ruim een vierde deel van de leerlingen in het IVBO/LWOO tot de allochtone jongeren.

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 95 procent.

Bij de achttienjarige jongens groeide in diezelfde periode de deelname van 63 tot 67 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).

2.3 Spreiding van leerlingen over de 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 2 VBO-MAVO, klas 2 HAVO-VWO) en heterogene klassen (bijvoorbeeld klas 1 VBO-MAVO-HAVO-VWO). 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 1998/1999 als volgt: 30 procent in het (I)IVBO, 26,7 procent in het MAVO, en 35,2 procent in het HAVO/VWO. In 1985/1986 waren de percentages respectievelijk 34,6, 33,3 en 26,7 procent (zie tabel 2.3a). Het aantal leerlingen in het VBO en MAVO is de afgelopen jaren duidelijk afgenomen (hoewel het zich de laatste twee jaren in het MAVO lijkt te stabiliseren), in het HAVO-VWO nam het leerlingenaantal toe. De jarenlange groei van het SVO heeft zich in 1998 niet doorgezet.

Tabel 2.3a Ontwikkeling deelname derde leerjaar VO (voor SVO vijftienjarigen), in procenten.

Schooljaar	1985/1986	1996/1997	1997/1998	1998/1999
SVO (15-jr)	2,5	4,1	4,3	4,3
IVBO/LWOO	5,3	6,9	6,9	7,3
VBO	29,3	24,8	24,9	22,7
MAVO	33,3	27,7	26,5	26,7
HAVO	12,9	16,6	17,0	17,6
VWO	13,8	16,9	17,3	17,6
overig	3,0	3,0	3,1	3,9

Bron: Cfi

De tabel maakt duidelijk dat het relatieve aandeel van leerlingen die extra zorg en bijzondere begeleiding nodig hebben (de leerlingen in het SVO en IVBO/LWOO) de afgelopen dertien jaren is toegenomen: van 7,8 naar 11,6 procent. Onder hen zijn relatief veel allochtone leerlingen.



Het aandeel van de leerlingen in het HAVO en VWO groeide nog sterker: van 26,7 naar 35,2 procent. De 'middengroep' slinkt. Per saldo stijgt het opleidingsniveau.

Tabel 2.3b Percentage CUMI-leerlingen per schoolsoort

	1994/1995	1996/1997	1997/1998	1998/1999
SVO	17,4	18,8	19,0	19,2
IVBO/LWOO	19,6	20,0	22,1	26,9
VBO	8,9	9,0	9,3	10,5
AVO	4,3	4,9	5,0	5,1

Bron: C/I

Met name in het IVBO/LWOO is het aandeel van de leerlingen uit de culturele minderheden (de CUMI-leerlingen) de afgelopen jaren sterk gestegen. Dit zijn leerlingen die voldoen aan de definities uit de zogenaamde CUMI-Regeling voortgezet onderwijs (zie paragraaf 6.1.1).

3 HET ONDERWIJSPROCES IN DE KLAS EN OP SCHOOL

In dit hoofdstuk komen ter sprake: het pedagogisch klimaat; het onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties; de invoering van de nieuwe bovenbouw HAVO-VWO en het tweetalig onderwijs.

3.1 Het pedagogisch klimaat

Het pedagogisch klimaat gedijt het best 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.

In vorige Onderwijsverslagen heeft de inspectie aandacht besteed aan het pedagogisch klimaat op de scholen. Zij concludeerde daarin dat de meeste scholen aandacht besteden aan de condities voor een goed schoolklimaat, zoals de organisatie van de leerlingenbegeleiding en de beschikbaarheid van mentoren en vertrouwensleraren. De grootte, breedte en denominatie van de school spelen hierbij geen rol. Die situatie is in 1998 niet veranderd.

De meeste leerlingen zijn tevreden over de sfeer op school. Het Sociaal en Cultureel Planbureau meldt dat een groep van 15 tot 20 procent van de leerlingen ontevreden is (Beker en Maas, 1998).

Tijdens de evaluatie van de basisvorming in het schooljaar 1997/1998 heeft de inspectie leerlingen en hun ouders naar hun oordeel over het schoolklimaat gevraagd. In het algemeen geldt dat driekwart van de leerlingen een positieve mening heeft over het werk- en leefklimaat in de school. De leerlingen voelen zich in grote meerderheid eerlijk behandeld en serieus genomen als leerling (78 procent); negen op de tien leerlingen weten waar je in school om hulp kunt vragen. Wat kritischer zijn de leerlingen over de mate waarin de regels op school werken: 63 procent is van mening dat dit goed gaat. Vergeleken met vorige onderzoeken van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 1997) is de mate waarin leerlingen zich serieus genomen voelen, toegenomen, en weten meer leerlingen goed de weg in school te vinden naar personen die hen kunnen helpen bij moeilijkheden.

Ook de ouders tonen zich in het algemeen positief over het schoolklimaat. Ruim 90 procent vindt dat de leraren hun leerlingen rechtvaardig behandelen en dat de schoolregels goed worden toegepast (leerlingen toonden zich in dit laatste opzicht niet zo positief als hun ouders). Verder is 87 procent van de ouders van mening dat de leerlingen voldoende aandacht van hun leraren krijgen.

Nu gaat het bij deze constatering steeds om het algemene beeld van het pedagogisch klimaat waarin de meerderheid van leerlingen en ouders zich herkent. Dit neemt niet weg dat er ook signalen zijn over pedagogische problemen op scholen. Uit de groei van het SVO en het IVBO/LWOO, onderzoek naar pestgedrag, contacten met de 'Onderwijs-telefoon', meldingen van schorsingen en verwijderingen, de behoefte van scholen aan 'speciale voorzieningen' voor gedragsproblematische leerlingen valt op te maken dat het pedagogisch klimaat in een school en binnen een klas soms (zwaar) onder druk staat.

Van de 957 klachten over scholen die de inspectie in 1998 van ouders en leerlingen ontving, gingen er 157 (16 procent) over pedagogische maatregelen en 245 (25 procent) over schorsingen/verwijderingen. Op een totaal van bijna 830.000 leerlingen is het aantal klachten die het pedagogisch klimaat betreffen, gering.



In 1998 heeft de inspectie 87 klachten over seksuele intimidatie behandeld. Ten opzichte van de jaren daarvoor is er sprake van een lichte stijging. Op zichzelf behoeft dit niet verontrustend te zijn. Er is reden om aan te nemen dat er bij schoolleidingen en besturen sprake is van een groter gevoel van verantwoordelijkheid met betrekking tot de afhandeling van dit type klachten en dat er tegelijkertijd bij ouders een grotere bekendheid begint te ontstaan met het instituut van de vertrouwensinspecteur. De schoolleiders die de twee vertrouwensinspecteurs van het voortgezet onderwijs in 1998 benaderden, deden dit voornamelijk met het verzoek om te adviseren bij de behandeling van een klacht. Men lijkt er, meer dan voorheen, beducht voor fouten te maken. De zorg voor de veiligheid van leerlingen op school strekt zich nu ook uit tot alertheid op het voorkomen van vormen van seksuele intimidatie.

Voor veel leerlingen bederven allerlei pesterijen de schooltijd. Uit recent onderzoek van Junger-Tas en Van Kesteren (1998) onder 1.350 leerlingen in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs blijkt dat 19 procent van deze groep regelmatig wordt gepest. Dat wil zeggen: meer malen per maand en vaak lange tijd, zoals een half jaar of langer. Daarentegen gaf ruim 20 procent te kennen dat zij regelmatig anderen pesten. Deze pesters (het zijn vooral jongens) leveren doorgaans slechte schoolprestaties, voelen zich niet betrokken bij de school, spijbelen, en leven relatief vaak in minder gunstige sociale omstandigheden waar ze in contact komen met vandalisme, drugs en criminaliteit. De emotionele gevolgen voor de slachtoffers van regelmatige pesterijen zijn ernstig: een derde verliest belangstelling voor de school en 25 procent wil zelfs helemaal niet meer naar school. Met name op scholen voor VBO doen zich deze problemen voor.

Een indicatie voor de realiteit van de pestproblematiek vormt ook de reactie op de 'Onderwijstelefoon'. In 1998 is het aantal leerlingen dat belde aanzienlijk toegenomen (van 165 in 1997 naar 541 in de eerste zes maanden van 1998); 43 procent van de bellers meldde pesterijen (Kallenbach, 1998).

Het probleem blijkt voor scholen lastig aan te pakken: pesten gebeurt vaak in het geniep en veel slachtoffers zoeken geen hulp. Slechts een derde van de slachtoffers uit het onderzoek van Junger-Tas en Van Kesteren benaderde hun leraar. In zo'n situatie willen leraren wel helpen, maar zij slagen daarin niet altijd: in ongeveer de helft van de gevallen heeft de interventie van leraren succes. Volgens dit onderzoek heeft dus een op de zes leerlingen die gepest worden, baat bij de hulp van een leraar. Overigens neemt de aandacht voor het probleem van het pesten toe: op steeds meer scholen komen volgens waarneming van de inspectie pestprojecten voor of stelt men pestprotocollen op.

Naast frequent pestgedrag kan het aantal schorsingen en verwijderingen als indicator voor pedagogische problemen op scholen dienen. De inspectie moet in kennis worden gesteld van definitieve verwijderingen en van schorsingen die langer dan een dag duren (artikel 13, lid 3 en artikel 14, lid 3 Inrichtingsbesluit Voortgezet Onderwijs). 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 een dag van 1.260 naar 1.972. In 1998 deed zich geen verdere toename voor; er werden 1.835 schorsingen van twee of meer dagen gemeld en 458 verwijderingen. Het aantal verwijderde jongens ligt ongeveer viermaal zo hoog als dat van de meisjes; bij de schorsingen gaat het om ongeveer driemaal zoveel jongens als meisjes. Vanaf 1 augustus 1998 mogen scholen een leerplichtige leerling alleen verwijderen indien een andere school bereid is deze leerling te plaatsen (zie ook paragraaf 7.3).

Scholen komen echter in moeilijke situaties terecht wanneer leerlingen terreur uitoefenen, een bedreiging vormen voor hun omgeving of in drugs handelen. Een school moet de veiligheid van haar leerlingen garanderen. Maar wat kan zij doen tegenover leerlingen die ernstig afwijkend en sociaal onaanvaardbaar gedrag ten toon spreiden? Een voornemen tot verwijdering is niet uitvoerbaar, aangezien andere scholen zich ervoor wachten zulke leerlingen over te nemen. Hoewel de nieuwe regelgeving pas sedert 1 augustus 1998 van kracht is, heeft de inspectie al regelmatig dergelijke kritieke, veel tijd en energie kostende beslismomenten op scholen waargenomen. Hieruit maakt zij op dat de behoefte groeit naar aparte opvangvoorzieningen. Deze kunnen - met medewerking van de leerplichtambtenaar - binnen een regio een eerste uitweg bieden aan een school die een leerling echt niet meer kan handhaven, maar voor wie in het reguliere stelsel op dat moment nergens een plaats is. Het spreekt vanzelf dat zulke opvangvoorzieningen binnen het zorgplan van de samenwerkingsverbanden VO-SVO moeten vallen, en dat de toelatingscriteria geen ongebreidelde toename mogelijk mogen maken.

Een duidelijke indicatie voor de ernst van de gedragsproblemen waarmee scholen zich geconfronteerd zien, is de groei van het VSO-ZMOK, een voorziening voor jongeren met ernstige gedragsstoornissen. In 1991 bedroeg het aantal twaalf- tot twintigjarige jongeren in het VSO-ZMOK 3.507; in 1998 is dit aantal gestegen tot 5.720. Met andere woorden: tussen 1991 en 1998 nam het aantal toe met ongeveer 65 procent (bron: Ministerie van OCenW). Sedert 1995 neemt bovendien de stijging per jaar toe: was die aanvankelijk ongeveer 200, de laatste drie jaar bedroeg deze ruim 400. Veel leerlingen die in het VSO-ZMOK instromen, hebben de tijd die daaraan voorafging doorgebracht in het reguliere voortgezet onderwijs met alle problemen van dien. Mede als gevolg van de vergroting van de zorgbreedte in het basisonderwijs worden bij het reguliere voortgezet onderwijs leerlingen aangemeld die speciale zorg nodig hebben. Hier ontbreekt veelal de capaciteit om die zorg te bieden; zeker wanneer de gedragsproblemen met het ouder worden van de leerlingen (pubers en adolescenten) de pan uit rijzen. Het is niet voor niets dat veel pilotprojecten VO-SVO de regulering van de leerlingstromen als thema hebben gekozen. Men wil ernaar streven om binnen het samenwerkingsverband vooral de leerlingen die bijzondere aandacht en zorg nodig hebben en die zonder specifieke aanpak de mist ingaan, zo snel mogelijk een passende leeromgeving bieden (zie paragraaf 5.2).

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, 1997 en 1998). Daardoor wint de pedagogische taak van de school aan belang. Een toenemend aantal scholen reageert hierop door lessen in normen, waarden en sociale vaardigheden te verzorgen. Een bekend programma daarvoor is verspreid door de stichting Lions-Quest International; de Nederlandse versie daarvan heet 'Leefstijl voor jongeren'. Het werken met dit soort programma's vereist van leraren sterke sociaal-emotionele en pedagogische kwaliteiten; het blijkt niet altijd eenvoudig. Desondanks tonen schoolleiders en leraren die de programma's uitvoeren, zich overtuigd van de noodzaak ervan. Sommige scholen hebben vanuit deze overtuiging het vak drama ingevoerd. Door situaties te spelen en te improviseren ervaren leerlingen aan den lijve de gevolgen van bepaalde gedragingen en dit blijkt vaak heilzaam.

Naast de inhoudelijke aandacht voor normen en waarden in aparte lessen of geïntegreerd in de overige lessen zijn heldere afspraken over ontoelaatbaar gedrag essentieel, met alert en eenduidig toezicht hierop van alle leraren en personeelsleden op school. Sommige scholen hebben daartoe speciale contracten opgesteld. Een voorbeeld is het convenant 'Veilig op school' in enkele steden. Hierbij streven scholen samen met externe instanties (zoals justitie, jeugdhulpverlening, maatschappelijk werk) naar meer samenhang en uniformiteit van regels, gedrag en sanctiebeleid tegenover ontoelaatbaar gedrag van leerlingen. Ook stellen scholen steeds vaker individuele contracten met leerlingen op



waarin zij vastleggen wat beide partijen van elkaar verwachten en wat de school de leerling te bieden heeft bij correct gedrag.

Op grond van overeenkomstige overwegingen worden scholen selectiever in hun aannamebeleid: leerplichtambtenaren signaleren dat scholen vaker leerplichtige voortijdige schoolverlaters met gedragsproblemen toelating weigeren. Als redenen geven zij op: de klassen zijn al vol, we hebben al genoeg moeilijke leerlingen, er komen geen faciliteiten mee (Van Tilborg, 1998).

De inspectie neemt tijdens haar schoolbezoeken waar dat scholen zich strikter gaan opstellen tegenover ongewenst gedrag: zij stellen contracten op en gaan samenwerkingsovereenkomsten aan met externe instanties. Deze ontwikkeling valt (en hangt ook wel) samen met de toenemende belangstelling van de samenleving voor de resultaten die scholen behalen. Het risico bestaat dat als gevolg hiervan de reguliere leerwegen eerder gesloten worden voor leerlingen die hun gedrag ondanks hulp, begeleiding en dreiging niet aanpassen. Daardoor kan de behoefte aan afzonderlijke trajecten voor gedragsproblematische leerlingen groeien. Het bieden van perspectieven voor deze leerlingen is een van de lastige opgaven voor de samenwerkingsverbanden VO-SVO die in de loop van 1998 hun zorgplannen hebben voorbereid.

3.2 Het onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties

3.2.1 Inleiding

Hoe is het gesteld met het onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties of 'risico-leerlingen': leerlingen die als gevolg van sociale, economische en culturele omstandigheden een verhoogd risico lopen op schooluitval of vertraging in hun schoolloopbaan? Tot deze groep behoren zowel allochtone als autochtone leerlingen. De inspectie heeft in het najaar van 1998 tien scholen voor voortgezet onderwijs met relatief veel risico-leerlingen bezocht. Deze groep scholen bestond voor de ene helft uit VWO/HAVO(MAVO)- en voor de andere helft uit MAVO/VBO-scholen. Hier sprak de inspectie met schoolleiders, leraren, mentoren en coördinatoren, en met leerlingen; verder bezocht zij in het tweede en derde leerjaar meer dan tweehonderd lessen.

Uitgangspunt bij deze schoolbezoeken was de vraag in welke mate scholen in staat zijn het onderwijs en de inrichting daarvan af te stemmen op risicoleerlingen. De inspectie ging na welke maatregelen de scholen hebben genomen op het gebied van:

- het taalbeleid;
- de leertijd;
- het pedagogisch-didactisch handelen;
- het schoolklimaat;
- de leerlingenzorg en
- de schoolomgeving.

3.2.2 Taalbeleid

Scholen met allochtone en andere taalzwakke leerlingen moeten de dagelijkse onderwijspraktijk zodanig inrichten, dat zij de taalachterstanden van deze leerlingen zo goed mogelijk opheffen. Dit kan door planmatig en structureel aandacht te besteden aan de leerlingen met taalproblemen en door te streven naar samenwerking tussen de vakken wat betreft taalaanpak en aandacht voor schoolse taalvaardigheden. De inspectie spreekt in dit verband van het taalbeleid van de school. De school behoort het taalbeleid regelmatig te evalueren en de evaluatiegegevens te gebruiken voor de bijstelling van het beleid.

Bevindingen

Alle bezochte scholen hebben in meer of mindere mate aandacht voor een vorm van taalbeleid. Vaak is er niet echt sprake van een geëxpliciteerd beleid en beperkt het zich tot het eerste, tweede en soms ook het derde leerjaar. Meestal richt het beleid zich op de volgende onderdelen:

- het door middel van methode-onafhankelijke toetsen vaststellen van het niveau van de Nederlandse taal bij instromende leerlingen;
- het langere tijd volgen van de taalontwikkeling van deze leerlingen;
- het bieden van extra hulp aan taalbehoefte leerlingen;
- het geven van aanwijzingen aan alle docenten op het gebied van Nederlands als tweede taal (NT2), veelal over uitbreiding van de woordenschat en leesstrategieën bij het lezen van teksten.

Vrijwel alle scholen gebruiken taaltoetsen om het beheersingsniveau van de leerlingen te bepalen. In de meeste gevallen gaat het om taal- of leestoetsen die bedoeld zijn voor leerlingen uit het basisonderwijs. Deze toetsen worden afgenomen bij leerlingen die in het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs instromen en vaak worden ze daarna ook als herhalingsoets gebruikt om na te gaan of leerlingen voldoende vorderingen maken. De scholen gebruiken de toetsresultaten om voor individuele leerlingen te bepalen of en, zo ja, welke gerichte hulp nodig is. Deze hulp wordt veelal buiten klassenverband gegeven, tijdens extra lesuren (bijvoorbeeld in steun- en hulplessen), waarin vooral gerichte hulp wordt geboden op het gebied van de Nederlandse taal. In sommige gevallen schakelen scholen daarbij een remedial teacher, een orthopedagoog of externe deskundigen in.

Sommige scholen kennen werkgroepen die zich bezighouden met de ontwikkeling van het taalbeleid. Meestal is de verantwoordelijkheid voor het taalbeleid binnen de schoolorganisatie aan een persoon gebonden. Soms is het de coördinator voor de leerlingen-zorg, het taal- of achterstandenbeleid die voor de schoolleiding en voor de collega's het aanspreekpunt is voor het taalbeleid, soms is het de sectie Nederlands.

De praktijk is doorgaans dat enkele leraren Nederlands zich inspannen om NT2-benaderingen in alle vakken te integreren. In enkele gevallen zijn deze leraren ook beschikbaar om collega's te ondersteunen, bijvoorbeeld via voorbeeldlessen of collegiale consultatie, in de wijze waarop talige barrières geslecht kunnen worden (zoals moeilijke woorden, abstracte begrippen, typische vaktal-uitdrukkingen en tekstbegrip).

Er zijn enkele scholen die taal tot een geïntegreerd onderdeel van het schoolbeleid hebben gemaakt. Daar kiest men voor een meer strategische aanpak waarin verspreiding van taalvaardigheidsonderwijs door collegiale ondersteuning een rol speelt.

Het taalbeleid op de scholen is er onder meer op gericht dat alle leraren in de lessen aandacht besteden aan de verbetering van de taalvaardigheid van risicoleerlingen. Tijdens de meeste lessen die de inspectie heeft bezocht, viel echter nog onvoldoende waar te nemen dat leraren het taalbeleid van de school adequaat in praktijk brengen, bijvoorbeeld door expliciet aandacht te schenken aan de uitleg van abstracte of lastige begrippen en door de instructie aan te passen aan het taalniveau van de leerlingen.

3.2.3 Leertijd

Onder leertijd verstaat de inspectie de tijd die leerlingen nodig hebben om zich het leerstofaanbod eigen te maken. Meer in het bijzonder gaat het er in dit geval om dat de school voldoende onderwijstijd heeft gepland voor leerlingen uit de risicogroepen om zich het leerstofaanbod van het vak Nederlands eigen te maken.

De inspectie is nagegaan of er voldoende tijd voor Nederlandse taal is gepland en of deze is afgestemd op de onderwijsbehoeften van risicoleerlingen. Voorts is aandacht besteed aan de wijze waarop scholen onnodig verlies van onderwijstijd tegengaan.



Bevindingen

De leertijd voor Nederlandse taal die de bezochte scholen in de lessentabel plannen, is vrijwel steeds in overeenstemming met de adviesurentabel voor de basisvorming. Soms ligt die daar boven. Voor leerlingen met extra taalachterstanden bieden veel scholen in het eerste, het tweede en - in een enkel geval ook - het derde leerjaar extra lessen (meestal gedurende een bepaalde periode, bijvoorbeeld zes weken of een trimester). De mate waarin de leertijd binnen de bijgewoonde lessen effectief en efficiënt werd benut, was zeer wisselend, maar overwegend aan de lage kant. Vaak begonnen lessen niet op tijd en in veel lessen werd de onderwijstijd onvoldoende benut, bijvoorbeeld vanwege ordemaatregelen of de langdurige controle van het huiswerk.

Niet alleen de verschillende ordemaatregelen maar ook de leswisselingen vormden een bron van tijdverlies. Bij lessen die onmiddellijk aansluiten op de voorgaande les, gingen al gauw vijf minuten of meer verloren door de leswisseling. Omdat op de bezochte scholen meestal sprake was van lessen met een duur van 45 minuten, bleek het relatieve verlies van lestijd groot.

3.2.4 Pedagogisch-didactisch handelen

Een goed pedagogisch-didactisch klimaat in de klas is als het ware de biotoop waarin leerlingen gedijen. In een goed pedagogisch-didactisch klimaat is er sprake van een balans tussen ondersteuning en uitdaging voor leerlingen. Hierbij is structuur heel belangrijk, zeker voor risicoleerlingen. Deze is niet alleen zichtbaar in duidelijk opgebouwde en didactisch verantwoorde lessen, maar ook in een ordelijk, opgeruimd gebouw en lokaal, en in het consequent hanteren van regels voor gedrag en omgang binnen de groep. De inspectie is nagegaan in hoeverre het handelen van de leraren tijdens de bijgewoonde lessen effectief was op het gebied van:

- structuur bieden (ophalen van voorkennis, doel van de les aangeven, uitleg geven in kleine stappen, nagaan of leerlingen de uitleg begrijpen, samenvatten van de lesstof op een begrijpelijke wijze);
- stimuleren van leerlingen tot een actieve deelname;
- helderheid van opdrachten en geven van feedback;
- aandacht voor het leren gebruiken van leerstrategieën.

Ook ging zij na in hoeverre leraren rekening houden met verschillen tussen leerlingen, bijvoorbeeld door het geven van aanvullende instructie en het variëren van het niveau van de leerstof.

Bevindingen

De mate waarin leraren structuur boden aan leerlingen was niet altijd voldoende. Zo lieten de meeste leraren in de bijgewoonde lessen na om duidelijk te maken uit welke onderdelen de les zou bestaan of om welke doelen het ging. Ook werd een les zelden afgesloten met een heldere samenvatting van het geleerde.

Bijna alle lessen hadden een klassikaal-frontaal karakter met veel nadruk op overhoren en bespreken van huiswerk. Actieve inbreng en betrokkenheid van leerlingen, zelfstandig denken en werken evenals samenwerking en vooral samen en van elkaar leren heeft de inspectie niet vaak waargenomen. Als er sprake was van individueel werken gebeurde dit veelal in de vorm van het maken van huiswerkopdrachten.

Uit haar lesobservaties maakt de inspectie op dat veel leraren een aanpak waarbij een actievare rol is weggelegd voor de leerling uit de weg gingen om de kans op ordeverstoringen te minimaliseren. Een dergelijke constatering geldt ook voor de mate waarin leraren rekening hielden met verschillen tussen leerlingen. Hierdoor kan er al gauw een vicieuze cirkel ontstaan: leerlingen gaan zich door gebrek aan uitdaging vervelen, hetgeen extra ordemaatregelen noodzakelijk maakt, waardoor de ruimte voor leerlingen nog verder wordt ingeperkt enzovoort.

De leslokalen waren overwegend ordelijk, opgeruimd, schoon, functioneel ingericht en bovendien geschikt voor de gekozen wijze van didactisch handelen.

3.2.5 Schoolklimaat

Ten aanzien van het schoolklimaat heeft de inspectie tijdens de schoolbezoeken aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- de verbondenheid van de leerlingen met de school;
- een gelijke en eerlijke behandeling van alle leerlingen;
- het plezier waarmee leerlingen naar school gaan en de omgang met elkaar;
- de verwachtingen die leraren hebben van hun leerlingen en de waardering die er is voor de leerprestaties;
- de veiligheid op school, zowel in fysiek als in sociaal-emotioneel opzicht;
- de mate waarin leerlingen actief worden betrokken bij het schoolleven en de verantwoordelijkheden die zij hierin dragen.

Bevindingen

De mate waarin leerlingen hun school plezierig vinden, verschilde niet sterk tussen de bezochte scholen. De meeste leerlingen met wie de inspectie sprak, toonden zich positief over de sfeer op school. Leerlingen voelden zich doorgaans veilig en vonden dat ze gelijkwaardig en eerlijk werden behandeld door hun leraren. Ook tijdens de lesbezoeken bleek dat de meeste leraren voldoende respect toonden voor hun leerlingen en aandacht hadden voor de veiligheid en acceptatie van leerlingen. De culturele en etnische achtergrond van leerlingen speelde geen rol in de bejegening van leerlingen. In de bijgewoonde lessen was er weinig aandacht voor intercultureel onderwijs, terwijl daar - gezien de samenstelling van de schoolbevolking - wel aanleiding toe bestond.

Uit de gesprekken met leraren bleek dat zij zich sterk betrokken voelen bij de schoolloopbanen van hun leerlingen; tijdens de lesobservaties waren deze positieve verwachtingen van leraren over de prestaties van hun leerlingen echter niet altijd duidelijk waarneembaar.

3.2.6 Leerlingenzorg

Er is sprake van voldoende leerlingenzorg op de school indien leraren systematisch de ontwikkeling van leerlingen volgen en zorgen voor specifieke begeleiding bij geconstateerde problemen.

De inspectie is tijdens het onderzoek nagegaan hoe scholen het systeem van leerlingenzorg hebben ingericht. Daartoe behoort het systematisch volgen van de ontwikkelingen en vorderingen van haar leerlingen door bijvoorbeeld observaties, door toetsen en door het houden van leerlingbesprekingen. Verder is aandacht besteed aan:

- de analyse van de vorderingen van leerlingen met het oog op aanpassing van het onderwijs aan de behoeften van de leerlingen;
- het gebruik van documenten voor handelingsplannen en de wijze waarop deze worden geëvalueerd.

Tot slot is nagegaan of een goede coördinatie van de leerlingenzorg is gewaarborgd.

Bevindingen

De scholen die de inspectie heeft bezocht, investeren veel tijd in de begeleiding van leerlingen. Dit doen ze op een planmatige en systematische manier. Vaak ligt het accent op de leerlingenbegeleiding in de onderbouw (en met name de leerjaren 1 en 2). Om zicht te krijgen op de capaciteiten van de leerlingen nemen vrijwel alle scholen toetsen af, vooral bij risicoleerlingen. De scholen brengen ook de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen regelmatig in kaart. Mentoren spelen hierbij een voorname rol. Na signalering en diagnosticering van leermoeiijkheden ontstaan op scholen vaak uitvoeringsproblemen.



Niet altijd beschikken scholen over voldoende mogelijkheden om hulp te bieden, zoals steunlessen, huiswerkbegeleiding, of voldoende gespecialiseerde leraren. Scholen ervaren dit in toenemende mate als problematisch omdat het aantal leerlingen dat hulp nodig heeft, groeit.

Een knelpunt is verder de doorwerking van de leerlingenzorg in de dagelijkse lespraktijk. Leraren die niet betrokken zijn bij de leerlingenzorg, hebben zelden of nooit specifieke kennis van de hulpprogramma's die hun leerlingen binnen de leerlingenzorg volgen. Een op de leerlingenzorg afgestemde benadering en behandeling van leerlingen kwam in de lessen dan ook weinig voor.

3.2.7 Omgeving

Het is van belang dat een school met veel leerlingen in achterstandssituaties functionele contacten onderhoudt met ouders, verzorgers en met andere externe instanties (jeugdhulpverlening, maatschappelijk werk).

Bevindingen

In het algemeen informeren de scholen de ouders/verzorgers actief over de algemene gang van zaken op school en over de vorderingen van de leerlingen. Een aantal scholen vindt de betrokkenheid van allochtone ouders nogal gering. Andere scholen daarentegen weten de meeste (allochtone) ouders op een effectieve wijze op school uit te nodigen teneinde met hen in gesprek te komen. Zij nodigen bijvoorbeeld de ouders uit het rapport van hun kinderen op school op te halen en zij bieden de ouders de mogelijkheid om ook overdag gesprekken op school te voeren. Anderzijds onderhouden de meeste scholen geen contacten met de culturele en religieuze verbanden waarvan veel allochtone ouders deel uitmaken.

Voor het opsporen, diagnosticeren en behandelen van leerlingen met ernstige problemen hebben alle scholen rechtstreekse contacten met externe instanties zoals leerplichtambtenaar, politie, justitie, jeugdhulpverlening, maatschappelijk werk en jeugdarts. De inspectie constateert dat de meeste scholen goed gebruik maken van de diensten die deze instanties verschaffen.

3.2.8 Samenvatting

Omdat het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties een beperkte reikwijdte had, vallen er slechts enkele voorlopige kanttekeningen te plaatsen.

De inspectie constateert dat bijna alle bezochte scholen op de een of andere wijze een beleid voeren dat gericht is op het bestrijden van achterstanden bij hun leerlingen. De uitwerking hiervan in de lessen blijkt echter onvoldoende zichtbaar: veel leraren weten de lijn van taalbeleid en leerlingenzorg nog niet goed door te trekken in hun eigen lessen. Ook lopen scholen na het signaleren en diagnosticeren van leermoeiijkheden tegen uitvoeringsproblemen aan; zij beschikken niet altijd over voldoende mogelijkheden binnen hun formatie om hulp te bieden.

Het schoolklimaat bevatte sterke punten, zoals veiligheid en respectvolle omgangsvormen. Ook de contacten met ouders en de samenwerking met externe instanties verliepen meestal goed.

3.3 De nieuwe bovenbouw HAVO-VWO

In de maanden oktober, november en december heeft de inspectie de invoering van de nieuwe bovenbouw HAVO-VWO in kaart gebracht op ongeveer een kwart van de scholen die daarmee per 1 augustus 1998 zijn gestart.

3.3.1 Invoering

Bij de start van het schooljaar 1998/1999 hebben 125 van de in totaal 492 scholen met HAVO-VWO de nieuwe tweede fase ingevoerd; 43 scholen startten integraal (met klas 4 HAVO en klas 4 VWO), 81 scholen alleen met klas 4 VWO, en één school alleen met klas 4 HAVO.

De scholen die de nieuwe tweede fase dit jaar nog niet hebben ingevoerd, zullen dat integraal moeten doen per 1 augustus 1999. De scholen die wel in 1998 zijn begonnen, hadden daarvoor verschillende redenen. De meeste scholen beschouwden het als een logische voortzetting van een eerder in gang gezette ontwikkeling. Sommige scholen waren gebonden aan regio-afspraken, één enkele school begon met de tweede fase uit concurrentie-overwegingen.

De voorbereidingen op de invoering hebben in veel scholen een krachtige impuls gegeven aan de onderwijskundige beleidsvoering door de schoolleiding en leraren ertoe aangezet te reflecteren op hun pedagogisch-didactisch handelen.

Het draagvlak bij de leraren was in het algemeen heel behoorlijk. Veel leraren vinden het perspectief van de 'actief lerende leerling' heel aantrekkelijk. En degenen bij wie dat niet het geval is, zijn zich ervan bewust dat de veranderingen doorgang vinden en willen collegiaal meewerken aan het realiseren van het nieuwe concept. Algemeen echter zijn de aarzelingen onder de leraren: ze overzien de consequenties van de nieuwe structuur en werkwijze nog niet volledig, en veel leraren ervaren al meteen na de start een frictie tussen het examenprogramma en de beschikbare instructie- en begeleidingstijd.

Veel scholen betrekken leerlingen uit klas 4 die de tweede fase aan den lijve ondervinden, bij de ontwikkeling ervan. Dit gebeurt met name door een soort klankbordgroepen van leerlingen samen te stellen, waarin de ervaringen worden doorgesproken. Leerlingen blijken vaak goed in staat een scherpe analyse van de situatie op hun school te geven. Veel scholen hechten weliswaar waarde aan de reacties van de leerlingen, maar blijken voorlopig nog niet altijd in staat (of bereid) op die reacties in te spelen.

3.3.2 Organisatie

Met de invoering van de tweede fase zijn de verschillen in organisatie tussen de scholen toegenomen. In de plaats van het gebruikelijke rooster met ongeveer 30 wekelijkse lesuren van 45 of 50 minuten, kennen de scholen nu contacturen ('lessen'), al of niet verplichte begeleidingsuren en zelfwerkzaamheidsuren of keuze-werkuren met per school vaak verschillende tijdseenheden. Meestal vormen lesuren van 45 en 50 minuten nog de basiseenheid, maar daarnaast verschijnen varianten als 90 en 100 minuten, of 40 en 80 minuten. Sommige scholen hebben een periodenrooster dat enkele keren per jaar verandert, andere een 'traditioneel' doorlopende jaarrooster.

De meeste scholen vullen de grotere zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de leerlingen aan met een sterker uitgebouwd mentoraat. Het accent hierin ligt op de studiebegeleiding. De leerlingen zijn veelal ingedeeld in mentorgroepen van beperkte omvang (ongeveer tien tot vijftien leerlingen). De mentor houdt de resultaten van de leerlingen bij. Dit gebeurt meestal nog in schrift (bijvoorbeeld in leerlingenboekjes of leerlingvolgformulieren). Elektronische systemen, zoals het studieplanning- en registratiesysteem (SPRS), blijken (te) duur en roepen voor de meeste scholen beheersmatige vragen op; daarom zijn ze nog slechts zeer beperkt operationeel.

Er zijn soms grote verschillen in aanpak tussen mentoren op dezelfde school. Sommigen volgen de leerlingen op afstand (of laten hen hun gang gaan), anderen volgen hen op de voet en sturen bij. Sommigen beperken zich tot studiebegeleiding, anderen hebben ook oog voor emotionele problemen en proberen daarbij hulp te bieden. Schoolleiders en leraren vragen zich af hoe strikt de begeleiding van leerlingen in de nieuwe tweede fase moet zijn; het streven binnen het studiehuisconcept is er immers op gericht dat leerlingen zelfstandiger hun leerproces vorm kunnen geven.



Zeker in de beginfase lijkt het 'loslaten' van de leerlingen echter geen verstandige optie. Het is duidelijk dat de meeste scholen de juiste rol voor de 'studiehuismentor' nog niet hebben gevonden.

Op veel scholen heeft de toetsing extra dimensies gekregen. Naast diagnostische toetsen (die niet meetellen voor overgang of examendossier) onderscheidt men toetsen die alleen meetellen voor de overgang, toetsen die alleen meetellen voor het examendossier en toetsen die overal voor meetellen. Soms verschilt deze toetsystematiek van vak tot vak op dezelfde school. Veel scholen kennen drie of meer vaste toetsweken per jaar. In deze weken wordt het normale onderwijsprogramma onderbroken door twee of meer toetsen per dag. Op nogal wat scholen klagen leerlingen over een intensivering van de toetsing. Hun klachten betreffen niet alleen het gebrek aan coördinatie op school bij de planning van toetsen, maar vooral ook de hoge werkdruk die daarmee samenhangt.

3.3.3 Wet- en regelgeving

Bij de inrichting van de tweede fase besteden de scholen veel aandacht aan het juist interpreteren en in praktijk brengen van de nieuwe wet- en regelgeving omtrent studielast en inrichting profielen. Zaken die bij de start nog niet noodzakelijkerwijs geregeld moesten zijn, hebben veel scholen echter uitgesteld. Zo hebben veel scholen nog geen criteria vastgelegd voor de beoordelingen 'voldoende' of 'goed' bij bijvoorbeeld het vak culturele en kunstzinnige vorming 1 (CKV-1) en het profielwerkstuk, of voor het naar voldoening afronden van de handelingsdelen. Ook de herkansingsregeling en de regels voor het doubleren hebben veel scholen nog niet vastgesteld. Veel scholen hebben aan de verplichte programma's van toetsing en afsluiting een 'groeikarakter' gegeven, hetgeen betekent dat deze programma's in de loop van het jaar op onderdelen nog definitief vastgesteld moeten worden. Op vrijwel geen school gaan ze verder dan de examenstof die in klas 4 wordt getoetst.

In het algemeen hebben de scholen nog veel moeite met de juiste interpretatie en weergave van de wet- en regelgeving in de eigen schooldocumenten en de vertaling daarvan naar de eigen schoolorganisatie.

3.3.4 Pedagogisch-didactisch handelen

De ideeën over het studiehuis (de 'actief lerende leerling') stimuleerden scholen de afgelopen jaren om na te gaan in hoeverre het pedagogisch-didactisch handelen gericht is op de doelstellingen van actief en zelfstandig leren. Om zicht te krijgen op toepasselijke didactische werkwijzen hebben de scholen een beroep gedaan op allerlei scholings- en begeleidingsinstellingen. Daarbij verschoof het accent van externe naar interne scholing (bijeenkomsten op de school zelf voor het hele lerarenteam of voor enkele vaksecties). De beste leerervaring bestond echter, volgens de leraren in de startende scholen, uit het zelf proefdraaien (leren door doen) en het uitwisselen van ervaringen met collega's (onder meer in netwerken).

De zichtbaarste vernieuwing van de laatste jaren is de toepassing van studiewijzers of studieplanners. De kwaliteit en consequente toepassing daarvan wisselen evenwel sterk, niet alleen binnen één school, maar soms ook binnen één vaksectie. Dit maakt het voor leerlingen vaak moeilijk om ermee te werken.

Ook wijzigingen in de organisatie vormden soms een prikkel tot een andere didactische aanpak. In de voorbereidingsfase leidde de oriëntatie op het studiehuis allereerst tot afspraken over organisatievormen, zoals de duur van de les en tot afspraken over de mate waarin de leraar aan de hele klas gelijktijdig instructie geeft ('doceert'), bijvoorbeeld maximaal de helft van de lestijd. Een tijdsduur van bijvoorbeeld tachtig minuten voor een les maakt het de leraren - zo veronderstelt men - onmogelijk om de hele les traditioneel-frontaal de leerlingen 'toe te spreken'. Daardoor wordt de leraar min of meer gedwongen een breder didactisch repertoire aan te spreken.

De start van de tweede fase betekent voor veel leraren een fixatie van de aandacht op formele, organisatorische en vakinhoudelijke aspecten, zoals de eisen van het examenprogramma, de toetsing en de herkansingsregelingen, het programma van toetsing en afsluiting, en - voorzover aanwezig - de nieuwe methodes. Daardoor ontbreekt er tijd om voldoende aandacht te besteden aan de (verdere) ontwikkeling van een passende didactiek voor het studiehuis, bijvoorbeeld door onderlinge consultatie of interview.

Ook de toepassing van informatie- en communicatietechnologie blijkt voor veel leraren nog een probleem. Het gaat niet zozeer en niet alleen om een persoonlijk achterblijven in bekwaamheid op computergebied, maar vooral ook om het ontbreken van apparatuur en praktische toepassingsmogelijkheden. Het ontbreken van (delen van) sommige methoden bij de start van de tweede fase hebben leraren en leerlingen ervaren als een bijzonder hinderlijk knelpunt voor de alledaagse onderwijspraktijk.

De inrichting van de tweede fase veronderstelt dat leraren afspraken maken over de afstemming van programma's, inhoudelijke eisen en criteria (bijvoorbeeld binnen 'profielteams'). Op de meeste scholen is dit nog niet voldoende gebeurd. Wel staat het punt vrijwel overal op de agenda. Het blijkt evenwel moeilijk uit te werken. Daar komt bij dat leraren door alle veranderingen een hoge werklast ervaren die de samenwerking en het overleg met collega's bemoeilijkt.

Er zijn weinig of geen verschillen waarneembaar tussen HAVO en VWO in de wijze van werken en de didactische benadering. Weliswaar laten de examenprogramma's verschillen zien, maar de werkwijzen die leraren toepassen, zijn vrijwel identiek. De overgang naar een jaarlijkse studielast van 1.600 uur is overigens op beide schoolsoorten merkbaar in de hogere belasting die de leerlingen (vooral HAVO-leerlingen) ervaren vergeleken met de situatie binnen het HAVO-VWO tot nu toe. Daarbij komt dat er nogal wat leraren zijn die geen behoorlijke inschatting maken van de tijd die gemoeid is met de opdrachten die zij leerlingen geven. Ook formuleren veel leraren hun opdrachten zo open, dat leerlingen daarmee onnodig veel tijd kwijt zijn. Leerlingen klagen vrijwel unaniem over lange werkdagen. De komende jaren moeten scholen meer zicht krijgen op de mogelijkheden binnen de nieuwe structuur om tegemoet te komen aan de uiteenlopende onderwijskundige behoeften van leerlingen.

Door te werken aan een andere didactische vormgeving van de tweede fase stuiten de scholen op de breuklijn tussen onder- en bovenbouw; men constateert dat de longitudinale ontwikkelingslijn in didactisch handelen van klas 1 naar klas 5 en 6 nog veel aandacht heeft. In alle scholen wordt nu de vraag gesteld hoe het vermogen van leerlingen tot zelfwerkzaamheid en zelfstandig leren vanaf klas 1 op verantwoorde wijze kan worden ontwikkeld.

3.3.5 Gebouw en inventaris

Niet alle scholen hebben hun gebouw al aangepast aan de eisen van de tweede fase. Enkele voelden geen behoefte tot verbouwing: deels omdat ze over een goed geoutilleerd gebouw beschikken, deels om nog even de kat uit de boom te kijken. Bij scholen die wel verbouwden, waren de belangrijkste veranderingen in gebouw en inventaris: de inrichting van een nieuwe mediatheek; de bouw van studienissen; uitbreiding met een computerlokaal; het plaatsen van computers in (vak)lokalen of de vormgeving van een 'studieplein' (de samenvoeging van bibliotheek, computerlokaal en studieruimte).

De beschikbaarheid van voldoende financiële middelen blijkt voor de meeste scholen een probleem. Zij ervaren de spanning tussen wat wenselijk en wat financieel realiseerbaar is als een vervelend en weerbarstig knelpunt.



Vanuit die schaarste aan middelen baren ook de reservering voor vervanging van adequate apparatuur en het deskundig beheer ervan hun zorgen.

Het realiseren van practica bij de exacte vakken (met de noodzaak om proefopstellingen gedurende wat langere tijd te laten staan) stuit in veel scholen op moeilijkheden doordat voldoende geschikte ruimte en toezicht ontbreken. Dit probleem neemt toe zodra de tweede fase volledig gerealiseerd zal zijn, wanneer dus niet één, maar twee tot drie leerjaren erbij betrokken zijn.

Bovendien is de benodigde apparatuur, zoals computers en meettoestellen, lang niet altijd in voldoende mate aanwezig om ook de lagere klassen in dit opzicht aan hun trekken te laten komen wanneer de tweede fase haar eisen stelt.

Voor ouders en leerlingen lopen de kosten voor boeken en leermiddelen hoog op: vergeleken met de voorafgaande jaren is er sprake van een verdubbeling of meer bij de aanschaf van een volledig boekenpakket en noodzakelijke hulpmiddelen.

3.3.6 Samenvatting

Met veel energie voert een groep van 125 scholen vanaf 1 augustus 1998 de nieuwe tweede fase HAVO-VWO in. Begrijpelijkerwijs stuiten zij daarbij op allerlei uitvoeringsproblemen.

De inspectie maakt een onderscheid tussen aanvangsperikelen die grotendeels nu eenmaal onvermijdelijk zijn en structurele kenmerken die bij het nieuwe systeem horen.

Aanvangsperikelen

Het ontbreken van (delen van) sommige methoden is op dit moment zeer hinderlijk, maar zal van tijdelijke aard zijn. Het ontbreekt nog vaak aan de noodzakelijke afstemming tussen de verschillende vakken ten aanzien van praktische opdrachten, programma-opbouw, gehanteerde criteria, planning van toetsen en dergelijke.

Leerlingen die extra zorg nodig hebben, ontglippen nu nog af en toe aan de aandacht van de school door de (te) hoge verwachtingen die sommige leraren hebben van de zelfstandigheid van leerlingen, door de grote inspanningen die leraren zich moeten getroosten om het nieuwe examenprogramma binnen de nieuwe werkwijze op poten te zetten, of door een nog niet goed functionerend registratiesysteem.

De afstemming tussen de 'lessen' in de contacturen en de zelfstudie-uren loopt nog niet gestroomlijnd. Leerlingen klagen over het doorschuiven van leerwerk en taken naar de zelfstudie-uren zonder daartoe voldoende toegerust te zijn door de uitleg van de leraar.

De juiste interpretatie van wet- en regelgeving en het opstellen van programma's van toetsing en afsluiting leveren op veel scholen nog de nodige problemen op.

De mogelijkheden voor scholen om hun gebouw en (ICT-)inventaris adequaat aan te passen aan de nieuwe eisen schieten op veel plaatsen nog tekort.

De meeste scholen hebben nog onvoldoende gereflecteerd over de consequenties van de nieuwe tweede fase voor de begeleiding en advisering van leerlingen in de eerste twee leerjaren van de onderbouw (klas 1 en 2).

Structurele kenmerken

De nieuwe tweede fase HAVO-VWO stelt duidelijk hogere eisen aan leerlingen dan het HAVO-VWO tot nu toe.

De kosten van boeken en leermiddelen voor leerlingen zijn hoger dan voorheen.

3.4 Tweetalig onderwijs

3.4.1 Inleiding

De afgelopen jaren is de internationale oriëntatie op scholen voor voortgezet onderwijs sterk toegenomen. De verruiming in aanbod en mogelijkheden van lerarenstages, excursies en bezoeken van leerlingen aan buitenlandse scholen speelt hierbij een rol.

De belangstelling voor internationalisering in het onderwijs uit zich onder meer in het tweetalig onderwijs (tto). Daarin volgen de leerlingen het onderwijs voor een aantal vakken in een vreemde taal.

Het tto in Nederland is ontstaan op scholen met een volledig Engelstalige afdeling 'Internationaal Georiënteerd Voortgezet Onderwijs' (IGVO). Deze afdeling is bestemd voor de kinderen van buitenlandse en oorspronkelijk Nederlandse ouders met een internationale carrière. Door het bijzondere Engelstalige aanbod op deze scholen raakten ook Nederlandse ouders geïnteresseerd in Engelstalig onderwijs voor hun kinderen. In 1989 startte het Alberdingk Thijm College in Hilversum met het tto, in 1991 volgde het Lorentz College in Arnhem. Beide scholen kenden een IGVO-afdeling. In de jaren daarna nam het aantal scholen met tto toe en daar waren ook scholen bij zonder IGVO-afdeling. In 1998 verzorgden zeventien scholen tto; in alle gevallen was Engels de tweede taal. Het Europees Platform ondersteunt de scholen bij de ontwikkeling en uitvoering van tto. Het standpunt van de minister over het tto staat geformuleerd in de nota 'Grenzen verleggen': de huidige wetgeving biedt de mogelijkheid voor tto onder voorwaarde dat het vrij toegankelijk is voor iedere leerling en zich moet verdragen met de examens die immers Nederlandstalig blijven. Het Nederlands moet blijven overheersen en het onderwijs mag in geen geval tot meerkosten leiden, dat wil zeggen het mag voor de overheid niet duurder zijn dan het reguliere onderwijs (Ministerie O en W, 1991). In het najaar van 1998 heeft de inspectie een inventariserend onderzoek gedaan naar de stand van zaken van het tto.

3.4.2 Invoering

Als redenen voor invoering van het tto noemen de scholen:

- de toenemende internationalisering;
- het versterken van de concurrentiepositie van de school;
- vragen van ouders;
- profileren van het VWO;
- een verruiming van studiemogelijkheden voor gemotiveerde leerlingen;
- een extra uitdaging voor begaafde leerlingen.

De meeste scholen stellen hoge eisen aan leerlingen voor toelating tot het tto, zoals een hoge CITO-score en een positief resultaat op aanvullende testen. Het tto blijft daardoor meestal beperkt tot de goede VWO-leerlingen; slechts één school biedt ook HAVO-leerlingen tto aan. In oktober 1998 volgden 1.780 leerlingen in 83 klassen tto; een gemiddelde van 21,4 leerling per klas (de kleinste klas telde 11, de grootste 28 leerlingen).

3.4.3 Aanbod

Op tien van de zeventien scholen is de lessentabel voor de tto-leerlingen aangepast. Dit betekent veelal één tot drie extra lessen Engels per week en/of een combinatievak in de Engelse taal (bijvoorbeeld art history and art design). Compensatie hiervoor zoekt men in minder studielessen of minder lessen in Nederlands of een ander vak. Deze aanpassingen in de lessentabel leiden er overigens niet toe dat de tto-leerlingen niet kunnen voldoen aan de eisen die de overheid stelt aan het onderwijs in de periode van de basisvorming: alle tto-leerlingen sluiten de basisvorming op gelijke wijze af als de overige leerlingen. Ruim de helft van de scholen (negen) biedt tto aan in meer dan 50 procent van de lessen. De argumentatie daarvoor is gebaseerd op de 'onderdompelingstheorie' (waarbij leerlingen in zoveel mogelijk lessen met het Engels taalgebruik worden geconfronteerd).



Op vrijwel alle tto-scholen worden de vakken geschiedenis en staatsinrichting, aardrijkskunde en biologie in het Engels gegeven. Dit is in overeenstemming met de 'Standaard tto Engels VWO' die enkele scholen in samenwerking met het Europees Platform hebben ontwikkeld. Ook de vakken lichamelijke opvoeding, tekenen en economie scoren hoog (op respectievelijk dertien, dertien en twaalf scholen). Bij het vakkenaanbod speelt vanzelfsprekend de beschikbaarheid van leraren met een voldoende beheersingsgraad van het Engels een rol. Op alle scholen hebben Nederlands-talige leraren scholing gevolgd voor het tto, meestal een cursus classroom English; vaak ook bezochten leraren teachertrainings en scholen in Engeland. Naast de Nederlands-talige leraren waren er 56 native speakers in het tto als leraar werkzaam.

Het blijkt moeilijk Engelstalige leerboeken te vinden die redelijk aansluiten bij de Nederlandse kerndoelen voor de basisvorming en het vervolprogramma. Toch gebruiken de scholen als het maar enigszins mogelijk is een Engelse methode. In een enkel geval heeft een leraar zelf een Nederlands boek vertaald, of gebruikt men een Nederlandse methode (bijvoorbeeld wiskunde in klas 4).

Op veertien scholen moeten de tto-leerlingen deelnemen aan speciaal voor hen georganiseerde buitenschoolse activiteiten waarbij Engels taalgebruik een (voornaam) rol speelt. Vaak gaat het om buitenlandse reizen.

3.4.4 Afsluiting

De afsluiting van het tto-traject gebeurt heel verschillend: op twee scholen in leerjaar 3, op elf scholen in leerjaar 4, en op vier scholen in leerjaar 6. Bij deze laatste groep gaat het om een doorlopende opleiding en afsluiting voor een certificaat van het Internationale Baccalaureaat (IB), alleen voor het vak Engels.

Bij de afsluiting van het tto-traject in het derde of vierde leerjaar streven de scholen ernaar dat hun leerlingen een officieel certificaat behalen (bijvoorbeeld via de IB-examens). Ook ontvangen leerlingen soms een schoolverklaring.

3.4.5 Kosten

Naast de 'gewone' vrijwillige ouderbijdrage vragen vrijwel alle scholen met tto een extra bijdrage. Meestal ligt dit bedrag tussen de 600 en 800 gulden (met als uitersten een school die niets extra's vraagt, en een school die 1.450 gulden vraagt). Overigens treffen de scholen speciale regelingen voor ouders die niet in staat zijn de tto-bijdrage te betalen. Deze extra inkomsten besteden de scholen aan:

- de aanschaf van Engelstalig materiaal (leerboeken en uitbreiding mediatheek);
- excursies, lezingen, theaterbezoek;
- uitwisselingsreizen;
- personeelskosten (kleinere klassen, scholing).

De extra bijdragen van de ouders zijn voor de meeste scholen niet voldoende om de kosten die zij voor het tto maken, volledig te compenseren.

3.4.6 Plus en min

Vrijwel alle leraren vinden het lesgeven aan tto-klassen bijzonder aantrekkelijk: de afwisseling met hun gewone lessen speelt hierbij een rol en bovendien gaat het om begaafde en gemotiveerde leerlingen.

Vrij algemeen beschouwen schoolleiders en leraren het tto als een verrijking voor hun onderwijsaanbod: tto biedt een extra uitdaging voor leraren en leerlingen, het stimuleert tot nadenken over didactische aspecten, het geeft een positief uitstralingseffect naar buiten ('promotie van de school') en naar binnen (plezierige klassen).

Tijdens de lesbezoeken constateerde de inspectie overigens dat de realisering van tto niet leidt tot specifieke didactische werkwijzen. De bijgewoonde lessen hadden doorgaans een overwegend conventioneel karakter, zij het dat leraren zich door de goed gemotiveerde leerlingen gestimuleerd voelden eerder werkvormen toe te passen waarbij leerlingen actief

en relatief zelfstandig aan de slag gaan, bijvoorbeeld door discussie-opdrachten. Daarbij viel het de inspectie op dat leerlingen onderling meteen Nederlands spraken, zodra hun communicatie zich begaf buiten de paden van de opgedragen taak.

Naast een overwegend positief gevoel op de scholen brengt het tto ook knelpunten met zich mee. Zo veroorzaakt de vervanging van leraren problemen; vaak zijn geen geschikte Engelssprekende leraren beschikbaar. Ook is veel Engelstalig lesmateriaal nog onvoldoende afgestemd op de kerndoelen van de basisvorming. Tenslotte vormen de extra kosten die scholen maken, een belasting.

3.4.7

Samenvatting

Op een kleine groep scholen is het tto een aantrekkelijke extra uitdaging voor een beperkte groep leerlingen. De leerlingen met wie de inspectie sprak, zouden het tto niet graag willen missen; hun houding is uitgesproken positief. De leraren tonen meestal een grote motivatie en hebben extra tijd en inzet voor hun tto-lessen over.

Het aantrekkelijke van tto (de inhoudelijke uitdaging en de gemotiveerde groep begaafde leerlingen) heeft echter een keerzijde: de kosten zijn hoog en daarom vragen de scholen een extra bijdrage van de ouders.

Met de invoering van tto heeft zich in het voortgezet onderwijs een variant binnen het aanbod gepresenteerd die vanuit de wens tot internationalisering en vanuit de inhoudelijke uitdaging voor leerlingen heel positief is.



4 DE ORGANISATIE VAN HET ONDERWIJS OP SCHOOLNIVEAU

In dit hoofdstuk staan beschreven: de interne kwaliteitszorg op scholen; de toepassing van informatie- en communicatietechnologie; het omgaan met de tijd op scholen, en de examens.

4.1 Ontwikkeling interne kwaliteitszorg op scholen

De zorg voor de kwaliteit van het onderwijs en de bewaking van die kwaliteit is de afgelopen jaren sterk toegenomen. De belangrijkste oorzaken daarvan zijn de autonomie die aan de scholen is toegekend (met de daarbij behorende verantwoordingsplicht) en de druk die de samenleving op scholen uitoefent om kwaliteitsbewust te werken.

In 1992 heeft de inspectie tijdens haar schoolbezoeken de praktijk van kwaliteitszorg en -bewaking geobserveerd. Er bleken toen op verschillende scholen goede aanzetten te vinden tot kwaliteitsbewaking, met name van de onderwijsresultaten en het functioneren van het personeel: driekwart van de scholen was daar op een of andere manier mee bezig. Systematische kwaliteitsbewaking stond echter nog in de kinderschoenen. Er was behoefte aan een adequaat instrumentarium voor kwaliteitsbewaking (Ministerie van O en W, 1993).

In 1993 hebben overheid en onderwijsveld tijdens het Schevenings Beraad over de bestuurlijke vernieuwing vastgelegd dat scholen voor voortgezet onderwijs verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun onderwijs en dat zij daartoe een actief beleid van kwaliteitszorg moeten voeren.

Deze opvatting is vervolgens per 1 augustus 1998 in de Wet op het voortgezet onderwijs verwoord, met name in de artikelen 23a, 24 en 24a voor het reguliere onderwijs, en de artikelen 139, 141 en 142 voor het speciaal voortgezet onderwijs. Daaruit blijkt dat het kwaliteitsbeleid in de school zich in elk geval moet toespitsen op het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De planning en verantwoording van datgene wat de school onderneemt voor het verbeteren van de kwaliteit, moet zij opnemen in het schoolplan (dat ten minste eenmaal per vier jaar wordt vastgesteld) en de jaarlijkse schoolgids.

In de aanloop naar schoolplan en schoolgids hebben sommige scholen een poging tot zelfevaluatie gedaan. Uit eigen waarnemingen en uit contacten met instellingen die scholen adviseren en begeleiden, maakt de inspectie op dat steeds meer scholen aandacht besteden aan hun kwaliteitszorg. Dit blijkt onder meer uit de groeiende deelname van scholen aan studiedagen over kwaliteitszorg als systematische en cyclische aandacht voor verbeteringsacties, en uit de toenemende vraag naar ondersteuning, bijvoorbeeld bij de versterking van het middenmanagement of de verbetering van het didactisch handelen. Om de kwaliteit van hun organisatie en onderwijs middels een evaluatie door te lichten kunnen de protestants-christelijke scholen een beroep doen op hun besturenbond. Sommige schoolbesturen nemen zelf initiatieven tot de evaluatie van hun scholen. Een in het oog springend voorbeeld is het driejarig project 'VOL-leert' van de stichting Voortgezet Onderwijs Limburg: achttien scholen doorlopen van 1997 tot 1999 een traject van collegiale visitatie met als stapstenen kwaliteitsbepaling, -bewaking en -verbetering (Steneker, 1998).



Ook neemt de inspectie de eerste visitaties van vaksecties waar. Zo werd bijvoorbeeld de sectie natuurkunde van het Greijdanus College te Zwolle doorgelicht door een commissie met leden uit vervolgopleidingen, lerarenopleiding en de groep oud-leerlingen (Brouwers, 1998).

Bij dit soort school- of sectievisitaties gaat het er allereerst om dat de te visiteren instantie een zelfevaluatie opstelt. De ervaring leert dan dat veel beoogde kwaliteitseffecten al bereikt worden bij het werken aan de zelfevaluatie.

Meer dan voorheen krijgen scholen externe prikkels die hen stimuleren tot kwaliteitsverbetering. Voorbeelden daarvan zijn de evaluatie van de basisvorming en de publicatie van de kwaliteitskaart per school.

In het schooljaar 1997/1998 heeft de inspectie 120 scholen bezocht als onderdeel van de evaluatie van de basisvorming. Elke school werd drie tot vier dagen bezocht door een team van inspecteurs; zij observeerden lessen, namen relevante schooldocumenten door, en spraken met vaksecties, middenmanagement, schoolleiding, ouders en leerlingen. Na deze dagen besprak de inspectie de voornaamste bevindingen met de schoolleiding en enkele weken later volgde het schriftelijke rapport. De scholen hebben dit bezoek meestal opgevat als een impuls tot kwaliteitsverbetering. Dit maakt de inspectie op uit de reacties die scholen gaven. Veel scholen gebruikten het inspectierapport als uitgangspunt voor het doorvoeren van verbeteringen. De schoolleiding toonde zich meestal blij met de aanbevelingen van de inspectie.

Daarbij komt dat de voorbereiding door de school op het inspectiebezoek, het bezoek zelf en de rapportage bij verschillende vaksecties hebben geleid tot een nieuwe oriëntatie en reflectie op de basisvorming. Het komt vaak voor dat vaksecties al jaren in dezelfde samenstelling functioneren; het risico van een zekere verstarring valt dan niet altijd gemakkelijk te vermijden. Ook gebeurt het dat zulke secties zich afsluiten voor invloeden van buitenaf. Tijdens de inspectiebezoeken stelden de vaksecties zich bijna altijd heel open op en spraken zij hun waardering uit over de mogelijkheid het werken binnen hun vakgebied tegen het licht van redelijk breed gedragen criteria te houden.

De inspectie concludeert dan ook uit de bezoeken voor de evaluatie van de basisvorming, dat er op de meeste scholen, binnen alle geledingen van de school, een grote wil aanwezig is om de kwaliteit van het werken en leren in de school te verbeteren. De activiteiten die scholen moeten ondernemen om schoolplan en schoolgids op te stellen, kunnen de interne kwaliteitszorg op scholen bevorderen.

In september 1998 verscheen de zogenaamde kwaliteitskaart. Elke kaart vermeldt de opbrengstgegevens van een (vestiging van een) school. Ze is in de eerste plaats bedoeld voor ouders van leerlingen uit groep 8 van het basisonderwijs. Zij kunnen de kwaliteitskaart gebruiken bij het kiezen van een school voor voortgezet onderwijs. Om de vergelijking tussen scholen zo billijk mogelijk te maken heeft de inspectie de resultaten van een school afgezet tegen die van scholen in vergelijkbare omstandigheden. Op elke kwaliteitskaart staan vermeld: de gemiddelde klassengrootte in het eerste en tweede leerjaar; de doorstroom van eerste tot derde leerjaar zonder zittenblijven; de doorstroom van derde leerjaar naar diploma zonder zittenblijven; de doorstroom van MAVO naar HAVO en van HAVO naar VWO; het percentage geslaagden met ten minste een extra vak; het percentage VBO-gediplomeerden met ten minste drie vakken op C/D-niveau; de behaalde cijfers voor het centraal examen in 1997; de deelname aan 'overige vakken' (zoals Spaans, maatschappijleer, filosofie) en het percentage leerlingen dat examen deed in een kunstvak.

De kwaliteitskaarten werden gebundeld in regiogidsen waarin mogelijkheden zijn opgenomen om scholen met elkaar en met landelijke gegevens te vergelijken.

De kwaliteitskaart heeft uiteenlopende reacties opgeroepen. Sommigen benadrukten dat de voornamelijk kwantitatieve gegevens op de kaart een onvolledig beeld van scholen bieden en een eenzijdige resultaatgerichtheid in scholen bevorderen. Anderen beschouwden de kaart vooral als mogelijkheid om de resultaten van de school te spiegelen aan vergelijkbare scholen, en vatten haar op als een externe prikkel tot kwaliteitsverbetering.

Als gevolg van de wetgeving die tot kwaliteitszorg verplicht en van de Wet openbaarheid bestuur is de beleidsbepalende context voor de scholen veeleisender en gecompliceerder geworden dan ten tijde van de 'allesregelende' overheid. Dit leidt op veel scholen tot spanningen. Scholen richten hun capaciteit in de eerste plaats op het onderwijsproces. Het verzorgen van onderwijs met wat daarbij hoort aan voor- en nawerk, begeleiding en overleg slokt de tijd van de doorsnee leraar vrijwel op. Studie en scholing komen daar nog bij. Schoolleiders en andere functionarissen zijn in de tijd dat ze geen lessen geven altijd druk in de weer met voorwaardelijke zaken. Doorgaans heeft deze manier van tijd- en taakverdeling geleid tot een vast werkpatroon. De eis tot systematische kwaliteitsverbetering en de openbare verantwoordingsplicht doorbreekt dit. Voeg hierbij de eis tot inhoudelijke en structurele vernieuwingen, dan schiet de capaciteit die scholen buiten het primaire proces van lessen en begeleiding kunnen inzetten, al gauw tekort. Schoolleiders en leraren ontkennen niet dat kwaliteitszorg en openbare verantwoording zinvol zijn, maar zij ervaren het als buitengewoon lastig om behoorlijk te voldoen aan de organisatorische voorwaarden daartoe. Om de simpele reden dat de dagelijkse schoolpraktijk alle aandacht vraagt, de tijd vrijwel volledig opeist en telkens weer onverwachte prioriteiten stelt.

De inspectie beschouwt momenteel vooral de praktische problemen die met beschikbare capaciteit te maken hebben, als de belangrijkste belemmeringen voor scholen om een consequent systeem van kwaliteitszorg blijvend te laten functioneren.

4.2 De toepassing van informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs

In 1997 publiceerde het ministerie van OCenW 'Investeren in voorsprong', een actieplan dat het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het onderwijs moet stimuleren. Sedertdien worden de ontwikkelingen in computergebruik via systematische gegevensverzamelingen periodiek in kaart gebracht: de ICT monitor (Ten Brummelhuis, 1999).

4.2.1 Het algemene beeld

Het aantal computers in het voortgezet onderwijs blijkt flink gestegen: van 1 op 34 leerlingen in 1992 naar 1 op 20 leerlingen in 1998. Een groot deel van de beschikbare apparatuur is echter verouderd en niet geschikt voor moderne (multimedia-) programmatuur. Die grotere beschikbaarheid van apparatuur heeft overigens niet geleid tot een toename van het computergebruik in het onderwijs. Wel zijn meer leraren de computer gaan gebruiken bij allerlei ondersteunende activiteiten, zoals tekstverwerking, registratie van leerlingenvorderingen en administratieve werkzaamheden.

In 1998 gebruikte ongeveer een derde van de leraren de computer wel eens in de les. Bij 8 procent van de leraren is er sprake van wekelijks computergebruik in de les. Het meest gebeurt dit bij de vakken Nederlands, de moderne talen, natuur- en scheikunde, biologie en wiskunde.



Bijna 30 procent van de leraren maakte bij de lesvoorbereiding gebruik van Internet/WWW; 16 procent van de leraren bracht de leerlingen hiermee in aanraking. Buiten schooltijd werken leerlingen aanzienlijk vaker met computers dan op school. Uit onderzoek blijkt dat 60 procent van de leerlingen uit groep 7 van het basisonderwijs over evenveel functionele kennis en vaardigheden ten aanzien van computergebruik beschikt als de leerlingen uit het tweede leerjaar voortgezet onderwijs die het vak informatiekunde hebben gevolgd. De werkelijkheid buiten de school heeft in ICT een eigen dynamiek die op dit moment niet spoort met de mogelijkheden die de scholen kunnen bieden.

Scholen investeren tot nu toe vooral in de aanschaf van apparatuur. Dit gebeurde in de meeste gevallen niet op basis van een beleidsplan. Dat lijkt een van de redenen waarom de toepassing van ICT in de praktijk van het onderwijs niet evenredig aan het aantal computers is toegenomen. In 1998 werkten veel scholen aan de ontwikkeling van een visie op het toepassen van ICT binnen de school. Dit is een eerste stap voor een systematische invoering van ICT ter ondersteuning van het onderwijsleerproces. En dat is ook nodig. Tot nu toe bleven voorlichting en scholing van leraren duidelijk achter bij de aandacht die uitging naar de aanschaf van apparatuur.

De voornaamste knelpunten voor het daadwerkelijk toepassen van ICT in het onderwijs zijn (Ten Brummelhuis, 1999):

- leraren kampen met een tekort aan kennis en vaardigheden op het gebied van ICT;
- de kwaliteit van de beschikbare apparatuur is onvoldoende;
- ICT is moeilijk inpasbaar in de traditionele onderwijsaanpak van leraren;
- scholen beschikken over te weinig geschikte computers.

4.2.2 Voorhoedescholen

In 1998 kregen 119 scholen als 'voorhoedescholen' een financiële impuls voor de infrastructuur van ICT-toepassingen. In vrijwel al deze scholen zijn een of meer ICT-coördinatoren benoemd. Daarnaast heeft de systeembeheerder zijn intrede in het onderwijs gedaan. De tijd die scholen aanvankelijk beschikbaar stelden voor systeem-, applicatiebeheer en projectcoördinatie bleek al gauw te beperkt. Zeker bij de opzet en ontwikkeling van het systeem is veel begeleiding en ondersteuning nodig.

Ook in de voorhoedescholen verloopt de integratie van ICT in de vakken moeizaam. Dit blijkt ondanks alle goede wil een echt probleem.

Sommige scholen zijn begonnen met het bijstellen van vakleerplannen, een enkele school is daarmee klaar. De meeste scholen echter moeten deze operatie nog ter hand nemen. Scholing in vakdidactisch gebruik van ICT komt nog nauwelijks voor. Veel scholen kiezen eerst voor een scholing in basisvaardigheden.

4.3 Omgaan met tijd in het onderwijs

De tijd die scholen voor hun onderwijs en leerlingenbegeleiding bestemmen, wordt bepaald door wetgeving en bekostiging.

De bekostiging leidt ertoe dat de omvang van de klassen relatief groot is en dat de Nederlandse leraar in vergelijking met buitenlandse collega's veel lesuren onderwijs moet verzorgen (OECD, 1998).

Binnen de wetgeving verschillen de eisen voor tijdsbesteding tussen de eerste drie leerjaren en de leerjaren daarna.

4.3.1 De eerste drie leerjaren

De wetgever beperkt zich tot het noemen van een minimum aantal lesuren per jaar voor de eerste drie leerjaren: 1.280 lesuren van vijftig minuten (artikel 11c, lid 1 WVO). In een vorig onderwijsverslag constateerde de inspectie dat geen enkele school voldoet aan de eis van 1.280 lesuren in de eerste drie leerjaren (Inspectie van het Onderwijs, 1998).

Een verplichte minimumtabel bestaat nu nog slechts voor enkele vakken: maatschappijleer, de kunstvakken, lichamelijke opvoeding en de op het beroep gerichte vakken (artikel 23 en 24 Inrichtingsbesluit VO). Ten behoeve van de nieuwe bovenbouw HAVO-VWO en de leerwegen in het VBO-MAVO is en wordt de wetgeving in dit opzicht aangepast. De toedeling van het aantal wekelijkse lesuren aan de verschillende vakken in de basisvorming is een verantwoordelijkheid van de school. Als indicatie heeft de overheid in 1993 een zogenaamde adviesurentabel voor de basisvorming gepubliceerd. Bij de evaluatie van de basisvorming is de inspectie nagegaan hoe het gemiddeld aantal wekelijkse lesuren van vijftig minuten per vak per schoolsoort gedurende de periode van basisvorming is (voor de duur van drie jaar), en hoe deze aantallen zich verhouden tot de adviesurentabel (zie tabel 4.3.1)

Er komen de nodige afwijkingen van de adviesurentabel voor bij de lesurenverdeling over de verschillende vakken. De algemene teneur is dat de leerlingen van het (I)VBO (veel) minder lesuren volgen in de algemene vakken dan de leerlingen in het MAVO, HAVO en VWO. Voor een deel heeft dit te maken met een verschil in duur van de basisvorming voor deze vakken (twee jaar in het VBO, drie jaar in het AVO). Verder is het duidelijk dat scholen traditionele situaties binnen hun lessentabel die dateerden van voor de basisvorming, hebben laten voortduren. Zo krijgen IVBO-leerlingen beduidend meer lesuren techniek en verzorging. MAVO, HAVO en VWO noteren aanzienlijk meer lesuren voor Frans en aardrijkskunde, en meer lesuren voor Engels, natuur-/scheikunde, biologie, geschiedenis en de kunstvakken.

Het blijkt moeilijk voor scholen om de adviesurentabel in z'n algemeenheid toe te passen. Redenen daarvoor zijn: de verschillen tussen leerlingen die een differentiatie in aanbod noodzakelijk maken en de rechtspositionele verplichtingen jegens vakleraren die een sterke afwijking van bestaande structuren in korte tijd niet verantwoord maken.

Het schuiven met tijd in de vorm van lesuren voor bepaalde vakken is in de praktijk dus niet eenvoudig. De keerzijde van deze situatie is echter wel dat de leerlingen uit het (I)VBO worden geacht te voldoen aan de kerndoelen van bepaalde vakken uit de basisvorming na een aanzienlijk kortere voorbereidingstijd dan de andere leerlingen tot hun beschikking hebben. Er bestaat binnen het (I)VBO een spanning tussen het aanbod van de vakken uit de basisvorming en de beroepsgerichte vakken.



Tabel 4.3.1 Aantal lesuren in de basisvorming per vak per schoolsoort (tenzij anders vermeld, zijn per vak de uren vermeld bij een duur van de basisvorming van drie jaar)

vak	advies- tabel	IVBO	VBO	MAVO	HAVO	VWO	totaal
Nederlands ¹⁾	10,0	9,0	9,0	10,0	10,0	9,5	9,6
Engels	7,0	6,8	7,5	8,0	8,0	7,9	7,2
Frans	6,0	0,0	3,8 ²⁾	8,0	8,0	8,0	8,0
Duits (2) ³⁾	6,0	4,0	4,0	6,0	6,0	5,5	5,5
wiskunde	10,0	8,0	9,0	10,0	10,0	10,0	9,6
natuur-/scheikunde (2)	5,0	4,0	4,0	5,4	6,0	6,3	5,5
biologie (2)	3,0	3,6	3,0	6,0 ³⁾	4,0	4,0	3,8
techniek (2)	4,5	5,4	4,0	4,0	4,0	4,0	4,2
geschiedenis en staatsinrichting	5,0	4,0 ²⁾	4,0 ²⁾	6,0	6,0	6,0	5,9
aardrijkskunde	3,5	3,0 ²⁾	3,0 ²⁾	5,5	6,0	5,5	5,6
economie (1)	2,0	2,0	2,0	5,0 ²⁾	2,0	2,0	2,0
verzorging (1)	2,5	4,0 ²⁾	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
informatiekunde (1)	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
lichamelijke opvoeding ⁴⁾	9,0	8,0	8,0	8,0	7,3	7,0	7,6
kunstvakken ⁴⁾	7,0	9,0 ²⁾	8,0 ²⁾	8,1	9,0	8,5	8,8

1) tenzij anders vermeld, zijn per vak de uren vermeld bij een duur van drie jaar

2) het uren-aantal geldt voor een andere duur van de basisvorming voor die opleiding

3) het merendeel van de scholen heeft voor het vak de aangegeven basisvormingsduur

4) in artikel 23 en 24 van het Inrichtingsbesluit voortgezet onderwijs zijn nadere bepalingen opgenomen over het verplichte aantal uren voor deze vakken in het (I)VBO-MAVO, en voor lichamelijke opvoeding in het HAVO-VWO.

Bij de evaluatie van de basisvorming heeft de inspectie in kaart gebracht hoeveel dagen in het schooljaar 1997/1998 op scholen niet besteed werden aan het normale wekelijkse lesrooster. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen lesvervangende en niet-lesvervangende activiteiten. Tot de lesvervangende activiteiten rekent de inspectie: introductie, projecten, sportdagen, proefwerkdagen, excursies. Tot de niet-lesvervangende activiteiten behoren: rapportvergaderingen, begin schooljaar, einde schooljaar, andere geplande lesuitval. Alleen de categorie van niet-lesvervangende activiteiten leidt tot feitelijke lesuitval.

Gemiddeld over alle scholen blijken er 10,3 dagen lesvervangende activiteiten en 10,5 dagen niet-lesvervangende activiteiten voor te komen. Met name in het geval van niet-lesvervangende activiteiten blijken er tussen scholen verschillen te zijn die samenhangen met hun grootte: kleine scholen hebben 9,1 dagen, middelgrote scholen 10 dagen en grote scholen 11,7 dagen niet-lesvervangende activiteiten. De grootste verschillen worden door de rapportvergaderingen veroorzaakt.

Bepaalde lesvervangende activiteiten (zoals projecten en excursies) zijn nuttig voor het onderwijsproces, mits aangeboden in goede samenhang met het overige onderwijsaanbod en in een aanvaardbare verhouding (bijvoorbeeld enkele dagen per jaar). Niet alleen doorbreken zij de sleur van het wekelijkse lesrooster, ook bieden zij aan leraren en leerlingen mogelijkheden op een andere manier met leren bezig te zijn (blikverruiming door toepassingen buiten de school, ervaringen in een sociale context).

De niet-lesvervangende activiteiten blijken voor een groot deel te bestaan uit rapportvergaderingen en de organisatie van het opstarten en afronden van het schooljaar. Met name het einde van het schooljaar kost veel tijd: gemiddeld bijna vijf dagen waarin leerlingen in feite al vakantie genieten.

Behalve lesuitval als gevolg van geplande activiteiten kennen scholen niet voorziene lesuitval als gevolg van ziektes, privé-omstandigheden en dergelijke. Zeker voor het eerste (en tweede) leerjaar willen de scholen deze lesuitval zoveel mogelijk voorkomen. Daarom streven de meeste scholen ernaar een of meer leraren elke les als 'reserve' beschikbaar te hebben. In de praktijk is echter een honderd procent dekking niet reëel. Het hoge aantal lesuren per leraar en de grote groepsomvang spelen hierbij parten. Ook de regels omtrent beschikbaarheid en taakbelasting van de leraar die de CAO voortgezet onderwijs stelt, beperken de mogelijkheden tot deze vorm van vervanging.

Al eerder constateerde de inspectie dat de invoering van het premiedifferentiatiesysteem onbedoeld druk legt op de niet voorziene lesuitval (Inspectie van het Onderwijs, 1998). 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. Daardoor is het voor scholen lucratief geworden om de vervangingskosten zo laag mogelijk te houden. Onderzoek uit 1996 maakte duidelijk dat een kwart van de scholen voor voortgezet onderwijs minder vaak vervang dan enkele jaren eerder vanwege de financiële gevolgen die vervanging kan hebben (Buist e.a., 1996).

4.3.2 Leerjaar 4 en hoger

In de leerjaren 4 en hoger richten de scholen de onderwijstijd in volgens het aanbod van de examenvakken en de keuze die leerlingen daaruit maken. De wet laat de scholen daarbij veel ruimte.

Daardoor zijn er (grote) verschillen in geplande onderwijstijd tussen leerlingen, voor het merendeel variërend tussen 26 en 32 lesuren per week.

De lesuitval als gevolg van niet-lesvervangende activiteiten die de inspectie voor de eerste drie leerjaren heeft vastgesteld, doet zich in het algemeen ook voor in de hogere leerjaren. Maar in tegenstelling tot de praktijk voor de eerste leerjaren voorziet de schoolorganisatie van de hogere leerjaren bij onvoorziene lesuitval door ziekte en dergelijke lang niet altijd in vervangende lessen of toezicht. Met name in het HAVO-VWO acht men deze leerlingen in staat om zelf hun activiteiten te bepalen tijdens lesuren die uitvallen. In de bovenbouw is er dan ook sprake van een grotere lesuitval dan in de onderbouw.

4.3.3 Tijdsverlies bij leswisseling

Tijdens haar schoolbezoeken constateert de inspectie telkenmale dat de leswisseling vrijwel altijd een bron van tijdsverlies vormt (zie ook paragraaf 3.2.3). Op een doorsnee schooldag zijn er meestal drie momenten van leswisseling waarbij de leerlingen zich van het ene naar het andere lokaal moeten begeven zonder dat daarvoor tijd is ingeroosterd; het tijdstip van einde les A en begin les B valt samen. In die situatie is een verlies aan onderwijstijd van ten minste drie minuten gebruikelijk en bij wat verder uit elkaar liggende lokalen (zoals bijvoorbeeld het gymnastieklokaal) is dat al gauw vijf minuten. Daardoor gaat bijna 10 procent van zo'n onmiddellijk volgend lesuur structureel verloren. Volgens waarneming van de inspectie gebeurt het zelden dat scholen tussen direct op elkaar volgende lessen een kort migratiemoment inlassen, zodat de tijd die voor het onderwijs staat gepland, ook volledig daarvoor bestemd kan worden. Toch valt dit te overwegen met het oog op een efficiënte en evenwichtige besteding van de volle onderwijstijd.

4.3.4 Tijdsverlies door schoolverzuim

Verlies van onderwijstijd vindt ook plaats door ongeoorloofd schoolverzuim. Hiervoor ligt overigens het initiatief niet bij de school, maar bij de leerling. De leerling preferereert andere activiteiten (of een dolce far niente) boven het leren op school.



In Amsterdam is de afgelopen jaren het schoolverzuim gemeten voor het project 'Bij de les blijven'. De conclusie hier luidt dat het schoolverzuim tussen 1996 en 1998 is toegenomen. In het (I)VBO spijbelde ongeveer 25 procent van de leerlingen elke week ten minste eenmaal. Ook het aantal telaarcomers nam schrikbarend toe. Het groeiend aantal spijbelaars is volgens de onderzoekers voor een deel te verklaren door een betere registratie op de scholen. Van de scholen onderneemt overigens slechts de helft actie tegen de spijbelaars. De reden waarom de helft van de scholen niets onderneemt, is niet duidelijk. De inspectie constateert dat scholen in de grote steden zich vaak geplaatst zien tegenover een overmacht van problemen. Dit valt ook op te maken uit de bevinding van het Amsterdamse rapport dat scholen slecht te spreken zijn over de snelheid waarmee leerplichtambtenaren en zorginstellingen hulp bieden. In de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden VO-SVO moet het tegengaan en voorkomen van dergelijke tekortkomingen en kortsluitingen in leerlingenzorg een hoge prioriteit krijgen.

Op grond van artikel 25, lid 3 van de Leerplichtwet moeten schoolleiders jaarlijks aan de minister van OCenW opgave doen van de omvang van het ongeoorloofd schoolverzuim (in totaal aantal lesuren) op hun school. Uit gegevens van het Ministerie van OCenW (1996) wordt duidelijk dat slechts 42 procent van de scholen een dergelijke opgave heeft verstrekt in het laatste jaar waarover gegevens bestaan (zie paragraaf 7.4). Heldere informatie over het verlies aan onderwijstijd voor individuele leerlingen als gevolg van schoolverzuim is niet beschikbaar. Wel is duidelijk dat vooral de weinig gemotiveerde leerlingen nogal eens verzuimen; daardoor groeit hun onderwijsachterstand. Scholen kunnen voorwaarden creëren om het schoolverzuim tegen te gaan: aansluitende roosters, goede registratie, snelle reacties bij afwezigheid, maar vooral ook een prettig schoolklimaat en aantrekkelijke lessen. Het is echter uitgesloten dat elke vorm van schoolverzuim daarmee wordt voorkomen.

4.3.5 Tijdsverlies door vacatures op scholen

Schoolleiders geven de inspectie meer dan eens te kennen dat het hun steeds meer moeite kost om bevoegde leraren te vinden en dat deze moeite steeds vaker tevergeefs is. Hier en daar heeft men zelfs een beroep gedaan op 'rustende' collega's; in 1998 heeft de minister in negen situaties aan bevoegde gezagen formeel dispensatie verleend voor het tijdelijk benoemen van leraren die recentelijk gepensioneerd waren. Het komt echter vaker voor dat scholen op informele wijze een beroep doen op gepensioneerde leraren om hen voor korte perioden uit de brand te helpen. De behoefte aan leraren is toegenomen sedert de lesgevende taak van de leraar in schooljaar 1997/1998 is teruggebracht van 28 naar 26 lessen per week.

In situaties waarin een school geen bevoegde leraar kan aanstellen (zoals bij tijdelijke afwezigheid van een leraar), kan een leraar worden benoemd die niet aan alle benoembaarheidseisen voldoet. Meestal gaat het dan om een benoeming voor slechts enkele lessen. Daarvoor heeft het bevoegd gezag de goedkeuring van de inspectie nodig (artikel 33, lid 3 WVO). Het aantal zogenaamde 33.3 verklaringen geeft ook een indicatie van mogelijke krapte op de arbeidsmarkt. In 1998 heeft de inspectie 3.002 verklaringen verstrekt; dit is iets minder dan in 1997 (3.148) en vrijwel gelijk aan 1996 (3.000).

De inspectie heeft in oktober 1998 een onderzoek gedaan op alle 648 scholen voor voortgezet onderwijs naar het aantal vacatures dat toen nog onvervuld was, op welke vakken die vacatures betrekking hadden en wat de omvang ervan was.

Op 400 (62 procent) van de 648 scholen voor voortgezet onderwijs heeft men één of meer niet vervulde vacatures. Het gaat hier in totaal om 15.108 wekelijkse lessen; dat wil zeggen ongeveer 580 volledige leraarsbanen (fte's). In 1998 waren er 49.500 fte's voor onderwijsgevend in het voortgezet onderwijs; ruim 1 procent daarvan bleek niet ingevuld te kunnen worden op de wijze zoals bedoeld, namelijk door een bevoegde leraar.

Deze inventarisatie van vacatures omvat overigens niet het aantal lessen dat door onbevoegde docenten wordt gegeven en waarvoor de inspectie dispensatie van de bevoegdheid heeft verleend volgens artikel 33, lid 3 en 4 van de WVO.

Noodgedwongen hebben de scholen allerlei oplossingen bedacht waardoor het aantal daadwerkelijk niet gegeven lessen ten gevolge van vacatures beperkt bleef tot 4.342 wekelijkse lessen. De meest voorkomende maatregelen waren:

- het geven van overuren aan de zittende docenten (5.960 uur per week; op één school liep dit op tot 342 overuren, dat wil zeggen gemiddeld per docent 3 overuren);
- het aanstellen van leraren in opleiding, LIO's (1.854 uur);
- het aanstellen van lesassistenten, amanuenses, conciërges, bibliotheekassistenten, ouders enzovoort (299 uur);
- het vergroten van de omvang per klas of groep (202 uur);
- andere maatregelen zoals samenvoegen van clustergroepen uit verschillende leerjaren, zoals klas 5 en 6 voor Latijn en Grieks (2.461 uur).

Uiteindelijk bleven er 4.342 wekelijkse lessen over waarvoor de scholen geen oplossing konden vinden.

Op 298 scholen is het aantal niet gegeven lessen 'versleuteld' over meer klassen in één leerjaar door de lessentabel ad hoc aan te passen (1.443 lesuren). Dit betekent dat bijvoorbeeld vijf tweede klassen in plaats van de elke week geplande vier lessen wiskunde, drie lessen wiskunde kregen (waarmee een vacature van vijf uur werd 'opgelost').

Tenslotte heeft men op 143 scholen geen maatregelen genomen (of kunnen nemen) voor 2.899 wekelijkse lesuren die wel op het rooster staan, maar niet gegeven konden worden.

De vakken waarvoor de meeste niet te vervullen vacatures voorkwamen, zijn in volgorde van omvang en frequentie: wiskunde, natuurkunde, Nederlands, economie, Duits en Engels. Ook voor de klassieke talen die niet op alle scholen worden aangeboden, lag het aantal vacante uren relatief zeer hoog.

Er zijn verschillen in de mate waarin onderscheiden categorieën van scholen worstelen met het probleem van de niet vervulbare vacatures. Zo blijkt op scholen met veel leerlingen uit de culturele minderheidsgroepen het aantal vacatures gemiddeld hoger dan op andere scholen.

Ook naar denominaties zijn er verschillen. Protestants-christelijke scholen kennen meer vacatures dan de andere scholen, terwijl op rooms-katholieke en algemeen bijzondere scholen het aantal vacatures juist lager ligt. Openbare scholen hebben een gemiddeld aantal vacatures dat vrijwel gelijk is aan het landelijk gemiddelde.

Tijdens haar schoolbezoeken constateert de inspectie dat de problemen bij het invullen van vacatures na oktober 1998 zeker niet kleiner zijn geworden: vrijwel alle schoolleiders klagen over de schaarste aan bevoegde en geschikte leraren, zeker bij tussentijdse vervangingen. Deze ontoereikende beschikbaarheid van bevoegde leraren is niet bevorderlijk voor de kwaliteit van het onderwijs, omdat zij leidt tot het niet geven van lessen en tot noodmaatregelen zoals het samenvoegen van klassen, het vergroten van de omvang per groep of het aanstellen van niet bevoegde personen.

4.4 Examens

In deze paragraaf staan de bevindingen van de inspectie over de gang van zaken bij de examens beschreven (4.4.1) en over de evaluaties van schoolonderzoeken (4.4.2); meer in het bijzonder komt de evaluatie van het schoolonderzoek Latijn ter sprake (4.4.3).



4.4.1 Resultaten jaarlijks examenonderzoek

Wettelijke regels en voorschriften

Om de vraag te beantwoorden of de scholen zich houden aan de wettelijke regels en voorschriften heeft de inspectie de examenreglementen en programma's van toetsing en afsluiting uit een steekproef van 126 scholen geanalyseerd.

De examenreglementen

De analyse van de examenreglementen laat een verbetering zien ten opzichte van vorige jaren. Nog in 30 procent van de gecontroleerde examenreglementen (vorig jaar bijna 40 procent) ontbraken essentiële elementen als de juiste en volledige beschrijving van strafmaatregelen (artikel 5 van het Eindexamenbesluit VWO-HAVO-MAVO-VBO), van samenstelling en adres van de commissie van beroep en van de organisatie van het examen. Op 65 procent van de examenreglementen was niets aan te merken, terwijl 5 procent weliswaar geen echte fouten bevatte, maar voor verbetering in aanmerking kwam wat betreft volledigheid, duidelijkheid en leesbaarheid.

De programma's van toetsing en afsluiting

De analyse van de programma's van toetsing en afsluiting (PTA's) laat een verslechtering zien ten opzichte van 1997. Geheel foutloze PTA's zijn nog steeds zeer zeldzaam; bijna 95 procent van de PTA's was niet geheel correct of volledig.

Scholen geven vaak geen goede specificatie van de te bestuderen stof per onderdeel van het schoolonderzoek. Ook verzuimen ze in veel gevallen aan te geven op welke wijze de toetsing plaatsvindt: mondeling dan wel schriftelijk. In veel PTA's ontbreekt de voor een aantal vakken verplichte toetsing van vaardigheden. Verder staat de tijdsduur van de toetsen nogal eens niet aangegeven, evenmin als de manier waarop het eindcijfer wordt berekend.

De onvolkomenheden in de PTA's ontstaan door de verschillende manieren waarop vaksecties hun bijdragen aan het PTA van hun school leveren. Het komt daarbij vaak voor dat zij onvoldoende gewicht toekennen aan een formeel volledig correcte vastlegging van hun PTA. Ook schort het soms aan de communicatie tussen schoolleiding en vaksecties met als gevolg dat het PTA onvolledig en/of niet correct is. De formele tekortkomingen in de PTA's leiden in de praktijk meestal niet tot problemen, aangezien leraren hun programma's aan de leerlingen mondeling toelichten. Dit neemt niet weg dat alle scholen in beginsel moeten beschikken over volledige en correcte PTA's.

Het verlenen van faciliteiten

Het verlenen van faciliteiten voor gehandicapte en allochtone kandidaten geschiedt over het algemeen overeenkomstig de voorschriften. Vorig jaar is verplicht gesteld dat voor het verlenen van faciliteiten bij een niet zichtbare handicap een verklaring van een bevoegd psycholoog of orthopedagoog overlegd moet worden. Op grond van deze maatregel werd verwacht dat het aantal te verlenen faciliteiten op grond van dyslexie zou afnemen; deze categorie gehandicapte kandidaten was namelijk de afgelopen jaren aanzienlijk gegroeid. Tegen de verwachting in is het aantal verleende faciliteiten voor dyslectische kandidaten echter toch weer aanzienlijk gestegen.

Vrijstellingen

De vrijstellingen in het VBO werden overeenkomstig de voorschriften verleend. Zij gaven een niet onaanzienlijk aantal kandidaten de gelegenheid een tweede VBO-diploma te verwerven en zich daardoor beter te kwalificeren voor vervolgoopleidingen in het beroepsonderwijs.

Voorlichting aan de examenkandidaten

De schriftelijke voorlichting aan de examenkandidaten schiet nog tekort op 10 procent van de in de steekproef bezochte scholen: ze is onjuist, onvolledig of niet toegankelijk. Op de meeste scholen met een tekortschietende schriftelijke voorlichting blijkt echter de mondelinge informatie voldoende duidelijk te zijn.

Afname en administratieve verwerking

De inspectie heeft aandacht besteed aan het toezicht op de examens, de omstandigheden waaronder de examens werden afgelegd, het juiste gebruik van de toegestane hulpmiddelen, de onregelmatigheden, het bedrog en de storende gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden en de voornamelijk administratieve afhandeling van het examen. Zij constateert dat de overgrote meerderheid van de scholen aan de eisen van zorgvuldigheid inzake voorbereiding en uitvoering voldoet, met name ten aanzien van het toezicht, de omstandigheden waaronder het examen wordt afgelegd, en de verzorging van de hulpmiddelen.

Bij onregelmatigheden en bedrog is de afhandeling over het algemeen zorgvuldig. Het aantal meldingen aan de inspectie van onregelmatigheden en bedrog groeit. Dit is een ontwikkeling van de laatste jaren die erop wijst dat scholen alerter zijn geworden in hun toezicht tijdens de examenzittingen en preciezer in het doorgeven van hun ontdekkingen. Bij de administratieve verwerking van het examen is men soms niet zorgvuldig genoeg. Er blijken op 15 procent van de scholen in de steekproef problemen te zijn bij de administratieve verwerking, zoals het verkeerd of te laat invoeren van cijfers en het verwisselen van C- en D-examens, het verkeerd doorsturen van het examenwerk van eerste naar tweede corrector en het verwisselen van CITO-scores. Dit is hetzelfde percentage als in 1997.

Correctie

Bij de correctie van het centraal examenwerk deden zich ook in 1998 de gebruikelijke problemen voor. Er was weer een aantal ernstige meningsverschillen tussen eerste en tweede correctoren.

Dit jaar waren er geen meldingen dat een regionale of landelijke bijeenkomst van vakdocenten-examinatoren de normering voor het centraal examen van een bepaald vak wijzigde buiten de interpretatieruimte van het correctievoorschrift van de CEVO. Uit het onderzoek naar de kwaliteit van het centraal praktisch examen bij de beeldende vakken blijkt dat de onderzochte scholen ook dit jaar weer zorgvuldig met dit examenonderdeel zijn omgegaan.

Algemeen oordeel

Bij de afname van de examens betrachten scholen in het algemeen voldoende zorgvuldigheid. Er zijn echter enkele formele aspecten die scholen beter moeten verzorgen, met name de schriftelijke verzorging van de examendocumenten (vooral het PTA) en de administratieve verwerking van het examen.



4.4.2

Evaluaties van schoolonderzoeken

Het examen in het voortgezet onderwijs bestaat uit een schoolonderzoek en - voor een groot aantal vakken - uit een centraal examen. Het centraal examen is per schoolsoort en eventueel per niveau voor alle leerlingen hetzelfde. Het schoolonderzoek verschilt van school tot school. Dit maakt het mogelijk de toetsing in het schoolonderzoek te laten aansluiten bij het gegeven onderwijs. Tegelijkertijd kan de inrichtingsvrijheid van het schoolonderzoek leiden tot grote en mogelijk ook tot niet wenselijke verschillen tussen scholen. De cijfers van leerlingen voor het schoolonderzoek liggen gemiddeld hoger dan die voor het centraal examen. In 1998 was het verschil op MAVO (D-niveau), HAVO en VWO telkens 0,2 punt in het voordeel van het schoolonderzoek (zie paragraaf 6.1.1, tabel 6.1.1d). Die hogere cijfers zijn verklaarbaar: de toetsen van het schoolonderzoek sluiten meer aan bij het gegeven onderwijs van de school en het aantal toetsen van het schoolonderzoek is groter dan het eenmalige centraal examen.

Sedert 1993 gaat de inspectie na hoe de kwaliteit van de schoolonderzoeken is (Inspectie van het Onderwijs, Schoolonderzoek Onderzocht I, II, III, respectievelijk 1995, 1996 en 1997). Onderwerp van evaluatie vormden: bedrijfsadministratie VBO en economie HAVO in schooljaar 1993/1994; theorie technische vakken en vaktekenen technische vakken bij installatietechniek VBO en geschiedenis en staatsinrichting HAVO-VWO in schooljaar 1994/1995; theorie technische vakken bij elektrotechniek VBO en natuurkunde VWO in schooljaar 1995/1996.

De schoolonderzoeken in het VBO

Voor de op het beroep gerichte vakken van het VBO zijn er nooit door de overheid vastgestelde centrale examens afgenomen; de examens hebben hier formeel de status van schoolonderzoek. In het VBO was de afname van het schoolonderzoek per traditie vaak een impliciet deel van het onderwijs in de examenklas. Bij de omzetting van het LBO in VBO verzocht de staatssecretaris de scholen meer aandacht te besteden aan de formele afsluiting van de schoolopleiding. Sedert 1993 bevorderen de activiteiten van het Examenbureau VBO te Woerden de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de toetsopgaven bij de VBO-examens.

Binnen het VBO is dus duidelijk een ontwikkeling gaande die de professionaliteit en objectiviteit van de toetsopgaven in de schoolonderzoeken ten goede komt. Zo constateerde de inspectie bij de evaluatie van de theorie technische vakken bij elektrotechniek, dat ruim 80 procent van de scholen de landelijke eindtoets van het Examenbureau volledig of grotendeels afneemt.

De teneur van de evaluaties bedrijfsadministratie, installatietechniek en elektrotechniek was echter, dat op veel scholen voor VBO verbetering van het schoolonderzoek dringend gewenst is. Die verbetering is vooral nodig voor de beschrijving, de inhoud, het niveau en de normering van de schoolonderzoeken.

De schoolonderzoeken in HAVO-VWO

De evaluaties van de schoolonderzoeken economie HAVO, geschiedenis en staatsinrichting HAVO-VWO, en natuurkunde VWO waren overwegend positief.

Het schoolonderzoek economie HAVO voldeed in redelijke mate aan relevante eisen ten aanzien van vorm, spreiding, omvang en niveau van de toetsen. Verbetering was nodig voor de inhoud en constructie van de toetsen. Ook constateerde de inspectie dat de scholen vrijwel uitsluitend schriftelijke toetsen voorlegden. Het kwam nauwelijks voor dat de leerlingen werkstukken moesten maken of mondelinge toetsen moesten afleggen, terwijl dit zeker zinvol zou zijn met het oog op de eisen van de vervolgoopleidingen.

Het schoolonderzoek geschiedenis en staatsinrichting HAVO-VWO voldeed ruimschoots aan de gestelde eisen voor de beschrijving ervan, alsook voor de inhoud, vorm, omvang en constructie van de toetsen. Daarentegen was het oordeel over de normering en het niveau niet positief. De correctiemodellen lieten veel te wensen over en de leerlingen waren meestal niet vooraf op de hoogte gesteld van de normering. Het niveau van de toetsopgaven voor het schoolonderzoek en die voor het centraal examen liep zeer uiteen. Op dit punt kwamen ook grote verschillen tussen scholen voor.

Bij het schoolonderzoek natuurkunde VWO oordeelde de inspectie gematigd positief over de inhoud, vorm, omvang, normering, beoordeling en het niveau van de toetsen. Het ging hier om de schriftelijke toetsen en de practicumtoets binnen het schoolonderzoek. De beschrijving van het schoolonderzoek diende op veel scholen te worden verbeterd. Bij de practicumtoets misten veel scholen een kwalitatief voldoende beoordelingsmodel en bleken zij het niveau onvoldoende te bewaken. Ook over het toetsen van de vaardigheden met behulp van de computer, het toetsen van de 'fysisch-maatschappelijke vaardigheden' en het laten uitvoeren van een keuze-opdracht was het oordeel negatief.

4.4.3 Evaluatie schoolonderzoek Latijn

In het schooljaar 1997/1998 vormde het schoolonderzoek van het vak Latijnse taal en letterkunde object van de evaluatie.

De centrale vraag voor de evaluatie luidde: voldoet het schoolonderzoek van Latijn in het VWO aan redelijke eisen ten aanzien van de inhoud, de vorm, de omvang, de constructie, de normering en het niveau?

Deze centrale vraag is in drie deelvragen uitgewerkt:

- Voldoen de schoolonderzoeken aan de eisen van het examenprogramma?
- Wordt bij de samenstelling, het afnemen en het beoordelen van de schoolonderzoeken voldoende zorgvuldigheid betracht?
- Zijn de schoolonderzoeken van een aanvaardbaar moeilijkheidsniveau, te vergelijken met het centraal schriftelijk examen?

De eerste deelvraag richt zich op de mate waarin het schoolonderzoek aan de eisen van de wet voldoet, de twee andere deelvragen hebben betrekking op aspecten van integriteit bij het opstellen en afnemen van het schoolonderzoek.

Voornaamste uitkomsten

De voornaamste uitkomsten van de evaluatie van het schoolonderzoek Latijnse taal en letterkunde zijn:

- De meeste schoolonderzoeken schieten in formeel opzicht tekort. Dat wil zeggen: de eisen van de relevante wet- en regelgeving blijken door de meeste scholen onvoldoende te worden nageleefd bij de opzet en uitvoering van het schoolonderzoek (zo slaagt twee derde van de scholen er niet in de leerlingen het vereiste aantal pagina's Latijnse teksten te laten lezen).
- De verscheidenheid van de schoolonderzoeken is naar inhoud en moeilijkheidsgraad zo groot, dat onderlinge vergelijkbaarheid slechts beperkt mogelijk is en de slaagkansen van sommige leerlingen in het perspectief van het centraal examen sterk uiteenlopen.

Samenvatting van de bevindingen en conclusies

Het blijkt lastig voor de meeste docenten-examinatoren om in alle opzichten te voldoen aan de formele aspecten van het schoolonderzoek. De beschrijving van het schoolonderzoek in de programma's van toetsing en afsluiting is slechts in bijna 15 procent van de gevallen geheel correct. Zo is bijvoorbeeld de schoolonderzoeklectuur in de meeste gevallen niet volledig vastgelegd.



De schoolonderzoeken worden in ongeveer 80 procent van de gevallen door één persoon samengesteld, zonder overleg met vakcollega's. Dit leidt er niet toe dat er serieuze vakinhoudelijke onjuistheden in de toetsen voorkomen. Ook formuleringen en vormgeving zijn in verreweg de meeste toetsen goed verzorgd.

De vragen en opdrachten in de toetsen gaan veelal over toelichtingen op en verklaringen van voorgelegde teksten. Vragen die betrekking hebben op cultuurhistorische achtergronden komen in beperkte mate voor, terwijl vragen over de doorwerking van de Latijnse literatuur en cultuur nauwelijks worden gesteld. In verschillende schoolonderzoeken komen voortreffelijke toetsen voor; overheersend zijn echter de vragen en opdrachten met een weinig uitdagend reproductief karakter.

Grote verschillen tussen schoolonderzoeken zijn zichtbaar in de mate waarin de vertaling van een niet eerder door de leerlingen gelezen Latijnse tekst ('nieuwe vertaling') en de stof van het centraal examen in het cijfer van het schoolonderzoek meetellen.

Hoewel in de meeste gevallen een correctiemodel en puntenwaardering ontbreken, blijkt de correctie door de docenten-examinatoren zorgvuldig te geschieden; zij het ietwat soepel. Het gemiddelde cijfer van de docenten-examinatoren voor de toetsen van het schoolonderzoek is 6,8. Ervaren vakdocenten-beoordelaars ten behoeve van de evaluatie door de inspectie waarderen dezelfde toetsen met een 6,6.

Het schoolonderzoek biedt aan scholen de mogelijkheid om in de examinering eigen accenten te leggen. Dit mag er volgens de inspectie niet toe leiden dat de moeilijkheidsgraad van het schoolonderzoek substantieel afwijkt van die bij het centraal examen.

Meer dan de helft van de schoolonderzoeken (60 procent) heeft een moeilijkheidsgraad die vergelijkbaar is met of hoger ligt dan die van het centraal examen. In deze schoolonderzoeken heeft de inspectie vaak uitstekende vragen en opdrachten aangetroffen, die een beroep doen op het vermogen van leerlingen om kennis en inzicht te tonen door bijvoorbeeld teksten te analyseren en verbanden te leggen.

Daarentegen blijkt ruim 40 procent van de schoolonderzoeken gemakkelijker te zijn dan een 'gemiddeld' centraal examen. Dit komt door een oppervlakkige toetsing van tekstbegrippen, door vragen die reproductie-antwoorden veronderstellen, door globale en eenvoudige vragen over achtergronden, door 'losse' vragen over grammatica en door woordjesoverhoringen.

De scholen die een schoolonderzoek afnemen dat naar het oordeel van de inspectie gemakkelijker is dan een doorsnee centraal examen, scoren gemiddeld het laagste cijfer voor het centraal examen, maar het hoogste voor het schoolonderzoek.

De inspectie constateert dan ook dat de verschillen in vorm, inhoud en omvang van de schoolonderzoeken zo groot zijn, dat onderlinge vergelijkbaarheid slechts beperkt mogelijk is en dat de slaagkansen van sommige leerlingen in het perspectief van het centraal examen sterk uiteenlopen.

Tenslotte is er reflectie nodig op de bevinding dat veel scholen in de praktijk niet blijken te voldoen aan de eis van het examenprogramma dat leerlingen 45 pagina's Latijnse teksten moeten lezen.

De mate waarin scholen niet tegemoet komen aan deze norm, is te groot om daaraan voorbij te gaan (63 procent van de scholen slaagt er niet in). Blijkbaar maakt de context waarin Latijn wordt gedoceerd en geleerd, het lezen van het vereiste leatuurpensum op de meeste scholen tot een illusie. De inspectie vindt deze situatie ongewenst.

5 DE SAMENWERKING TUSSEN SCHOLEN

Scholen voor voortgezet onderwijs functioneerden tot voor kort nogal los van elkaar. Dat gaf problemen wanneer leerlingen tussentijds van school veranderden, bij verwijderingen, en vooral ook bij de aansluiting tussen scholen die onderwijs verzorgen dat op elkaar zou moeten aansluiten. Als gevolg van de enorme fusiegolf en door de grote inhoudelijke en structurele vernieuwingen (tweede fase HAVO-VWO, VMBO, samenwerkingsverbanden VO-SVO) zijn scholen met elkaar in contact gekomen. Een bekend voorbeeld vormen de netwerken tussen scholen ter voorbereiding op de tweede fase HAVO-VWO. In deze paragraaf komen de aansluiting tussen het VBO-MAVO en de vervolgoopleidingen in het beroepsonderwijs (verenigd in de ROC's, de regionale opleidingscentra) en de samenwerkingsverbanden VO-SVO ter sprake.

5.1 De aansluiting tussen VBO-MAVO en het beroepsonderwijs

5.1.1 De problematische aansluiting

Jongeren mogen het onderwijs niet verlaten zonder startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Dit heeft de overheid als doelstelling geformuleerd. In de eerste fase van het voortgezet onderwijs (VBO-MAVO en de eerste drie leerjaren in het HAVO-VWO) kunnen leerlingen geen startkwalificatie behalen. Daartoe moeten zij of het HAVO-VWO met succes afronden, of een kwalificatie verwerven via een van de leerwegen binnen de instellingen voor educatie en beroepsonderwijs (de ROC's en de agrarische opleidingscentra, de AOC's).

Met name de overgang van VBO-MAVO naar een van de opleidingen in het ROC vormt voor leerlingen een lastige barrière in het traject dat uiteindelijk naar een startkwalificatie moet leiden. De oorzaken daarvan zijn velerlei. Tegenover de sterk sturende en begeleidende didactiek in het VBO-MAVO staat vaak een grotere afstandelijkheid van leraren in het ROC, die bij hun cursisten een zekere zelfstandigheid in leren en werken veronderstellen. Voorts is de inhoudelijke aansluiting tussen VBO-MAVO en ROC niet goed. Soms is er in het eerste leerjaar van het ROC nog veel overlap in programma's waardoor bij cursisten demotivatatie toeslaat, soms is het niveau in het ROC te hoog. De aansluitingsproblemen worden versterkt doordat leraren in verwante opleidingen van VBO-MAVO en ROC doorgaans geen weet hebben van elkaars programma's en werkwijzen.

Het gevolg van dit gat tussen beroepsvoorbereiding en -opleiding is onder meer zichtbaar in de onacceptabel hoge uitvalpercentages in het ROC: een percentage cursisten dat afhankelijk van de sector varieert van 30 tot 50 procent, verlaat voortijdig de opleiding (Van Eijndhoven en Flug, 1998). Een groot deel van de cursisten die de pijp aan Maarten geven, doet dat al in het eerste leerjaar.

Intussen zijn alle betrokkenen in het VBO-MAVO en ROC ervan overtuigd dat de aansluitingsproblematiek alleen met een gezamenlijke benadering kan worden aangepakt. Zo zijn er op vele plaatsen 'convenanten' opgesteld tussen bevoegde gezagen van scholen voor VBO-MAVO en ROC's waarin de partijen zich verplichten tot een gezamenlijke inspanning om de aansluiting zodanig te verbeteren dat meer leerlingen met succes een opleiding in het ROC kunnen afronden. Deze convenanten zijn vooral te beschouwen als intentieverklaringen die nog een praktische uitwerking vereisen.



Verder zijn er - soms als nadere uitwerking van een convenant - aansluitingsprojecten tot stand gekomen die in het algemeen een soepele doorstroming tussen enerzijds het MAVO en de afdelingen in het VBO en anderzijds de opleidingen in de ROC's willen bevorderen. Met name de afgelopen twee jaren is het aantal aansluitingsprojecten toegenomen: in 1998 waren er twintig zodanig operationeel dat ze deelnamen aan een inventarisatie van organisatiestructuren en activiteiten (SLO, 1998). Het gaat hier om vaak omvangrijke samenwerkingsverbanden; in de meeste projecten werken meer dan zes scholen voor voortgezet onderwijs samen met een of meer ROC's. Het aantal leerlingen dat in klas 4 VBO-MAVO en in het eerste leerjaar van het ROC (of AOC) zit, varieert per project sterk: van minder dan 2.500 tot meer dan 50.000.

De activiteiten die de aansluitingsprojecten uitvoeren of voorbereiden, zijn:

- Pedagogische afstemming en aandacht voor studievoorderende activiteiten van het ROC ontwikkelt het zelfstandig werken van cursisten zich steeds meer als uitgangspunt voor de didactische werkwijze. Voor de leerlingen die van het VBO-MAVO komen, levert deze werkwijze grote problemen op.
- Inhoudelijke afstemming. Door programma's naast elkaar te leggen maakt men vergelijkingen tussen de leerstof van verwante vakken en afdelingen in VBO-MAVO en vervolgoopleidingen in het ROC.
- Begeleiding van leerlingen. Verbetering van het proces van loopbaanoriëntatie en -begeleiding, aanmelding, plaatsing en terugrapportage.
- Wederzijdse beeldvorming. Onderlinge informatie-uitwisseling is nodig omdat er bij leraren en middenkader vaak sprake is van onjuiste of onvolledige opvattingen omtrent de actuele situatie in het toeleverende dan wel ontvangende onderwijs.

5.1.2 Risicoleerlingen tussen VBO-MAVO en ROC

Leerlingen die het onderwijs ongediplomeerd verlaten en leerlingen die in het bezit zijn van een VBO- en MAVO-diploma, maar geen vervolgopleiding gaan volgen, worden tot de voortijdige schoolverlaters gerekend. Binnen deze groep zijn vrij veel 'risicoleerlingen' te onderscheiden. Risicoleerlingen zijn jongeren die om uiteenlopende redenen niet in staat zijn zonder nadere toerusting in te stromen in een beroepsopleiding van een ROC. Het spreekt voor zich dat de problematische aansluiting tussen VBO-MAVO en ROC zich in het bijzonder in deze groep wrekt.

Hoeveel jongeren lopen aantoonbaar extra risico's in het opleidingstraject van VBO-MAVO tot en met het behalen van een beroepskwalificatie in het ROC?

De inspectie rekent daartoe de leerlingen die aangewezen zijn op het speciaal voortgezet onderwijs en op het leerwegondersteunend onderwijs; de leerlingen die het VBO-MAVO (tussentijds) ongediplomeerd verlaten, en de leerlingen die een VBO-diploma met uitsluitend vakken op A- of B-niveau behalen. Het aantal leerlingen in deze (elkaar gedeeltelijk overlappende) categorieën is aanzienlijk.

De groep leerlingen in het SVO-LOM/MLK en het IVBO/LWOO vertoont al jaren een stijging. In 1998 zaten er ruim 82.000 leerlingen.

Het aantal ongediplomeerde schoolverlaters uit VBO-MAVO loopt de afgelopen jaren terug, maar bedroeg in 1996 nog 11.900. Van deze groep gingen bijna 5.000 leerlingen naar een deeltijdoopleiding in het beroepsonderwijs en volgden 7.000 leerlingen geen enkele opleiding meer.

Het aantal leerlingen dat een VBO-diploma met uitsluitend vakken op A/B-niveau verwierf, was in 1998 evenals in 1997 ongeveer 21.000; dit is ruim 40 procent van alle VBO-geslaagden.

Zonder de groep uit het SVO en het IVBO/LWOO die voor een deel aangewezen is op eigen trajecten en voor een deel samenvalt met de leerlingen die op A/B-niveau slagen, gaat het op jaarbasis in totaal om ongeveer 30.000 risicoleerlingen die binnen het beroepsvoorbereidend en -kwalificerend traject bij voorbaat ernstige belemmeringen ondervinden.

In het verleden plachten de instellingen voor beroepsonderwijs risicoleerlingen op te vangen in verschillende trajecten, zoals oriëntatie- en schakelcursussen, het vormingswerk, toeleidingstrajecten naar deeltijdopleidingen en dergelijke. Per 1 augustus 1997 is de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) van kracht. Nu worden leerlingen in het beroepsonderwijs uitsluitend ingeschreven in een beroepskwalificerend traject. Voor leerlingen die (nog) niet aan de toelatingsvoorwaarden van de gewenste opleiding voldoen, (nog) geen duidelijke opleidingskeuze kunnen maken en/of extra hulp nodig hebben om de eindtermen van de opleiding te halen, wordt extra ondersteuning niet meer georganiseerd in afzonderlijke trajecten, maar gaat deel uitmaken van de beroepsopleiding zelf. Daartoe voorziet de WEB in de zogenaamde voorbereidende en ondersteunende activiteiten die aan de opleiding kunnen worden toegevoegd.

Scholen voor voortgezet onderwijs hebben de mogelijkheid doorstroomprogramma's te verzorgen voor hun leerlingen (artikel 11f en artikel 118c WVO). De bedoeling hiervan is leerlingen een als het ware op maat gesneden voorbereiding op vervolgopleidingen te geven. Juist voor risicoleerlingen kunnen doorstroomprogramma's een reddend perspectief bieden door hun eerder inzoomen op een bepaald beroep en vervolgtraject. In de praktijk blijken er echter heel weinig doorstroomprogramma's te worden gerealiseerd. Tijdens de evaluatie van de basisvorming in 120 scholen trof de inspectie slechts acht scholen aan die op een of andere manier een doorstroomprogramma kenden: sommige met een programma van één jaar, andere met een programma van twee jaar. In de nieuwe structuur van het VMBO komen de doorstroomprogramma's niet meer voor. Ook de Leerplichtwet creëert mogelijkheden voor scholen om leerlingen die in het volledig dagonderwijs vastlopen, programma's te bieden met perspectief op een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Zo geeft artikel 3a van de Leerplichtwet aan de gemeente de bevoegdheid toe te staan dat een leerling vanaf de leeftijd van veertien jaar onder strikte voorwaarden een 'dual' onderwijsprogramma gaat volgen waarin algemene vorming en praktijkervaring worden gecombineerd. Verder geeft artikel 3b de gemeente de mogelijkheid toe te staan dat een leerling in het laatste jaar van de leerplicht wordt ingeschreven in een instelling voor partiële leerplicht (het ROC). Gegevens van het ministerie van OCenW maken duidelijk dat beide artikelen in de jaren 1995-1997 vaker zijn toegepast, met name artikel 3a. Ondanks deze toename gaat het nog altijd om uiterst kleine aantallen: 754 voor artikel 3a en 600 voor artikel 3b. Uit het beperkte gebruik van de wettelijke mogelijkheden om doorstroomprogramma's en dual trajecten op te zetten, blijkt dat scholen voor voortgezet onderwijs slechts mondjesmaat alternatieve oplossingen weten te realiseren voor leerlingen die vastlopen en dreigen uit te vallen.

In de WEB zijn de zogenaamde assistentenopleidingen in de ROC's bedoeld voor leerlingen die drempelloos moeten instromen. De spreiding en het aantal assistentenopleidingen zijn echter nog niet zodanig dat zij voldoende soelaas kunnen bieden aan de instroom van ongediplomeerde VBO- en MAVO-leerlingen. Bovendien blijken de aantallen cursisten in de assistentenopleidingen beduidend lager te zijn dan de aantallen van de potentiële doelgroep die in het verleden in allerlei specifieke trajecten terechtkwam (zie BVE, paragraaf 2.1).

De inspectie constateert dat de bereikbaarheid van beroepsopleidingen voor risicoleerlingen nog uiterst problematisch is. Door de voortijdige schooluitval en door de gebrekkige aansluiting tussen VBO-MAVO en de opleidingen in de ROC's komen deze leerlingen in een moeilijke positie terecht (Inspectie van het Onderwijs, 1998).

In het begin van 1998 gaf ongeveer een derde van de ROC's te kennen de risicoleerlingen in schooljaar 1997/1998 nog wel te hebben toegelaten, maar dit in de toekomst niet meer te willen doen. In het algemeen zouden leerlingen van wie men inschat dat deze geen startkwalificatie kunnen behalen, op veel ROC's niet meer worden toegelaten (Van Eijndhoven en Vlug, 1998).



Aan het einde van 1998 bracht een klein onderzoek aan het licht dat de ROC's zich bewuster zijn geworden van hun verantwoordelijkheid voor de risicojongeren: men heeft budgetten vastgesteld voor het tegengaan van uitval en er groeit aandacht voor samenwerking met het VBO-MAVO om de aansluiting te verbeteren (Visser, 1998). Ook de mogelijkheid tot trajectbegeleiding die de minister heeft geboden, beoogt de uitval van risicojongeren tegen te gaan. Het is de bedoeling dat speciale begeleiders uit het totale aanbod van voorzieningen in onderwijs, werk en hulpverlening een traject-opmaat samenstellen voor partieel leerplichtige cursisten die dreigen uit te vallen.

Een van de belangrijkste taken van de aansluitingsprojecten is het binnen boord houden van en maatschappelijk perspectief bieden aan de risicojongeren. Gelukkig weten sommige projecten successen te behalen. Dat gaat weliswaar met veel vallen en opstaan, en de vooruitgang verloopt minder snel dan gewenst, maar toch. Zo staat de werkgroep flexibele leerwegen in het aansluitingsproject De Overstap in Groningen als 'kleine parel' te boek. Hier krijgen leerlingen een aangepaste leerweg binnen de beroepsopleidingen van het ROC, onder meer door extra begeleiding vanuit het (I)VBO (Pastoor-Meuleman en Zwarter, 1998).

Er zijn echter diverse recente ontwikkelingen op het gebied van het voorkomen en tegengaan van onderwijsachterstanden.

Sedert 1 augustus 1998 is de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor een eigen onderwijsachterstandenbeleid wettelijk vastgelegd. Het valt te verwachten dat de risico-leerlingen hierdoor bijzondere aandacht krijgen. Verder zijn vanaf 1 augustus 1998 alle scholen voor VBO en MAVO verplicht deel te nemen aan een samenwerkingsverband VO-SVO. Ook hier staan de risicoleerlingen volop in de belangstelling. Tenslotte is in 1998 een platform risicogroepen opgericht.

De inspectie hoopt dat de initiatieven die deze nieuw gevormde werkverbanden nemen, niet naast elkaar zullen lopen. Regionaal is van het begin af aan afstemming nodig. Een kristallisatiepunt daarbij kan heel goed de voorbereiding zijn op de nieuwe leerwegen in het VMBO die vanaf 1 augustus 2000 gelden. Een van de uitgangspunten bij deze herprogrammering was een goede longitudinale aansluiting op de leerwegen in het ROC.

5.2 De samenwerkingsverbanden VO-SVO

In 1998 hebben vrijwel alle scholen voor MAVO en VBO samenwerkingsverbanden gevormd met de scholen voor SVO-LOM en -MLK. Dit is het sluitstuk van een ontwikkeling die nu zo'n tien jaar geleden begon. Vanaf 1 augustus 1998 is de samenwerking tussen VBO-MAVO en het SVO bij wet verplicht (artikel 10h WVO). In de voorafgaande jaren waren de voorwaarden voor inhoudelijke samenwerking tussen de scholen niet gunstig, de meeste scholen voor VBO en MAVO fuseerden en moesten alle zeilen bijzetten om organisatorische en personele problemen het hoofd te bieden. In 1998 is de situatie echter zodanig geëvolueerd dat schoolleiders en leraren overtuigd zijn van de noodzaak om de problemen van zorgleerlingen in onderlinge samenwerking tussen VBO-MAVO en SVO op te lossen.

Intussen hebben al sedert 1989 samenwerkingsverbanden VO-VSO (nu VO-SVO) ervaring opgedaan in het signaleren, diagnosticeren en begeleiden van leerlingen met problemen. Daarbij speelden de ambulante begeleiders uit het VSO-LOM een belangrijke rol. Er werden hulpinstrumenten ontwikkeld (zoals een schoolvragenlijst die informatie verschaft over motivatie, welbevinden en dergelijke van leerlingen), draaiboeken voor zorgteams en verzamelingen toetsen. Ook legden vele samenwerkingsverbanden afspraken met de basisscholen vast over het onderwijskundig rapport waarmee de basisschool het voortgezet onderwijs informeert over de kwaliteiten van elke leerling en over de wijze waarop de begeleiding van de leerling heeft plaatsgevonden.

Ter voorbereiding van de nieuwe structuur in het VBO-MAVO en het SVO-LOM/MLK zijn pilotprojecten toegekend aan samenwerkingsverbanden. De eerste tranche van 28 pilotprojecten in 1997 had tot doel aspecten van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs te beproeven. In 1998 is een tweede tranche van 54 projecten van start gegaan. De helft van deze nieuwe projecten (27) richt zich op de regulering van de leerlingenstromen. De behoefte van de scholen om leerlingen tijdig op een passende plek te krijgen is groot. Bovendien ligt er de wettelijke eis dat leerlingen straks alleen via de regionale verwijzingscommissie en de permanente commissie leerlingenzorg in het praktijkonderwijs respectievelijk leerwegondersteunend onderwijs kunnen worden geplaatst. Daarom trachten deze pilotprojecten diagnose-instrumenten, modellen voor doelgroepidentificatie en modellen voor afspraken over toetsing en plaatsing te ontwikkelen.

In paragraaf 3.1 heeft de inspectie deze behoefte om leerlingen tijdig een goede plaats te geven mede in verband gebracht met de toenemende sociaal-emotionele problematiek waarmee het voortgezet onderwijs wordt geconfronteerd. Ook lijkt dit streven het antwoord van het voortgezet onderwijs te zijn op de naar leer-, ontwikkelings- en gedragsmoeilijkheden breder samengestelde leerlingenpopulatie die sedert het Weer Samen Naar School-beleid de basisscholen verlaat. Maar ook formele regels dwingen scholen tot optimale plaatsing van leerlingen: artikel 27, lid 1 WVO verbiedt de definitieve verwijdering van een leerplichtige leerling, tenzij een andere school bereid is deze leerling toe te laten. Het streven van de pilotprojecten naar regulering van leerlingenstromen en naar de daarbij horende deskundigheid om leerlingen goed te diagnosticeren en adequaat te begeleiden sluit aan bij de gewijzigde regelgeving. Hoe eerder een leerling 'op zijn stek' zit, hoe minder verwijderingsproblemen.

In samenhang met het streven naar de regulering van leerlingenstromen constateert de inspectie dat er buiten de mogelijkheden van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs op veel plaatsen behoefte is aan aparte opvangvoorzieningen (soms 'time out' genoemd) voor sociaal en gedragsmatig zeer problematische leerlingen. Het zijn immers juist langdurige ernstige gedragsproblemen die verwijdering van een reguliere school urgent maken, maar tegelijkertijd de acceptatie op een andere school blokkeren. De signalen die de inspectie van de scholen hierover ontvangt, zijn frequent en serieus. Alleen een uiterst consequente werkwijze van alle betrokkenen in onderlinge afstemming binnen een samenwerkingsverband kan op termijn enig soelaas bieden voor de brede groep leerlingen die ernstige problemen hebben in het volledig dagonderwijs. De inspectie tekent hierbij aan dat scholen tot nu toe niet alle mogelijkheden benutten om leerlingen die vastlopen weer perspectieven te bieden. Een voorbeeld is de ontheffing van de volledige leerplicht ten behoeve van een deeltijdopleiding (artikel 3a en 3b Leerplichtwet); daartoe is structurele samenwerking met de leerplichtambtenaar en het ROC (en waar mogelijk het AOC) noodzakelijk. Bij het oplossen van moeilijkheden met leerlingen benutten nog niet alle scholen voldoende de contacten met de leerplichtambtenaar. De noodzaak om vanuit de samenwerkingsverbanden een structurele relatie met de ROC's (en AOC's) te onderhouden, is in paragraaf 5.1 aan de orde geweest.

6 OPBRENGSTEN

In dit hoofdstuk staan de opbrengsten van het voortgezet onderwijs die onmiddellijk of op korte termijn zichtbaar zijn. Het gaat om de percentages geslaagden, de deelname aan de eindexamens, de keuze van de eindexamenvakken en de doorstroming van leerlingen binnen de scholen. De gegevens zijn op landelijk niveau verzameld en bewerkt; de resultaten van afzonderlijke scholen zijn hierin niet herkenbaar.

In een samenwerkingsverband met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Informatie Beheer groep (IB-groep) heeft de inspectie de examenresultaten van 1998 op individueel niveau geanalyseerd naar etniciteit. De resultaten hiervan zijn verwerkt in paragraaf 6.1.

6.1 Eindexamenresultaten

6.1.1 Landelijke resultaten

Percentages geslaagden

In tabel 6.1.1a is voor de verschillende schoolsoorten het percentage kandidaten vermeld dat slaagde voor het examen.

Tabel 6.1.1a Percentages geslaagden

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
(I)VBO	92	92	92	91	93	93
MAVO	94	93	94	93	96	94
HAVO	83	84	84	85	85	83
VWO	85	88	87	88	89	88

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Het percentage geslaagde kandidaten per schoolsoort is in de afgelopen jaren ongeveer constant gebleven. De slaagpercentages van het HAVO zijn het laagst.

Slaagpercentages naar etniciteit

Voor de bepaling van de etniciteit van elke examenleerling heeft het CBS gebruik gemaakt van gegevens uit het bevolkingsregister. De volgende driedeling is gemaakt:

- autochtone leerlingen: dit zijn leerlingen die zelf en van wie de beide ouders zijn geboren in Nederland;
- allochtone CUMI-leerlingen: dit zijn leerlingen die voldoen aan de definities uit de zogenaamde CUMI-Regeling voortgezet onderwijs voor zover dit uit de bevolkingsadministratie is af te leiden (het betreft dan voornamelijk leerlingen wier beide ouders afkomstig zijn uit landen als Marokko, Turkije, voormalig Joegoslavië, leerlingen die behoren tot de Surinaamse en Antilliaanse bevolkingsgroep, en nog enkele andere groepen); voor verreweg het grootste deel van hen (78 procent) zijn Turkije of Marokko de herkomstlanden;
- allochtone leerlingen in brede zin (exclusief CUMI-leerlingen): dit zijn leerlingen die geen autochtoon zijn maar die niet behoren tot de groep leerlingen waarvoor een school CUMI-faciliteiten kan aanvragen; deze groep is heel diffuus: ongeveer de helft van de groep bestaat uit leerlingen met ouders die beiden zijn geboren in een 'westers' land, de andere helft betreft leerlingen van wie één van beide ouders afkomstig is uit Nederland of een ander 'westers' land en de andere ouder uit een land zoals aangegeven in de CUMI-regeling.



De resultaten per schoolsoort en etnische groep zijn gebaseerd op een steekproef van 150.000 examenleerlingen waarvan het CBS de etniciteit kon bepalen (84 procent van alle examenleerlingen). Het CBS geeft aan dat deze steekproef goed bruikbaar is voor het vergelijken van slaagpercentages tussen verschillende etnische groepen.

In de steekproef is 6 procent van de examenkandidaten in 1998 te betitelen als CUMI-leerling. De bredere groep allochtonen (exclusief CUMI) omvat ongeveer twee keer zoveel leerlingen: 13 procent van de examenleerlingen. De overige examenkandidaten (81 procent) zijn autochtone leerlingen. Voor de landelijke resultaten worden de totale examengegevens van de inspectie gebruikt. Het aantal CUMI-leerlingen in alle examenklassen bedraagt 7 procent van het totaal.

De deelname van CUMI-leerlingen aan de examens van de verschillende schoolsoorten wijkt sterk af van de deelname door autochtone leerlingen. Terwijl de CUMI-leerlingen 7 procent uitmaken van alle examenkandidaten, blijft hun deelname aan het VWO- en het HAVO-examen beperkt tot 2 procent respectievelijk 3 procent. Aan het MAVO- en (I)VBO-examen nemen relatief meer CUMI-leerlingen deel: 7 procent van de MAVO-examenkandidaten en 11 procent van de (I)VBO-examenkandidaten zijn CUMI-leerlingen.

De slaagpercentages verschillen aanzienlijk naar etniciteit. De resultaten van de CUMI-leerlingen zijn het laagst, maar ook de slaagpercentages van de overige allochtonen zijn lager dan die van de autochtone leerlingen (tabel 6.1.1b). Voor het VWO en HAVO liggen de slaagpercentages voor autochtone leerlingen ongeveer 20 procent hoger dan voor CUMI-leerlingen. Voor het MAVO en (I)VBO zijn de verschillen minder groot (14 procent respectievelijk 9 procent).

De bevindingen over de verschillen tussen examenresultaten van CUMI-leerlingen, overige allochtone leerlingen en autochtone leerlingen vinden gedeeltelijk een verklaring in de verschillen van sociaal-economische en culturele aard die de milieus kenmerken waaruit deze leerlingen afkomstig zijn. Vooral in de groep autochtone leerlingen zijn de middenklasse en hogere milieus meer vertegenwoordigd. Verder speelt de taalachterstand vaak een rol bij de schoolloopbaan van allochtone leerlingen, en vooral van CUMI-leerlingen. Overigens is in deze analyses geen onderscheid gemaakt tussen allochtonen van de eerste en tweede generatie.

Tabel 6.1.1b Slaagpercentages naar schoolsoort en etniciteit (1998)

	autochtoon	allochtonen (excl. CUMI)	CUMI-leerlingen
(I)VBO	95	92	86
MAVO	96	90	82
HAVO	85	77	64
VWO	90	84	71

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CBS/IB-groep

De gemiddelde slaagpercentages in de vier grote steden zijn lager dan in de rest van Nederland (tabel 6.1.1c). Als rekening wordt gehouden met het verschil in etniciteit blijkt het resultaat ook per etnische categorie (autochtoon, CUMI en overig allochtoon) in de vier grote steden lager te zijn dan in de rest van Nederland.

Tabel 6.1.1c Slaagpercentages vier grote steden versus de rest van Nederland naar schoolsoort en etniciteit (1998)

	landelijk	autochtonen (excl. CUMI)	allochtonen	CUMI- leerlingen
(I)VBO rest van Nederland	94	95	92	86
vier grote steden	89	93	90	87
MAVO rest van Nederland	95	96	92	84
vier grote steden	87	92	82	78
HAVO rest van Nederland	84	85	80	66
vier grote steden	74	80	68	61
VWO rest van Nederland	89	90	85	73
vier grote steden	85	88	79	68

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CBS/IB-groep

Geslaagden met meer dan het minimum aantal vakken

Het percentage leerlingen op MAVO, HAVO en VWO dat slaagde met meer dan het minimum aantal vakken in het examenpakket stijgt al jaren (zie tabel 6.1.1d).

Tabel 6.1.1d Aandeel geslaagden met meer dan minimum aantal vakken

	1991	1994	1997	1998
MAVO	8	10	13	15
HAVO	4	6	10	11
VWO	13	16	22	23

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Resultaten schoolonderzoek en centraal examen

Het eindexamen bestaat uit het schoolonderzoek (SO) en het centraal examen (CE); dit geldt met name voor het MAVO, HAVO en VWO. Het gemiddelde cijfer van het schoolonderzoek ligt voor de meeste vakken hoger dan dat van het centraal examen. In 1998 bedroeg het gemiddelde verschil op alle schoolsoorten 0,2 punt (tabel 6.1.1e).

Tabel 6.1.1e Verschil tussen gemiddelde SO- en CE-cijfers voor alle vakken naar etniciteit (1998)

	landelijk	autochtonen	allochtonen (excl. CUMI)	CUMI- leerlingen
MAVO-D SO	6,5	6,5	6,5	6,4
CE	6,3	6,4	6,2	5,8
HAVO SO	6,4	6,4	6,3	6,2
CE	6,2	6,2	6,1	5,7
VWO SO	6,7	6,7	6,6	6,4
CE	6,5	6,5	5,3	5,9

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CBS/IB-groep

Het gemiddeld cijfer voor het CE van CUMI-leerlingen is gemiddeld veel lager dan van autochtone leerlingen; voor VWO 0,6 punt, voor HAVO 0,5 punt en voor MAVO (vakken op D-niveau) 0,6 punt.



Hoewel de CUMI-leerlingen voor het CE gemiddeld een veel lager cijfer halen dan autochtone leerlingen, blijkt het cijfer dat de CUMI-leerlingen voor het SO halen relatief hoog te zijn. Gemiddeld ligt het SO-cijfer van CUMI-leerlingen 0,5 of 0,6 punt hoger dan het CE-cijfer, terwijl dit voor alle examenkandidaten bij elkaar gemiddeld steeds 0,2 punt is.

Het bovenstaande beeld wordt aan de hand van enkele vakken geïllustreerd.

De resultaten voor de centrale examens HAVO en VWO Nederlands en Engels liggen voor de CUMI-leerlingen (meer dan) 0,5 punt lager dan die van autochtone leerlingen. De bredere groep allochtone leerlingen (exclusief CUMI) scoort daarentegen iets hoger voor Engels (tabel 6.1.1f).

Voor wiskunde A liggen de gemiddelde resultaten van allochtone leerlingen flink lager dan van autochtone leerlingen. De CUMI-leerlingen behalen gemiddeld een cijfer voor wiskunde dat 0,7 punt lager ligt dan van de autochtone leerlingen.

Er is bij de CUMI-leerlingen sprake van een aanzienlijke discrepantie tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen voor deze vakken uitgezonderd Wiskunde A voor HAVO.

Tabel 6.1.1f Gemiddelde SO- en CE-cijfers (1998) voor Nederlands, Engels en wiskunde A, voor VWO en HAVO naar etniciteit

		landelijk	autochtoon	alloctonen (excl. CUMI)	CUMI- leerlingen
HAVO					
Nederlands	SO	6,5	6,5	6,4	6,4
	CE	6,2	6,2	6,1	5,7
Engels	SO	6,5	6,5	6,6	6,3
	CE	6,5	6,5	6,6	5,9
wiskunde A	SO	6,4	6,5	6,2	6,0
	CE	6,7	6,8	6,3	6,0
VWO					
Nederlands	SO	6,8	6,8	6,8	6,6
	CE	6,7	6,8	6,6	6,2
Engels	SO	6,9	6,8	7,0	6,7
	CE	6,3	6,3	6,5	5,8
wiskunde A	SO	6,5	6,6	6,4	6,2
	CE	6,3	6,4	6,1	5,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CBS/IB-groep

Aan de hand van de individuele examenresultaten is bepaald hoe verschillen tussen scholen ('tussenscholenvariantie') zich gedragen ten opzichte van verschillen tussen leerlingen ('totale variantie'). In theorie zou bij gelijke kansen op schoolsucces deze verhouding voor alle categorieën van leerlingen gelijk moeten zijn. Dit is nagegaan voor de groepen autochtoon, allochtoon exclusief CUMI en CUMI-leerlingen. Daartoe is een analyse uitgevoerd voor de SO- en CE-cijfers en hun verschil bij de vakken Nederlands, Engels en Wiskunde. Hieruit blijkt dat er scholen zijn die met CUMI-leerlingen beduidend meer bereiken dan andere scholen. Hoewel er voor VWO, HAVO en MAVO sprake is van verschillende resultaten, luidt de conclusie dat het in de regel voor CUMI-leerlingen meer uitmaakt op welke school ze zitten dan voor de beide overige categorieën leerlingen.

Niveau van slagen in het (I)VBO

In het (I)VBO kan op vier niveaus in een vak examen worden afgelegd. Voor de (zwaardere) C- en D-niveaus in de algemene vakken zijn er centrale examens. De examenprogramma's en de centrale examens op C- en D-niveau gelden voor zowel de

VBO- als de MAVO-leerlingen. Een leerling met minimaal drie vakken op C- of D-niveau heeft meer doorstroommogelijkheden naar een vervolgopleiding. De A- en B-niveaus van het (I)VBO betreffen schoolgebonden examens, zonder centraal examen en zonder landelijke normering. Een (I)VBO-leerling kan voor al zijn examenvakken volstaan met de schoolgebonden A/B-examens, dus zonder deel te nemen aan één of meer centrale examens.

Landelijk gezien doet 41 procent van de (I)VBO-leerlingen het examen op uitsluitend A/B-niveau. De CUMI-leerlingen doen relatief vaker uitsluitend examen op A/B-niveau: 46 procent.

Landelijk gezien slaagt 46 procent van de (I)VBO-leerlingen met minimaal drie vakken op C/D-niveau. Voor de CUMI-leerlingen ligt dat percentage lager: 37 procent (tabel 6.1.1g). Het percentage voor de autochtone leerlingen en de andere allochtone leerlingen (exclusief CUMI) is gelijk aan het landelijk percentage.

Tabel 6.1.1g Slaagpercentages (I)VBO met minimaal drie vakken op C- of D-niveau naar etniciteit (1998)

	slaagpercentage
autochtoon	47
overig allochtonen	46
CUMI-leerlingen	37
landelijk	46

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CBS/IB-groep

Aantal D-vakken op het MAVO-diploma

MAVO-leerlingen kunnen per vak op C- of op D-niveau examen doen, maar moeten minimaal drie vakken op D-niveau doen. Landelijk gezien slaagt 50 procent van de leerlingen met alle vakken op D-niveau. Van de CUMI-leerlingen slaagt 40 procent met alle vakken op D-niveau. Voor de overige allochtone leerlingen ligt dat percentage op 47 procent (tabel 6.1.1h).

Tabel 6.1.1h Slaagpercentages MAVO met alle vakken op D-niveau naar etniciteit (1998)

	slaagpercentage
autochtoon	51
overige allochtonen	47
CUMI-leerlingen	40
landelijk	50

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CBS/IB-groep

Verschillen tussen scholen naar denominatie

De verschillen tussen de denominaties zijn zichtbaar in betere slaagpercentages op confessionele scholen (zie tabel 6.1.1i).

Tabel 6.1.1i Slaagpercentages naar denominatie (1998)

	VBO	MAVO	HAVO	VWO
openbaar	91	91	79	87
protestants-christelijk	93	95	82	87
rooms-katholiek	95	95	85	90
algemeen-bijzonder	91	88	81	86
anders en combinaties				
pc/rk/ab/openbaar	93	95	83	88

Bron: Inspectie van het Onderwijs



Verschillen tussen scholen naar aandeel CUMI-leerlingen

Het aantal CUMI-leerlingen in de examengroepen van een school varieert. In welke mate verschilt het slaagpercentage van leerlingen, onderscheiden naar etniciteit, indien rekening wordt gehouden met het percentage CUMI-leerlingen in de examengroep van een school?

Voor elke schoolsoort is het slaagpercentage gemiddeld lager naarmate het percentage CUMI-leerlingen in de examengroep hoger is (zie tabel 6.1.1j). De verschillen zijn in het HAVO het grootst, voor het (I)VBO het kleinst. In algemene zin geldt: op scholen met meer CUMI-leerlingen ligt het slaagpercentage van elke groep leerlingen lager, zowel van de autochtone leerlingen als van de allochtone leerlingen. De resultaten van de CUMI-leerlingen zijn daarbij het laagst. Vooral op HAVO en VWO is het percentage CUMI-leerlingen dat slaagt heel klein. Het gegeven dat ook de autochtone leerlingen slechter presteren naarmate het aantal CUMI-leerlingen toeneemt wijst op een brede problematiek waarmee deze scholen zich geconfronteerd zien. Aangezien de meeste scholen met veel CUMI-leerlingen in de grote steden liggen, zal er sprake zijn van een relatie tussen de problemen op school en die van de grote steden. Kennelijk zijn de omstandigheden op scholen met relatief veel CUMI-leerlingen zodanig, dat de leraren en leerlingen niet op dezelfde wijze kunnen voldoen aan de exameneisen als hun collega's op scholen met weinig of geen CUMI-leerlingen.

Tabel 6.1.1j Slaagpercentages naar schoolsoort, etniciteit en percentage CUMI-leerlingen in de examengroep van een school (1998)

	(steekproef)				
	aantal scholen	totaal	autoch- toon	overige allochtonen	CUMI- leerlingen
(I)VBO					
0% CUMI-leerlingen	58	96	96	94	-
tussen 0 en 10% CUMI-leerlingen	177	94	95	92	86
meer dan 10% CUMI-leerlingen	119	92	94	91	86
MAVO					
0% CUMI-leerlingen	134	96	96	93	-
tussen 0 en 10% CUMI-leerlingen	267	95	96	92	88
meer dan 10% CUMI-leerlingen	115	88	93	85	79
HAVO					
0% CUMI-leerlingen	144	85	85	81	-
tussen 0 en 10% CUMI-leerlingen	243	83	85	78	66
meer dan 10% CUMI-leerlingen	46	75	83	70	61
VWO					
0% CUMI-leerlingen	245	90	90	86	-
tussen 0 en 10% CUMI-leerlingen	178	88	89	83	70
meer dan 10% CUMI-leerlingen	37	80	85	77	72

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CBS/IB-groep

Samenvatting van examenresultaten naar etniciteit

In 1998 behoorde slechts een heel klein deel van de VWO- en HAVO-leerlingen tot de groep CUMI-leerlingen (respectievelijk 2 en 3 procent). Het slaagpercentage van deze (selecte) groep leerlingen lag veel (20 procent) lager dan dat van de autochtone leerlingen. Het gemiddeld cijfer voor het centraal examen van allochtone HAVO- en VWO-leerlingen is beduidend lager dan dat van autochtone leerlingen. Voor de CUMI-leerlingen is de discrepantie tussen het SO-cijfer en het CE-cijfer groot, dat wil zeggen: CUMI-leerlingen halen een relatief hoog cijfer voor het schoolonderzoek. Als dat niet het geval was geweest, zou het slaagpercentage van CUMI-leerlingen voor het VWO en HAVO nog lager hebben gelegen.

Ook voor MAVO en (I)VBO liggen de slaagpercentages van allochtone leerlingen lager dan van autochtone leerlingen. Het verschil is minder groot dan bij het HAVO en VWO, maar dat heeft ook te maken met het niveau waarop de leerlingen een diploma behalen. Het percentage (I)VBO-leerlingen dat een diploma behaalt met minimaal 3 vakken op C/D-niveau is bij CUMI-leerlingen 11 procent lager dan bij autochtone leerlingen het geval is. Van de MAVO-leerlingen ligt het percentage gediplomeerden met alle vakken op D-niveau bij CUMI-leerlingen 9 procent lager dan bij autochtone leerlingen het geval is. Bovendien ligt het gemiddeld cijfer voor het CE lager en is, net als bij HAVO en VWO, sprake van een vrij grote discrepantie tussen SO en CE (dat wil zeggen CUMI-leerlingen halen relatief hoge cijfers voor het schoolonderzoek).

Het slaagpercentage op scholen zonder CUMI-leerlingen in de examengroep ligt steeds hoger dan op scholen met CUMI-leerlingen in de examengroep. Dat geldt voor het totale slaagpercentage, maar ook voor het percentage van de autochtone leerlingen als afzonderlijke groep. Vooral de slaagpercentages van de brede groep allochtone leerlingen (exclusief CUMI) ligt op scholen met (veel) CUMI-leerlingen lager dan op scholen zonder CUMI-leerlingen. Voor het (I)VBO zijn de verschillen het kleinst.

In het algemeen blijkt het voor de slaagkansen van CUMI-leerlingen meer uit te maken op welke school ze zitten dan voor die van andere groepen leerlingen.

6.1.2 Verschillen in resultaten tussen scholen (naar examens 1997)

In 1997 was het gemiddelde eindexamencijfer over alle vakken voor het MAVO 6,5, voor het HAVO 6,3 en voor het VWO 6,4. De spreiding is gering en loopt voor het VWO van 5 tot 7,5, voor het HAVO van 5,3 tot 7 en voor het MAVO van 5 tot 7,6. Een gemiddeld cijfer boven de 7 wordt door twaalf VWO-scholen gerealiseerd, en een cijfer lager dan 5,5 door drie. Voor het HAVO gaat het om respectievelijk één en drie scholen, voor het MAVO om zesentwintig en vijf scholen.

Scholen verschillen naar denominatie en pedagogische visie. Zijn deze verschillen herkenbaar in de resultaten die scholen behalen?

Tussen de traditionele vernieuwingsscholen en de overige scholen blijkt er verschil in resultaten te zijn. Voor zowel MAVO, HAVO, als VWO in de vernieuwingsscholen ligt het gemiddeld eindexamencijfer 0,1 tot 0,2 punt lager dan in de overige scholen.

Onderscheid naar denominatie levert het volgende beeld op. Openbare scholen scoren gemiddeld, protestants-christelijke scholen en rooms-katholieke scholen behalen gemiddeld iets hogere cijfers, en scholen van algemeen-bijzondere signatuur hebben voor MAVO en HAVO iets lagere cijfers dan gemiddeld.



Een school presteert goed, als veel leerlingen zonder vertraging hun opleiding met een hoog cijfer afronden. Om antwoord te kunnen geven op de vraag naar verschillen in resultaten heeft de inspectie het gemiddelde eindexamencijfer in combinatie met het rendement (percentage leerlingen dat zonder vertraging doorstroomt) van de scholen vergeleken. Er is hierbij tevens rekening gehouden met de samenstelling van de leerlingpopulatie op de scholen. Dan blijkt uit deze resultaatanalyse dat er nauwelijks verschillen in resultaten zijn tussen scholen van verschillende denominatie en pedagogische visie.

6.2 Keuze van examenvakken

In de Wet op het voortgezet onderwijs 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 waarin 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 1998 slaagde ongeveer 40 procent van de kandidaten met alleen vakken op A-, A/B- dan wel B-niveau, terwijl 43 procent slaagde met drie of meer vakken op het zwaardere C/D-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. In 1998 was het aandeel MAVO-leerlingen dat een diploma behaalde met slechts drie vakken op D-niveau, 14 procent, terwijl 55 procent een diploma met zes of zeven vakken op D-niveau verwierf.

Tabel 6.2 Deelnamepercentages per vak in 1998

	VBO C+D	MAVO C+D	HAVO	VWO
Nederlands	47	100	100	100
Fries	-	0	-	0
Latijn	-	-	-	16
Grieks	-	-	-	7
Frans	1	21	25	35
Duits	9	54	38	44
Engels	39	98	98	99
Spaans	0	0	0	0
Russisch	-	-	0	0
Turks	0	0	-	-
Arabisch	0	0	-	-
geschiedenis/staatsinrichting	1	26	30	47
aardrijkskunde	1	38	29	34
wiskunde	25	78	-	-
wiskunde A	-	-	62	67
wiskunde B	-	-	27	42
natuurkunde	13	36	28	47
scheikunde	1	35	28	40
biologie	13	47	40	42
economie	2	66	53	-
handelswetenschappen en recht	-	-	33	-
economie I	-	-	-	54
economie II	-	-	-	34
tekenen	2	8	12	9
handvaardigheid I	2	4	5	2
handvaardigheid II	0	0	0	0
muziek	0	1	2	2
filosofie	-	-	-	1
maatschappijleer	2	2	2	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Vergeleken met de afgelopen jaren kozen meer leerlingen in 1998 voor Latijn (VWO), wiskunde A (HAVO en VWO), economie (HAVO), en biologie en tekenen (HAVO en VWO). Daarentegen liep de belangstelling van de leerlingen terug voor geschiedenis en staatsinrichting (MAVO), wiskunde B en de economische vakken (VWO). Voor de overige vakken bleef de situatie (vrijwel) gelijk.

6.3 Voortijdig schoolverlaten

Het aantal leerlingen dat het voortgezet onderwijs zonder diploma verlaat, is in de periode 1991-1996 afgenomen van 27.700 naar 19.800 (bron: Cfi). Tot deze groep behoren overigens ook leerlingen die wel een diploma hebben behaald: leerlingen die na te zijn geslaagd voor een MAVO- of HAVO-diploma verder gingen leren in het HAVO of VWO, maar daar zijn uitgevallen zonder het diploma te behalen.



Onmiskenbaar schoolverlater-zonder-diploma is de leerling die de eerste fase van het voortgezet onderwijs (dat wil zeggen IVBO, VBO, MAVO, klas 1-3 HAVO en klas 1-3 VWO) ongediplomeerd verlaat. Dit waren er 19.700 in 1991 en 11.900 in 1996. Een duidelijke terugloop dus. Van deze jongeren komt overigens een aantal meteen of na enige tijd in het deeltijdonderwijs terecht. De terugloop in schoolverlaters is sterker dan de afname van het totale leerlingenaantal. Sedert 1994 lijkt de vermindering van ongediplomeerde schoolverlaters te stagneren.

6.4 Op- en afstroom binnen het voortgezet onderwijs

In de eerste twee leerjaren plaatsen scholen hun leerlingen deels in afzonderlijke klassen per schoolsoort, deels in 'dakpanklassen' en deels in heterogene klassen (zie paragraaf 2.3). Dit maakt het onmogelijk een helder zicht te krijgen op ontwikkelingen van op- en afstroom in de eerste twee leerjaren. Na het tweede leerjaar is dat wel mogelijk: dan zitten vrijwel alle leerlingen in afzonderlijke klassen per schoolsoort.

Tabel 6.4 Belangrijkste overstapmomenten na het tweede leerjaar in percentages (1997/1998)

overstap naar hoger leerjaar van hogere schoolsoort	klas 3 HAVO naar klas 4 VWO	1
overstap naar hoger leerjaar van lagere schoolsoort	klas 3 VWO naar klas 4 HAVO	11
	klas 3 HAVO naar klas 4 MAVO	7
overstap naar hetzelfde leerjaar in lagere schoolsoort	klas 4 VWO naar klas 4 HAVO	6
	klas 5 VWO naar klas 5 HAVO	3

Bron: Inspectie van het Onderwijs

In schooljaar 1997/1998 blijken relatief de meeste leerlingen over te stappen van klas 3 VWO naar klas 4 HAVO. Ook de overstap van klas 3 HAVO naar klas 4 MAVO en die van klas 4 VWO naar klas 4 HAVO komen relatief veel voor. In dit opzicht zijn er geen grote afwijkingen tussen scholen van verschillende denominatie en met verschillende percentages CUMI-leerlingen.

Opvallend is dat de (positieve) overstap van klas 3 HAVO naar klas 4 VWO vaker voorkomt op scholen met een aandeel van 5-10 en 10-25 procent CUMI-leerlingen: hier zetten respectievelijk 1 en 2 procent van de leerlingen in klas 3 HAVO deze stap. Relatief groot is het aantal leerlingen dat na het behalen van een MAVO- en een HAVO-diploma doorstroomt naar HAVO respectievelijk VWO. Het percentage leerlingen dat met MAVO-diploma (waarbij alle vakken op D-niveau) in klas 4 HAVO instroomt, ligt al enige jaren op ongeveer 17 procent van het aantal geslaagden voor MAVO. Na het behalen van het HAVO-diploma gaat ongeveer 11 procent verder in het VWO. Dit aandeel is de laatste jaren teruggelopen (bron: Ministerie van OCenW).

6.5 Doorstroom binnen de dagscholen van het voortgezet onderwijs

6.5.1 Ontwikkelingen in de eerste vier leerjaren

Van de leerlingen die in 1977, 1982, 1989 en 1993 in de brugklas van het voortgezet onderwijs met hun studie zijn gestart, heeft het CBS zogenaamde cohortstudies gemaakt. Het is mogelijk de resultaten van de leerlingen uit deze cohorten met elkaar te vergelijken. Uit deze vergelijkingen blijkt dat de leerlingen van het VBO en MAVO vier jaar na hun start in het voortgezet onderwijs in 1993 veel sneller hun diploma behaalden dan in 1977 (tabel 6.5.1).

Tabel 6.5.1 Percentage VBO- en MAVO-leerlingen met diploma vier jaar na start in voortgezet onderwijs

cohort	diploma behaald	diploma behaald
	VBO	MAVO
1977	52	44
1982	62	57
1989	65	61
1993	72	73

Bron: CBS, 1998

Het aandeel leerlingen dat in vier jaar een diploma VBO of MAVO verwerft, is de afgelopen twintig jaren sterk gestegen: op het VBO met bijna 40 procent, op het MAVO met 66 procent.

Ook op het HAVO en VWO is deze trend waarneembaar. Een vergelijking tussen de cohorten laat zien dat na vier jaar onderwijs op het HAVO het aandeel onvertraagde leerlingen is gestegen van 32 procent (in 1981) naar 52 procent (in 1997). Op het VWO loopt de stijging van 80 procent (in 1981) naar 89 procent (in 1997). Het aandeel leerlingen dat zonder vertraging een diploma HAVO of VWO behaalt, is tussen 1982/83 en 1994/95 voor HAVO gestegen van 37 naar 51 procent, en voor VWO van 63 naar 73 procent (bron: CBS).

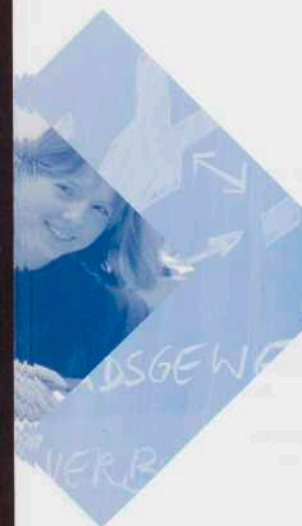
6.5.2 Rendement en doorstroompatronen in brede en smalle scholengemeenschappen

De schoolloopbanen van leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn soms heel verschillend. Leerlingen kunnen het schooltype waarin ze het eerste jaar starten met of zonder zittenblijven afronden, ze kunnen afstromen naar een lager schooltype of opstromen naar een hoger. Ze kunnen de opleiding voortijdig verlaten om deze, of een andere, elders te vervolgen of om definitief te stoppen. De breedte van de school bepaalt in grote mate welke doorstroommogelijkheden er voor leerlingen zijn: in een categoriale school zijn geen op- of afstroommogelijkheden en in een brede scholengemeenschap wel. In tabel 6.5.2a wordt weergegeven hoe de doorstroming in de bovenbouw van scholen van verschillende breedte er uit ziet. De doorstroming wordt weergegeven in een rendementscijfer dat het percentage 'doorstromers zonder zittenblijven en opstromers naar een hoger schooltype' weergeeft. Tussen haakjes staan de cijfers op jaarbasis, waarbij rekening is gehouden met verschil in lengte van de bovenbouw van MAVO, HAVO en VWO (tot de bovenbouw zijn hier de leerjaren 3 en hoger gerekend).

Tabel 6.5.2a Rendement in de bovenbouw (leerjaar 3 en hoger); percentages tussen haakjes zijn cijfers op jaarbasis

Breedte	MAVO	HAVO	VWO
MAVO	86 (93)		
VBO/MAVO	83 (91)		
VWO			67 (90)
HAVO/VWO		55 (82)	56 (87)
MAVO-VWO	84 (92)	53 (81)	55 (86)
VBO-VWO	85 (92)	55 (82)	59 (88)
Totaal	84 (92)	54 (81)	57 (87)

Bron: Inspectie van het Onderwijs



Het bovenbouwrendement van het HAVO is het laagst; bijna de helft van de leerlingen struikelt in de bovenbouw, zo'n 20 procent op jaarbasis. In het VWO is dit op jaarbasis 13 procent en in het MAVO 8 procent. De breedte van de school heeft slechts een geringe invloed op de doorstroming van leerlingen na het tweede leerjaar, behalve voor VWO-leerlingen. VWO-leerlingen stromen het snelst door op categoriale VWO-scholen (en halen daar overigens ook hogere cijfers). De meeste categoriale VWO-scholen (ruim 90 procent) zijn gymnasia.

De breedte van de school kan invloed hebben op het toelatings-, selectie- en determinatiebeleid van scholen. De vooronderstelling is dat scholen die hun leerlingen in de eerste leerjaren zo hoog mogelijk plaatsen en een soepele toelating hanteren, meer zittenblijvers en afstromers zullen hebben. Scholen die een streng toelatingsbeleid voeren en hun leerlingen direct goed proberen te plaatsen zouden daarentegen meer onvertraagde door- of opstroomers kennen. Om goed inzicht te krijgen in het toelatings- en determinatiebeleid dat scholen voeren, zijn gegevens over het niveau van instroom van leerlingen nodig: bijvoorbeeld de uitslag van de CITO-eindtoets voor het basisonderwijs of het advies van de basisschool. Deze informatie is thans nog niet aanwezig. Het rendement in de onderbouw geeft een indicatie van het gevoerde beleid. Een laag rendement in de onderbouw (veel zittenblijvers en afstromers) kan een indicatie zijn voor strenge selectie na een soepele toelating. Een hoog rendement in de onderbouw zou dan duiden op een veel geringere selectieve werking omdat leerlingen immers vanaf de start goed geplaatst zijn. Scholen kunnen natuurlijk ook ongeacht hun toelatings- en determinatiebeleid in de onderbouw streng selecteren met het oog op het rendement in de bovenbouw. De inspectie heeft geanalyseerd hoe de doorstroompatronen en het rendement voor scholen van verschillende breedte eruit zien. Tabel 6.5.2b geeft hiervan een overzicht.

Tabel 6.5.2b Rendement* in de bovenbouw naar breedte school en rendement in de onderbouw

Breedte	Bij laag rendement onderbouw is rendement bovenbouw:			Bij hoog rendement onderbouw is rendement bovenbouw:		
	MAVO	HAVO	VWO	MAVO	HAVO	VWO
MAVO	83			88		
VBO/MAVO	80			86		
VWO			67			68
HAVO/VWO		53	55		57	60
MAVO-VWO	81	49	52	87	56	58
VBO-VWO	79	45	54	87	58	61
Totaal	81	50	55	87	57	59

Bron: Inspectie van het Onderwijs

* Bij de interpretatie van deze cijfers moet rekening gehouden worden met de lengte van de bovenbouw (leerjaar 3 en hoger, dat wil zeggen: VBO/MAVO twee jaar, HAVO drie jaar en VWO vier jaar)

In de tabel staan links van het midden de rendementcijfers van de bovenbouw op scholen die een laag rendement in de onderbouw kennen; rechts van het midden de cijfers van de bovenbouw op scholen met een hoog rendement in de onderbouw. De cijfers links van het midden zijn over het algemeen lager dan de cijfers rechts van het midden. Dit betekent dat in het algemeen een laag rendement in de onderbouw samengaat met een laag rendement in de bovenbouw en een hoog rendement in de onderbouw met een hoog rendement in de bovenbouw, zowel voor MAVO, HAVO als VWO. Scholen met veel zittenblijvers en afstromers in de onderbouw hebben dit dus ook in de bovenbouw. Scholen met een snelle doorstroming in de onderbouw, doen het ook goed in de bovenbouw. Dit geldt niet voor categoriale VWO-scholen (67 versus 68); hier is hetzelfde rendement in de bovenbouw gevonden voor scholen met een laag en met een hoog rendement in de onderbouw. Opvallend in de tabel is verder dat het verschil zeer groot is voor HAVO-afdelingen in een brede scholengemeenschap VBO-VWO (45 versus 58).

Op grond van deze analyse lijkt een strenge selectie in de onderbouw niet te leiden tot een hoger rendement in de bovenbouw. Het beeld dringt zich eerder op dat het selectieproces zich gedurende de gehele schoolperiode in gelijke mate voortzet. Er is hierbij geen verschil in scholen van verschillende breedte.

7.1.1 Voortzetting van het effect van de onderbouw HAVO

De tabel toont de voortzetting van het effect van de onderbouw op het rendement in de bovenbouw voor HAVO. De tabel is opgebouwd uit twee delen. Het linkerdeel toont de voortzetting van het effect van de onderbouw op het rendement in de bovenbouw voor scholen met een laag rendement in de onderbouw. Het rechterdeel toont de voortzetting van het effect van de onderbouw op het rendement in de bovenbouw voor scholen met een hoog rendement in de onderbouw. De tabel toont dat de voortzetting van het effect van de onderbouw op het rendement in de bovenbouw voor scholen met een laag rendement in de onderbouw lager is dan voor scholen met een hoog rendement in de onderbouw. Dit geldt voor alle scholen, zowel voor MAVO, HAVO als VWO.

7.1.2 Voortzetting van het effect van de onderbouw VWO

De tabel toont de voortzetting van het effect van de onderbouw op het rendement in de bovenbouw voor VWO. De tabel is opgebouwd uit twee delen. Het linkerdeel toont de voortzetting van het effect van de onderbouw op het rendement in de bovenbouw voor scholen met een laag rendement in de onderbouw. Het rechterdeel toont de voortzetting van het effect van de onderbouw op het rendement in de bovenbouw voor scholen met een hoog rendement in de onderbouw. De tabel toont dat de voortzetting van het effect van de onderbouw op het rendement in de bovenbouw voor scholen met een laag rendement in de onderbouw lager is dan voor scholen met een hoog rendement in de onderbouw. Dit geldt voor alle scholen, zowel voor MAVO, HAVO als VWO.

De tabel toont de voortzetting van het effect van de onderbouw op het rendement in de bovenbouw voor MAVO. De tabel is opgebouwd uit twee delen. Het linkerdeel toont de voortzetting van het effect van de onderbouw op het rendement in de bovenbouw voor scholen met een laag rendement in de onderbouw. Het rechterdeel toont de voortzetting van het effect van de onderbouw op het rendement in de bovenbouw voor scholen met een hoog rendement in de onderbouw. De tabel toont dat de voortzetting van het effect van de onderbouw op het rendement in de bovenbouw voor scholen met een laag rendement in de onderbouw lager is dan voor scholen met een hoog rendement in de onderbouw. Dit geldt voor alle scholen, zowel voor MAVO, HAVO als VWO.



7 NALEVING WET- EN REGELGEVING

In dit hoofdstuk staan enkele bevindingen die de inspectie deed bij haar toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving door de scholen. Zij beperkt zich dit jaar tot de toelating tot het vierde leerjaar HAVO, toelating tot het IVBO, schorsingen en verwijderingen en de naleving van artikel 25, lid 2 en 3 van de Leerplichtwet.

In het Onderwijsverslag 1997 staat een uitvoeriger beschrijving van aspecten van wet- en regelgeving (Inspectie van het Onderwijs, 1998). Daar constateert de inspectie op onderdelen knelpunten of problemen in de naleving van de wet- en regelgeving. Het gaat dan om situaties waar de relatie tussen wet- en regelgeving en de praktijk van het onderwijs op scholen niet is zoals die zou moeten zijn. Hiertoe behoren een onvolledige of slordige naleving door scholen en een niet realiseerbare of niet zinvolle regelgeving. Van een onnauwkeurige naleving door scholen was sprake bij de toelating tot het IVBO en de programma's van toetsing en afsluiting; van niet realiseerbare of niet zinvolle wet- en regelgeving bij de verplichting van 1.280 lessen van vijftig minuten in de eerste drie leerjaren (artikel 11c, lid 1 WVO) en bij het getuigschrift basisvorming (artikel 31 WVO). Deze constatering blijven gelden in 1998.

7.1 Toelating tot het vierde leerjaar HAVO

Tot het vierde leerjaar van het HAVO kan een leerling alleen worden toegelaten wanneer deze de eerste drie leerjaren van VWO of HAVO met goed gevolg heeft doorlopen, of wanneer deze beschikt over het diploma MAVO, mits het examen in ten minste zes vakken is afgelegd volgens het D-programma. Artikel 10, lid 3 van het Inrichtingsbesluit maakt het mogelijk dat de inspectie in bijzondere gevallen afwijking van bovenstaande regels kan toestaan, indien de leerling naar verwachting het onderwijs in het vierde leerjaar met voldoende resultaat zal kunnen volgen. De school moet daartoe een aanvraag indienen bij de inspectie, vanzelfsprekend met instemming van de ouders van de betreffende leerling. In 1998 ontving de inspectie voor 36 kandidaten een dergelijke aanvraag; in 29 gevallen werd deze gehonoreerd (in 1997 was dit voor 40 leerlingen het geval).

7.2 Toelating tot het IVBO

De inspectie heeft in de jaren 1994 tot en met 1998 de leerlingendossiers gecontroleerd op de naleving van de bepalingen voor de toelating tot het IVBO. Deze toelating is geregeld in artikel 7 van het Inrichtingsbesluit voortgezet onderwijs. Daarbij speelt, naast het onderwijskundig rapport van het basisonderwijs, ook het psychologisch rapport een rol. Een psychologisch rapport is nodig om vast te stellen in hoeverre het IVBO de meest aangewezen leerweg biedt voor de leerling. In totaal werden 238 scholen met IVBO gecontroleerd. Op minder dan de helft van de scholen (47,5 procent) was zowel het onderwijskundig als het psychologisch rapport van alle leerlingen aanwezig.

Meer dan de helft van de scholen had niet de beschikking over de beide voorgeschreven rapporten, soms voor slechts enkele, maar soms ook voor hele grote groepen leerlingen. Zo ontbraken op tien scholen de rapporten van meer dan de helft van de leerlingen. Ter verontschuldiging zij gezegd dat het bij deze laatste groep steeds om allochtone leerlingen ging die moeilijk te testen blijken of om zeer problematische jongeren van wie de onderwijskundige rapporten door hun diverse wisselingen van school niet achterhaald konden worden.



Veel psychologische rapporten bestonden slechts uit onderdelen van de afgenomen toetsen. De feitelijke vaststelling dat het om een IVBO leerling gaat ontbrak vaak, evenals een duidelijke verwijzing naar te nemen maatregelen. Het was eveneens lang niet altijd duidelijk wie de toetsen had afgenomen.

De kwaliteit van de onderwijskundige rapporten die leerlingen van de basisscholen meekriegen, bleek vaak matig. Dit was eveneens het geval bij veel gemeenschappelijke rapporten van scholen voor speciaal onderwijs en/of speciaal voortgezet onderwijs: deze boden onvoldoende aanknopingspunten voor het opstellen van behandelingsplannen.

7.3 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 Voortgezet Onderwijs).

In 1998 ontving de inspectie 1.468 meldingen van schorsingen van jongens en 367 van meisjes. In 1997 bedroegen deze aantallen respectievelijk 1.567 en 405. In 1998 hebben de scholen minder schorsingen toegepast. Het merendeel van de schorsingen gold voor twee tot drie dagen. Als redenen noemden de scholen naast 'wangedrag' in het algemeen vaak: geweld, bedreigingen, spijbelen, het plegen van diefstal en omgaan met drugs. Het aantal jongens wier verwijdering aan de inspectie in 1998 werd gemeld, bedroeg 357 (tegenover 399 in 1997), het aantal meisjes 101 (tegenover 97 in 1997). De redenen voor verwijdering waren dezelfde als die voor de schorsingen, alleen is bij verwijdering een zekere maat van ernst en frequentie overschreden (zie ook paragraaf 3.1).

Vergeleken met de voorafgaande jaren zijn de meldingen van schorsing en verwijdering teruggelopen. Daarbij dient aangetekend dat de regelgeving voor verwijdering in 1998 is veranderd. Sedert 1 augustus 1998 mogen de reguliere scholen voor voortgezet onderwijs een leerling uitsluitend verwijderen wanneer een andere school bereid is deze leerling toe te laten (artikel 27, lid 1 WVO). De scholen voor speciaal voortgezet onderwijs behouden vooralsnog de mogelijkheid om een leerling te verwijderen nadat zij gedurende acht weken hun best hebben gedaan deze leerling elders geplaatst te krijgen (ook al waren deze pogingen vruchteloos).

In de toekomst zullen de samenwerkingsverbanden VO-SVO afspraken moeten maken over de wijze waarop scholen binnen het samenwerkingsverband omgaan met leerlingen die om de een of andere reden niet meer te handhaven zijn op een van de scholen, maar die wel nog leerplichtig zijn (zie paragraaf 5.2).

7.4 Naleving artikel 21 en artikel 25, lid 2 en 3 Leerplichtwet (melding schoolverzuim)

De bepalingen van de artikelen 21 en 25 van de Leerplichtwet verplichten schoolleiders het schoolverzuim door (partieel) leerplichtige leerlingen te registreren en dit te melden aan de gemeente (voorzover het gaat om verzuim dat drie achtereenvolgende schooldagen duurt, of om verzuim van vergelijkbare duur) en aan de minister van OCenW (en dan gaat het om alle ongeoorloofd verzuimde lesuren). Jaarlijks geven ook de gemeenten aan de minister de omvang en behandeling van het aan hen gemelde schoolverzuim door.

Uit gegevens van het ministerie van OCenW blijkt dat het aantal meldingen bij de gemeenten van schoolverzuim met ruim 40 procent is teruggelopen van schooljaar 1995/1996 naar 1996/1997. Bijna 90 procent van alle gemeenten stuurde de gegevens op. Het is echter niet duidelijk hoe de cijfers geïnterpreteerd moeten worden. Uit signalen van leerplichtambtenaren valt op te maken dat er gerede twijfel bestaat aan de precisie waarmee de scholen consequent elk schoolverzuim van drie dagen of meer melden.

In het schooljaar 1996/1997 vond een evaluatie plaats van het functioneren van de Leerplichtwet als gevolg van de wetswijziging per 1 augustus 1994 (Wever e.a. 1998). De onderzoekers constateerden dat een derde van de schoolleiders niet meer kon nagaan hoe groot het aantal verzuimmeldingen aan de leerplichtambtenaar in schooljaar 1995/1996 was.

In oktober 1996 heeft het ministerie van OCenW aan alle scholen gevraagd het totale aantal lesuren ongeoorloofd schoolverzuim in het schooljaar 1995-1996 te melden. De respons was beperkt: 42 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs reageerde. Op grond van de aldus verkregen gegevens is het niet mogelijk betrouwbare informatie te krijgen over het aantal feitelijk verzuimde lesuren. Ook Wever e.a. (1998) signaleren dat niet alle gemeenten even actief zijn bij het opsporen van schoolverzuim en dat niet alle scholen zich wat dit betreft strikt aan de regels houden.

De conclusie luidt dan ook dat de naleving van de artikelen 21 en 25 tot nu toe nog gebrekkig is. Overigens doet deze conclusie geen afbreuk aan de constatering van Wever e.a. (1998), dat vele betrokkenen in en bij het voortgezet onderwijs een grote inzet tonen bij het bestrijden van schoolverzuim.



8 NABESCHOUWING

In deze nabeschuiving signaleert de inspectie twee aspecten die in haar ogen de komende jaren een kritische rol in het voortgezet onderwijs kunnen gaan spelen en daarom brede reflectie verdienen: de problematiek van leerlingen met een onacceptabel gedragspatroon en de mate waarin de professionele capaciteit van leraren gelijke tred kan houden met de inhoudelijke en structurele veranderingen in het voortgezet onderwijs.

Leerlingen met een onacceptabel gedragspatroon

Het maatschappelijk verschijsel dat enkele groepen jongeren op straat en in de disco sociaal onacceptabel gedrag vertonen, soms zelfs terreur uitoefenen en misdaden begaan, heeft ook in de scholen zijn neerslag. Het gaat immers om deels dezelfde jongeren. Er zijn voldoende signalen over ernstige problemen op scholen die worden veroorzaakt door een beperkte groep leerlingen, zoals de snelle groei van het VSO-ZMOK en het gestaag toenemen van het VSO-LOM en -MLK, reacties op de Onderwijstelefoon, meldingen van schorsingen en verwijderingen, resultaten van onderzoek naar pestgedrag.

Sedert 1 augustus 1998 mogen reguliere scholen voor voortgezet onderwijs een leerling alleen nog maar verwijderen wanneer een andere school deze leerling toelaat. Bij leerlingen met ernstige gedragsproblemen staan scholen niet te trappelen om leerlingen over te nemen, ook al zijn ze gebonden aan afspraken binnen samenwerkingsverbanden. In de laatste maanden van 1998 heeft de inspectie regelmatig kunnen constateren dat scholen geen kant uitkunnen met een leerling die op school volstrekt niet meer te handhaven viel, bijvoorbeeld vanwege serieuze bedreigingen van medeleerlingen of leraren. Het lijkt erop dat deze 'onderkantproblematiek' de laatste jaren is verergerd. De inspectie neemt waar dat bij scholen de behoefte aan opvangvoorzieningen voor deze jongeren groeit. Binnen de bestaande (of aanstaande) structuur past deze groep niet: het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs zijn niet op hen berekend. Intussen zijn er diverse organisaties aangetreden die zich onder meer richten op preventieve maatregelen en op vormen van reïntegratie voor leerlingen met gedragsproblemen: platform risicogroepen, aansluitingsprojecten VBO/MAVO - vervolgoopleidingen in het ROC, samenwerkingsverbanden VO-SVO. Op gemeentelijk of regionaal niveau zal het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid als paraplu moeten gaan dienen. Indien deze inspanningen in preventief opzicht geen of onvoldoende resultaat hebben, zal per regio, buiten de reguliere voorzieningen om, een opvangvoorziening waarbinnen een maatschappelijk gedeclasseerde groep een plek krijgt, haar bestaansrecht opeisen. De vraag is dan hoe scholen en samenleving vervolgens met deze groep moeten omgaan. De inspectie acht een brede bezinning op die dreigende ontwikkeling gewenst.

De professionaliteit van leraren

In tijden van verandering verdwijnt de mogelijkheid om op routine terug te vallen. Dit geldt ook voor leraren. De voorgenomen wijzigingen in inhoud en structuur van het voortgezet onderwijs veronderstellen een innovatieve instelling bij de leraren. Het succes van ambitieuze beleidsopties zoals leren leren, het omgaan met verschillen tussen leerlingen en de vormgeving van leerwegen in het VMBO en profielen in het HAVO-VWO wordt grotendeels bepaald door de bekwaamheid van leraren en vooral ook door hun overtuiging met de goede dingen bezig te zijn.

Veel leraren vinden het perspectief van de 'actief lerende leerling' heel aantrekkelijk en zij onderschrijven het belang van het omgaan met verschillen tussen leerlingen. Maar worstelend met de maakbaarheid van hun dagelijkse werkomgeving tonen ze zich nog wat aarzelend over de praktische uitvoerbaarheid van dit concept, terwijl sommigen zelfs overtuigd zijn van een onvermijdelijke mislukking.



Houdt de professionele capaciteit van de leraar op korte termijn voldoende gelijke tred met de eisen die het naar inhoud en structuur vernieuwde voortgezet onderwijs stelt?

Voor het welslagen van de vernieuwingen zijn twee voorwaarden van belang: een duidelijke visie op de positie en de verantwoordelijkheid van de leraar binnen de school en een hoge kwaliteit van professioneel handelen door leraren.

Een helder zicht op de positie en verantwoordelijkheid van de leraar binnen de school ontbreekt, of is op z'n minst zeer gedifferentieerd. Verschillen zijn zichtbaar in opvattingen over de mate waarin de leraar naast vakdeskundige ook opvoeder moet zijn en over de mate waarin leraren met elkaar moeten samenwerken binnen de school. Hoewel het steeds duidelijker wordt dat de nieuwe eisen van VMBO, Tweede Fase HAVO-VWO en basisvorming het werken in teamverband met onderlinge afstemming noodzakelijk maken, moeten veel leraren hun beroepsmatige oriëntatie nog hierop aanpassen. Naast de noodzaak in teamverband en onderlinge afstemming te werken gelden er hoge eisen voor de professionaliteit van leraren in hun (vak)didactisch en pedagogisch handelen. De observaties van de inspectie wijzen echter uit dat veel leraren in hun lessen niet altijd blij geven van voldoende professionaliteit en niet altijd in staat zijn de meeste leerlingen te motiveren.

De vraag is hoe dit komt.

Heeft het te maken met het ontbreken van een helder beroepsbeeld? Dan lijkt het noodzakelijk dat leraren hun professionaliteit vastleggen. De beroepsstandaard zou dan sterker moeten worden aangezet, en leraren zouden zich daaraan persoonlijk moeten committeren, hetgeen wellicht ook de maatschappelijke positionering van de leraar een stimulans geeft.

Heeft het te maken met een zware belasting? Internationale vergelijkingen maken dit niet onaannemelijk: de leraar in Nederland werkt meer uren in een lesgevende taak en voor meer leerlingen in de klas gedurende meer weken per jaar. Daar valt echter tegen in te brengen dat dit altijd zo is geweest. Waarom zou het dan nu niet meer kunnen? Het antwoord ligt in de gewijzigde omstandigheden.

Vroeger werd de leraar in z'n didactisch handelen bijna geheel vrij gelaten, terwijl nu de eisen scherp worden geformuleerd door kerndoelen en examenprogramma's die zodanig zijn opgesteld dat ze hun uitwerking op het primaire proces niet kunnen missen. Daarbij komt dat een veel bredere populatie van leerlingen veel langer onderwijs volgt. Mede daardoor is het gedrag van de leerlingen veranderd, en bij een beperkte groep (zeer) problematisch geworden.

Bovendien is de maatschappelijke status van het leraarschap verminderd en staan ouders kritischer tegenover de wijze waarop de leraren van hun kinderen het onderwijs en de begeleiding verzorgen.

Tenslotte brengt de openbaarheid van schoolresultaten in schoolgids, kwaliteitskaart en media sommige schoolleiders ertoe hun leraren onder druk te zetten om goed klinkende resultaten met hun leerlingen te behalen.

Wat betekent dit voor de kansen op succes van de voorgenomen vernieuwingen in het voortgezet onderwijs? Hoe men het ook wendt of keert, het welslagen van de vernieuwingen staat of valt met de professionaliteit van de leraar. De voorwaarden voor succes zijn op korte termijn onzeker: binnen de context van de huidige alledaagse schoolpraktijk is het didactisch handelen van leraren in het licht van de beleidsvoornemens vaak nog ontoereikend. De tijd en energie die nodig blijken voor de lesgevende taak maken heroriëntatie en nascholing van de zittende leraren niet gemakkelijk. De tekorten aan bevoegde leraren die zich in 1998 al deden voelen, versterken voorlopig de ongewisheid over een spoedig succes.

LITERATUUR

- Beker, M. en C.J. Maas (1998). *Rapportage Jeugd 1997*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Brouwers, T. (1998). *Visitatie als breekijzer voor onderwijsverbetering*. VVO-Magazine, nr. 1, Jaargang 4.
- Brummelhuis, A.C.A. ten (1999). *Sectorrapportage voortgezet onderwijs ICT-monitor 1997/98*. Enschede: OCTO.
- Buist, D. e.a. (1996). *Van afwezigheid naar declaratie*. Tilburg/Amsterdam: IVA/Regioplan Onderwijs en arbeidsmarkt.
- CBS (1998). *Schoolsucces van leerlingen in het voortgezet onderwijs*. Kwartaalschrift onderwijsstatistiek 1998/III (p. 35-36). Heerlen.
- Eijndhoven, E. van en F. Vlug (1998). *Het zal ons een zorg zijn*. Arnhem: Rijn IJssel College.
- Inspectie van het Onderwijs (1995). *Het schoolonderzoek onderzocht*. Zwolle.
- Inspectie van het Onderwijs (1996). *Schoolonderzoek onderzocht II*. Zwolle.
- Inspectie van het Onderwijs (1997). *Schoolonderzoek onderzocht III*. Zwolle.
- Inspectie van het Onderwijs (1997). *Onderwijsverslag over het jaar 1996*. Den Haag: SDU.
- Inspectie van het Onderwijs (1997). *Pedagogisch klimaat*. Zwolle.
- Inspectie van het Onderwijs (1998). *Onderwijsverslag over het jaar 1997*. Den Haag: SDU.
- Inspectie van het Onderwijs (1998). *Risico's rond risicodeelnemers*. Den Haag: SDU (Inspectierapport 1998-1).
- Inspectie van het Onderwijs (1999). *Positie klassieke talen nu en straks*. Zwolle.
- Inspectie van het Onderwijs (1999). *Schoolonderzoek onderzocht IV*. Den Haag: SDU (Inspectierapport 1999-1).
- Junger-Tas, J. en J. van Kesteren (1998). *Bullying and delinquency in a Dutch school population*. Leiden: Faculteit der rechtsgeleerdheid Leiden, vakgroep criminologie.
- Kallenbach, I. (1998). *Eerste resultaten scholierencampagne*. Verslag over de eerste zes maanden van de scholierencampagne onderwijstelefoon. Utrecht: APS.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1986). *Onderwijsverslag over het jaar 1985*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1991). *Grenzen verleggen*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1993). *Onderwijsverslag over het jaar 1992*. Den Haag: SDU.



Organisation for Economic Co-operation and Development (1998). *Education at a glance*. OECD indicators. Paris: OECD.

Pastoor-Meuleman, E. en P. Zwarter (1998). *De Overstap 1996-1998*. Eindverslag project ter verbetering aansluiting VBO/MAVO - MBO in de gemeente Groningen. Groningen: samenwerkingsverband aansluiting VBO/MAVO en MBO.

SLO (1998). *Inventarisatie landelijk netwerk aansluitingsproblematiek*. Interne SLO-notitie.

Steneker, H. (1998). VOL leert. *Collegiale visitatie in de praktijk*. Meso Focus nr. 34. Houten: Educatieve Partners Nederland.

Tilborg, L. van (1998). *De uitkomsten uit de RMC-analyse 1997*. Utrecht: Sardes.

Visser, S. (1998). Geen enkele jongere kan nog door het net glippen. Uitleg, nr. 29, Jaargang 14.

Wever, G.M.L.M., R. Van Varick, N.J.M. Delemarre (1998). *De Leerplichtwet na 1 augustus 1994*.





Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 191

1	INLEIDING: ALGEMENE SCHETS VAN DE BVE-SECTOR 197
1.1	Inleiding 197
1.2	Wet- en regelgeving 197
1.2.1	De overgang van Leerlingwezen naar de beroepsbegeleidende leerweg 197
1.2.2	De Wet Inburgering Nieuwkomers 198
1.2.3	Toelating tot het Centraal Register Beroepsonderwijs CREBO 199
1.2.4	Uitstel beroepspraktijkvorming voor risicodeelnemers 199
1.3	Ontwikkeling integraal instellingstoezicht 200
1.4	Kengetallen 201
2	TOEGANKELIJKHEID 207
2.1	Aansluiting VBO-MAVO met secundair beroepsonderwijs 207
2.1.1	Inleiding 207
2.1.2	Bevindingen 207
2.1.3	Conclusies 208
2.2	Opvang van risicogroepen 209
2.2.1	Inleiding 209
2.2.2	Bevindingen 209
2.2.3	Conclusies 210
2.3	Ontwikkeling assistentopleidingen 210
2.3.1	Inleiding 210
2.3.2	Bevindingen 211
2.3.3	Conclusie 213
2.4	Inburgering 213
2.4.1	Inleiding 213
2.4.2	Bevindingen 213
2.4.3	Conclusies 214
2.5	Positie allochtone deelnemers 215
2.5.1	Inleiding 215
2.5.2	Bevindingen 215
2.5.3	Conclusies 216
2.6	Aanbod opleidingen 217
2.6.1	Inleiding 217
2.6.2	Bevindingen 217
2.6.3	Conclusie 220
3	DOELMATIGHEID 221
3.1	De beleidsagenda BVE 1998 - 1999 221
3.1.1	Inleiding 221
3.1.2	Bevindingen 222
3.1.3	Conclusies 225

3.2	Nieuwe taken docenten	225
3.2.1	Inleiding	225
3.2.2	Bevindingen	225
3.2.3	Conclusies	228
3.3	Managementontwikkeling	228
3.3.1	Inleiding	228
3.3.2	Bevindingen	229
3.3.3	Conclusies	229
3.4	Maatwerk en studeerbaarheid in Grafisch Onderwijs en Educatie	230
3.4.1	Inleiding	230
3.4.2	Bevindingen	230
3.4.3	Conclusies	231
3.5	De ontwikkeling van de opleidingen in de Educatie	232
3.5.1	Inleiding	232
3.5.2	Bevindingen	232
3.5.3	Conclusies	234
3.6	Beroepspraktijkvorming	235
3.6.1	Inleiding	235
3.6.2	Bevindingen	235
3.6.3	Conclusies	236
3.7	Integratie inservice onderwijs	237
3.7.1	Inleiding	237
3.7.2	Bevindingen	237
3.7.3	Conclusies	238
3.8	Educatieve inzet ICT	238
3.8.1	Inleiding	238
3.8.2	Bevindingen	239
3.8.3	Conclusies	241
3.9	Steunmaatregelen	242
3.9.1	Inleiding	242
3.9.2	Bevindingen	242
3.9.3	Conclusies	243
4	KWALIFICERING	245
4.1	Examens	246
4.1.1	Inhoud, niveau en dekking van de eindtermen	246
4.1.2	Verbeteringen na een negatieve beoordeling van vorig jaar	249
4.1.3	Organisatie en omstandigheden bij de uitvoering	250
4.1.4	Externe Legitimering	251
4.2	Startkwalificatie en voortijdige uitstroom	253
4.2.1	Bevindingen	253
4.2.2	Conclusies	256
4.3	Extern rendement	256
4.3.1	Inleiding	256
4.3.2	Bevindingen	256
4.3.3	Conclusies	257
5	RELATIES MET DE OMGEVING	259
5.1	Kwaliteitszorg	259
5.1.1	Inleiding	259
5.1.2	Bevindingen	259
5.1.3	Conclusie	261
5.2	Educatie en de gemeenten	261
5.2.1	Inleiding	261
5.2.2	Bevindingen	261

5.2.3	Conclusies	262
5.3	Internationalisering	262
5.3.1	Inleiding	262
5.3.2	Bevindingen	263
5.3.3	Conclusies	264
6	NALEVING WET- EN REGELGEVING	265
6.1	De onderwijs- en examenregelingen	265
6.1.1	Inleiding	265
6.1.2	Bevindingen	266
6.1.3	Conclusies	267
6.2	De onderwijstijd	267
6.2.1	Inleiding	267
6.2.2	Bevindingen	267
6.2.3	Conclusies	268

LITERATUUR	271
------------	-----

SAMENVATTING

De Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB) heeft alle voorzieningen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in één wettelijk kader bijeengebracht. Als voornaamste doelstellingen van deze wet zijn te noemen: het tot stand brengen van een samenhangend geheel van opleidingen door middel van de introductie van een nieuwe kwalificatiestructuur en de vorming van de Regionale Opleidingen Centra (ROC's), waardoor dit stelsel van samenhangende onderwijsvoorzieningen ook in de praktijk van de instellingen gestalte kan krijgen. Door vergroting van de autonomie van instellingen hebben de ROC's een grote mate van inrichtingsvrijheid gekregen. De introductie van een stelsel van kwaliteitszorg en de invoering van externe legitimering bij de examens creëert een aantal kwaliteitswaarborgen. De instellingen zijn zelf primair verantwoordelijk voor de geboden kwaliteit en zij leggen daarover in het openbaar verantwoording af. De verslaggeving over de staat van het BVE-onderwijs in 1998 wordt weergegeven aan de hand van de centrale thema's die zijn ontleend aan de doelstellingen van de WEB. Per thema worden hier enkele ontwikkelingen samengevat die in het verslag nader zijn uitgewerkt.

Toegankelijkheid

Assistenten opleidingen als opstap naar startkwalificaties?

Met de invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur is het assistentenniveau toegevoegd aan het stelsel van opleidingen. Daardoor is een drempel weggenomen voor instroom op het laagste niveau. Maar toch doen zich op het niveau van de drempelloze instroom aansluitingsproblemen voor. Met name ongediplomeerde uitstromers uit VBO en MAVO ondervinden die problemen. Risicogroepen (vaak gekenmerkt door een combinatie van op zich al risico opleverende factoren zoals een niet-Nederlandse herkomst, het opleidingsniveau van de ouders, de sociaal-economische achtergrond en een onvoldoende vooropleiding) lopen daardoor nog meer gevaar het beroepsonderwijs voortijdig te verlaten of komen daar in het geheel niet binnen.

Inburgeringsprogramma's versus oude doelgroepen?

In het kader van inburgeringsprogramma's wordt aan nieuwkomers de gelegenheid geboden educatieve programma's te volgen. Maar de doorstroom vanuit deze programma's naar beroepsopleidingen is nog maar zeer gering. Een nevengevolg van de prioriteit die inburgeringsprogramma's krijgen, is dat allochtonen die reeds langer in ons land verblijven en autochtone doelgroepen, die vanouds tot de doelgroepen van de educatie worden gerekend, minder mogelijkheden tot deelname aan educatieve programma's hebben.

Groei deelname allochtonen aan de beroepsopleidingen

Al sedert een aantal jaren is er sprake van gestadige groei van het percentage allochtone deelnemers aan de beroepsopleidingen. Van 3,8 procent in 1993/1994 naar 5,2 procent in 1996/1997. Voorlopige cijfers van de ITS-monitor (Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen) laten zien dat in het schooljaar 1997/1998 dit percentage gestegen is naar 6,7 procent voor de beide leerwegen. In de beroepsbegeleidende leerweg is het percentage van 4,2 procent naar 6,1 procent gestegen, in de beroepsopleidende leerweg van 5,6 procent naar 7,0 procent. De groei zit met name in de sectoren Economie en Techniek. De hangt samen met het feit dat de assistentopleidingen met name in de sectoren Economie en Techniek worden aangeboden.



Doelmatigheid

Kwaliteit primair proces behoeft aandacht van het management

Door de ROC-vorming en de fusieprocessen is in de ROC's veel aandacht uitgegaan naar materiële en personele beheersvraagstukken. De aandacht voor het primaire proces - het onderwijs - wint echter terrein. Dit blijkt onder meer uit prioriteiten op de beleidsagenda en de inzet van middelen om docenten voor te bereiden op nieuwe taken. Het zal nog enige tijd duren eer de resultaten daarvan zichtbaar worden. Vooral nog zijn er vele onderwijsinhoudelijke zaken die verbetering behoeven.

De mogelijkheden tot het daadwerkelijk leveren van maatwerk zijn op de meeste ROC's beperkt. De voorbereiding van docenten op nieuwe taken verkeert nog in een beginstadium en de doorstroom van educatie naar beroepsonderwijs is gering. Meer dan de helft van de onderzochte ROC's slaagt erin gestalte te geven aan de beroepspraktijkvorming (BPV) op een wijze die aan de kwaliteitseisen voldoet. Maar ook op dit terrein is er nog onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen partners. Hoewel het inservice-onderwijs op het gebied van verpleging en verzorging organisatorisch goed is geïntegreerd in het beroepsonderwijs, doen zich ook hier problemen voor ten aanzien van de BPV.

Beleidsagenda BVE 1998/1999 stuurt vernieuwingen

De projectplannen voor de beleidsagenda BVE 1998/1999 laten zien dat de instellingen het accent leggen op de verbetering van het primair proces en de managementinformatievoorziening. Uit de projectplannen van de instellingen wordt duidelijk dat de grootste investeringen gedaan worden op die terreinen waar de instellingen volgens voorgaande Onderwijsverslagen van de inspectie extra aandacht aan zouden dienen te besteden. De vier onderwerpen waar de instellingen de meeste aandacht aan geven en de grootste investeringen in doen zijn:

- 1 verbetering onderwijskundige inrichting;
- 2 verbetering administratieve informatievoorziening en management informatievoorziening;
- 3 verbetering samenhang onderwijs en examenregelingen;
- 4 verbetering nascholing docenten.

Nieuwe taken docenten

Onder de noemer nieuwe taken docenten gaat een breed scala aan deskundigheidsbevorderingsinitiatieven binnen de onderwijsinstellingen schuil. De meeste aandacht gaat uit naar nieuwe vaardigheden van docenten voor vernieuwing van de onderwijsleersituaties, naar begeleiding van deelnemers en naar ontwikkeling van nieuwe (elektronische) leermiddelen. Een groot deel van de docenten acht zich nog onvoldoende toegerust om de gevraagde veranderende rol waar te maken. Dit onderstreept de noodzaak dat instellingen komen tot systematische planvorming en structurele investeringen in diverse vormen van nascholing. Het aansturen van deze ontwikkeling is ook een rechtstreekse verantwoordelijkheid van het management.

Kansen ICT nog niet breed benut

Er is in de afgelopen jaren hard gewerkt aan de inzet van informatie- en communicatietechnologie in het beroepsonderwijs. Toch ontbreekt het de meeste docenten nog aan de deskundigheid om de computer in te zetten ten behoeve van vernieuwingsactiviteiten. Van leren door middel van de computer is doorgaans nog geen sprake. Met name de inhoud en de kwaliteit van de educatieve computernetwerken vragen veel aandacht. Positief is dat in vrijwel alle opleidingen, in de voorbereiding op de beroepspraktijk, de algemene basisvaardigheden om de computer als hulpmiddel te gebruiken - voor tekstverwerken of voor berekeningen - wel worden geleerd.

Transparantie van opleidingen en doelmatigheid van de kwalificatiestructuur kunnen beter.

Er is een breed scala aan opleidingen aanwezig binnen de vastgestelde kwalificatiestructuur, maar de onderwijsinstellingen bieden lang niet alle toegewezen opleidingen aan. Het komt ook voor dat opleidingen worden aangeboden - ook opleidingen voor niet zeldzame beroepen - met zulke kleine deelnemersaantallen, dat aan de doelmatigheid kan worden getwijfeld.

Onderwijskundig leiderschap vraagt om nadere invulling

Het management streeft een integraal beleid na, maar dit manifesteert zich duidelijker op het gebied van financiën en rechtspositie dan op het gebied van het primair proces. Er zijn op het terrein van de formulering en de concretisering van de instellingsmissie verschillen in beleving tussen centraal management, middenmanagement en docenten. Meer aandacht van het college van bestuur en de managementlagen voor het primaire proces, in termen van bewaking en bijsturing aan de hand van concrete prestatiegegevens, is gewenst.

Kwalificering

Intern rendement

Het interne rendement van het beroepsonderwijs (gediplomeerden ten opzichte van de instroom) ligt gedurende een reeks van jaren tussen de 50 en 60 procent. De rendementscijfers uit verschillende bronnen lopen wat uiteen, maar het algemene beeld is dat de rendementen van het volledig dagonderwijs over het algemeen hoger zijn dan die van het Leerlingwezen. Ook verschillen de rendementen per sector: In het Dienstverlenings- en Gezondheidszorg Onderwijs (DGO) zijn deze doorgaans hoger dan in de sectoren Techniek en Economie.

Extern rendement

Het externe rendement is echter veel hoger. Ongeveer een derde stroomt door naar het hoger beroepsonderwijs en de overige schoolverlaters, ook de ongediplomeerden, vinden nagenoeg allen een positie op de arbeidsmarkt. Toch stemt dit gegeven niet tot gerustheid. De inspectie vindt dan ook niet dat - anders dan op sommige ROC's wordt beluisterd - dit een voldoende criterium is om van succes van het beroepsonderwijs te kunnen spreken. Op de arbeidsmarkt stijgt de behoefte aan hoger gekwalificeerden; de niet- of onvolledig gekwalificeerden behoren steeds meer tot de moeilijk plaatsbare categorieën, zeker in tijden van een teruglopende economie. Een voortijdig beëindigde opleiding is daarom een risicofactor. Bovendien kwalificeert het beroepsonderwijs ook voor het persoonlijk functioneren en voor deelname aan het maatschappelijk leven. Ook deze kwalificatietrajecten worden afgebroken als een opleiding niet wordt voltooid.

Kwaliteit examens

Examens vormen bij uitstek het instrumentarium om het civiel effect van de behaalde kwalificaties te bewaken. In het voltijds beroepsonderwijs vertonen de examens van een groot aantal opleidingen ernstige tekortkomingen. Met de WEB wordt het stelsel van externe legitimering geïntroduceerd. Hiervan mag de nodige verbetering worden verwacht, maar de eerste ervaringen tonen aan dat het nodig zal zijn dit stelsel goed te implementeren. De verantwoordelijkheden van de betrokken partijen - onderwijsinstellingen en exameninstellingen - moeten goed en duidelijk controleerbaar worden vastgelegd, om de externe legitimering zijn effect te doen hebben op de examenpraktijk.



Relaties met de omgeving

Kwaliteitszorg als verantwoording

Onderwijsinstellingen kunnen op verschillende wijzen relaties onderhouden met hun omgeving. Een van de belangrijkste aspecten daarbij is het publiekelijk afleggen van verantwoording. Het kwaliteitszorgverslag is een instrument dat deze functie vervult. Kwaliteitszorg is er niet alleen vanwege de verantwoording naar buiten. Primair dient de kwaliteitszorg ervoor de instelling zelf de benodigde informatie te verschaffen voor het voeren van een onderwijskundig beleid en het ondernemen van de nodige verbeteracties. De ontwikkeltrajecten, die de instellingen moeten doorlopen voor het ontwikkelen van kwaliteitszorgstelsels, zullen nog de nodige tijd vergen. Kwaliteitszorgsystemen moeten gebruikt kunnen worden om de kwaliteit te waarborgen en waar nodig deze te verbeteren. De meeste systemen leveren echter nog niet de informatie die nodig is voor kwaliteitsmanagement. Bij een aanzienlijk aantal instellingen voldoet het stelsel in dit opzicht nog niet aan de basisvoorwaarden.

Relaties met de gemeenten

Omdat educatie zich vooral afspeelt op regionaal niveau, zijn het de gemeenten die sturend zijn voor de keuze van het aanbod en de inrichting van de opleidingen. De relatie tussen instellingen en gemeenten is nieuw en functioneert pas voor het tweede jaar. Opmerkelijk in dit verband is dat een van de conclusies over het kwaliteitszorgverslag luidt, dat daarin nog nauwelijks over educatie wordt gerapporteerd. Daarom functioneert het verslag nog onvoldoende in de relatie met een belangrijke opdrachtgever, de gemeenten.

Internationale samenwerking

Internationale contacten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van het onderwijs. Doelgerichte internationaliseringsactiviteiten beginnen een plaats te krijgen in de onderwijskundige bedrijfsvoering van de ROC's. De verdere verankering daarvan in inhoudelijk, organisatorisch en financieel opzicht vraagt echter nog de nodige aandacht. Wat betreft bi-diplomering: de direct betrokken partijen blijken nog niet de noodzaak te voelen om daar aan te werken.

Naleving van wettelijke regelingen

Onderwijs- en Examen Regeling

Tot de meest vitale regelingen die beogen de kwaliteit te waarborgen, behoren de bepalingen met betrekking tot de Onderwijs- en Examen Regeling (OER) en de wettelijke regeling met betrekking tot de minimaal verplichte onderwijstijd. Voor de BVE-sector ontbreekt deze laatste regeling.

De verplichting tot het aanbieden van duizend contacturen in de beroepsopleidende leerweg, zoals voortgenomen in het regeerakkoord zal een belangrijke impuls zijn om de terugloop van het aantal onderwijs-contacturen van de afgelopen jaren te keren. Deze kwaliteitswaarborg dient in een onderwijswet vastgelegd te worden.

De OER dient om aan te geven hoe het onderwijs in de instelling zal worden uitgevoerd en hoe het examentraject wordt vormgegeven. De wederzijdse rechten en plichten van de kandidaat en de onderwijsinstelling worden daarmee vastgelegd. Nadat was gebleken dat op vele instellingen deze regelingen niet deugdelijk waren vastgelegd, waardoor de basis aan kwalitatief verantwoord onderwijs ontbrak, heeft de inspectie in overleg met OCenW een controletraject ingezet. Het gevolg: op veel instellingen is het nodige verbeterd.

Conclusies

Er is voldaan aan een aantal belangrijke voorwaarden voor het realiseren van de doelen die met de WEB werden beoogd. Er is één wettelijk kader voor de educatie en het beroepsonderwijs, er is een nieuwe kwalificatiestructuur vastgesteld, er zijn ROC's

gevormd die voldoende opleidingen verzorgen om een samenhangend geheel van beroepsonderwijs te kunnen aanbieden en er zijn voldoende exameninstellingen erkend, die gezamenlijk de gehele kwalificatiestructuur afdekken.

De WEB biedt in beginsel het benodigde instrumentarium om de kwaliteit van het onderwijs te monitoren en te waarborgen. Slechts op enkele punten behoeft het wettelijk instrumentarium naar het oordeel van de inspectie enige aanscherping: een waarborg met betrekking tot een minimale onderwijstijd van duizend uur en de controlebaarheid van het proces van externe legitimering.

Het is aan de ROC's de noodzakelijke inhoudelijke vernieuwing en kwaliteitsverbetering te realiseren. Er zijn goede aanzetten, maar over het geheel genomen moet op het terrein van het primaire proces nog veel werk worden verzet, met name waar het gaat om het leveren van maatwerk, doorstroming van educatie naar beroepsonderwijs, verbetering van het rendement en de kwaliteit van de examens. Deze onderwerpen zullen centraler in de aandacht van het management moeten komen te staan.

Het is daarbij van groot belang dat met name de relevante terreinen waarop de kwaliteitszorgstelsels betrekking hebben, binnen de instellingen worden voorzien van de benodigde managementinformatie. Daar wordt aan gewerkt, maar deze informatie is in vele gevallen nog lang niet toereikend.

De OER is een adequaat instrument, mits de bepalingen dienaangaande strikt worden nageleefd. Met het oog op de naleving van de externe legitimering is het gewenst de controlemogelijkheden aan te scherpen.

De inspectie vat de staat van het BVE-onderwijs als volgt samen:

Met het oog op het realiseren van de WEB is aan de belangrijkste wettelijke voorwaarden voldaan, evenals aan de organisatorische.

Het management in de BVE-instellingen richt zich voornamelijk op bestuurlijke, organisatorische en financiële aangelegenheden.

De aandacht van het management zal zich in de komende jaren veel meer moeten richten op het managen van het primaire proces, de kwaliteit van het onderwijsaanbod en de kwaliteit van onderwijs en instructie.

De inspectie zal daaraan bijdragen door de instellingen direct aan te spreken op de feitelijk geleverde kwaliteit van hun onderwijs en ze zal haar bevindingen ten aanzien van individuele instellingen openbaar maken. De werkwijze die daarvoor wordt gekozen is het integraal instellingstoezicht, IIT.

1998 tegen de achtergrond van 1997

In het Onderwijsverslag over 1997 heeft de inspectie gesignaleerd dat het proces van ROC-vorming bestuurlijk was afgerond. De inspectie vroeg met name aandacht voor de verdere profilering van de didactische vormgeving en de onderwijsarrangementen binnen de BVE-opleidingen.

Ook in dit verslag over 1998 stelt de inspectie vast dat de aandacht voor de vormgeving en kwaliteit van het primair proces in de komende jaren de nodige aandacht vraagt. Dat geldt voor alle aspecten van het onderwijskundig beleid; voor de kwaliteit en inrichting van de leeromgeving; het effectief invulling geven aan de leertijd van de deelnemers; de deskundigheidsbevordering van de docenten en de kwaliteit van de leermiddelen. Al deze punten moeten de komende jaren hoog op de agenda van het management van de instelling komen.



De eerste fase van de opleiding is de theoretische fase. Dit is de fase waarin de leerling de theoretische kennis van de vakgebieden krijgt. De tweede fase is de praktische fase. Dit is de fase waarin de leerling de praktische vaardigheden krijgt. De derde fase is de integratieve fase. Dit is de fase waarin de leerling de theoretische kennis en de praktische vaardigheden integreert. De vierde fase is de evaluatieve fase. Dit is de fase waarin de leerling de kennis en vaardigheden toetst. De vijfde fase is de certificerende fase. Dit is de fase waarin de leerling de kennis en vaardigheden wordt gecertificeerd.

De eerste fase van de opleiding is de theoretische fase. Dit is de fase waarin de leerling de theoretische kennis van de vakgebieden krijgt. De tweede fase is de praktische fase. Dit is de fase waarin de leerling de praktische vaardigheden krijgt. De derde fase is de integratieve fase. Dit is de fase waarin de leerling de theoretische kennis en de praktische vaardigheden integreert. De vierde fase is de evaluatieve fase. Dit is de fase waarin de leerling de kennis en vaardigheden toetst. De vijfde fase is de certificerende fase. Dit is de fase waarin de leerling de kennis en vaardigheden wordt gecertificeerd.

De eerste fase van de opleiding is de theoretische fase. Dit is de fase waarin de leerling de theoretische kennis van de vakgebieden krijgt. De tweede fase is de praktische fase. Dit is de fase waarin de leerling de praktische vaardigheden krijgt. De derde fase is de integratieve fase. Dit is de fase waarin de leerling de theoretische kennis en de praktische vaardigheden integreert. De vierde fase is de evaluatieve fase. Dit is de fase waarin de leerling de kennis en vaardigheden toetst. De vijfde fase is de certificerende fase. Dit is de fase waarin de leerling de kennis en vaardigheden wordt gecertificeerd.

De eerste fase van de opleiding is de theoretische fase. Dit is de fase waarin de leerling de theoretische kennis van de vakgebieden krijgt. De tweede fase is de praktische fase. Dit is de fase waarin de leerling de praktische vaardigheden krijgt. De derde fase is de integratieve fase. Dit is de fase waarin de leerling de theoretische kennis en de praktische vaardigheden integreert. De vierde fase is de evaluatieve fase. Dit is de fase waarin de leerling de kennis en vaardigheden toetst. De vijfde fase is de certificerende fase. Dit is de fase waarin de leerling de kennis en vaardigheden wordt gecertificeerd.

1 INLEIDING: ALGEMENE SCHETS VAN DE BVE-SECTOR

1.1 Inleiding

De WEB heeft alle voorzieningen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in één wettelijk kader bijeengebracht. Als voornaamste doelstellingen van deze wet zijn te noemen: het tot stand brengen van een samenhangend geheel van opleidingen door de introductie van een nieuwe kwalificatiestructuur en de ROC-vorming, waardoor dit stelsel van samenhangende onderwijsvoorzieningen ook in de praktijk in instellingen gestalte kan krijgen. Door vergroting van de autonomie van instellingen hebben de ROC's een grote mate van inrichtingsvrijheid gekregen. De introductie van een stelsel van kwaliteitszorg en de invoering van externe legitimering bij de examens creëert een aantal kwaliteitswaarborgen. De instellingen zijn zelf primair verantwoordelijk voor de geboden kwaliteit en zij leggen daarover in het openbaar verantwoording af.

Bij de invoering van een geheel nieuw wettelijk kader is er altijd sprake van een periode van overgang. Hoewel in 1998 nog oude wettelijke regelingen van kracht waren, met name voor de hogere leerjaren van het beroepsonderwijs, is tevens zichtbaar geworden dat de implementatie van de WEB zijn beslag begint te krijgen.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de meest recente veranderingen in de wettelijke regelingen en de afstemming van de werkwijze van de inspectie op de thans geldende wetgeving. Tevens wordt een kwantitatieve schets van de sector gegeven.

1.2 Wet- en regelgeving

In deze paragraaf volgt een opsomming van de belangrijkste veranderingen in de regelgeving van het afgelopen jaar die effecten hebben op het functioneren van de sector BVE.

1.2.1 De overgang van Leerlingwezen naar de beroepsbegeleidende leerweg

De examinering in het kader van het Leerlingwezen vindt thans plaats onder de vigeur van de overgangswetgeving in het kader van de WEB. Dat betekent dat op die examinering de bepalingen van de Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs nog van toepassing zijn. De examinering valt dan ook nog onder de verantwoordelijkheid van de Landelijke Organen van het beroepsonderwijs; maar de examens Leerlingwezen zijn in afbouw. Naar het zich laat aanzien zullen in het cursusjaar 1999/2000 de laatste examens volgens de oude Leerlingwezensystematiek worden afgenomen.

De examinering van de zogeheten beroepsbegeleidende leerweg (BBL) zal in wezen niet anders verlopen dan in de beroepsopleidende leerweg (BOL). De onderwijsinstellingen zijn volledig verantwoordelijk voor de examinering en voor de daaraan verbonden externe legitimering. Dat betekent voor de BBL een aanzienlijke verandering ten opzichte van het verleden. Zaken waar instellingen zich tot dusverre in het geheel niet mee bezig hoefden te houden, komen nu onder hun verantwoordelijkheid. Zowel de theorietoetsing als de praktijktoetsing worden een verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling.

In het merendeel van de gevallen doen de instellingen die de BBL verzorgen, voor de externe legitimering een beroep op exameninstellingen die gelieerd zijn aan de landelijke organen voor het beroepsonderwijs. Een enkele uitzondering daargelaten kiezen zij voor een vorm van externe legitimering waarbij vrijwel alle beroepsgerichte deelkwalificaties worden afgesloten via door de exameninstellingen aangeleverde toetsen. In dat opzicht lijkt er niet zoveel veranderd te zijn in vergelijking met de toetsing onder de WCBO. Voor wat betreft de praktijktoetsing - een wezenlijk element in de BBL - is er wel sprake van een andere aanpak. In ongeveer twee derde van de door inspectie onderzochte



gevallen is er sprake van praktijktoetsing door de ROC's zelf, waarvoor de toetsinstrumenten en toetsprocedures door de landelijke organen aan de instellingen zijn aangereikt. In de andere gevallen is de praktijktoetsing aan het landelijk orgaan uitbesteed.

Het is nog te vroeg om te kunnen vaststellen of deze verandering in werkwijze tot verandering in de kwaliteit van examinering heeft geleid.

1.2.2 De Wet Inburgering Nieuwkomers

Op 30 september 1998 is de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) ingevoerd. Hiermee is een wettelijke basis voor het inburgeringsbeleid gelegd. Vooruitlopend op deze invoering is, ingaande 1 januari 1998, een aanpassing van de 'Onderwijs regeling inburgering nieuwkomers 1998' tot stand gekomen. Die houdt verandering van de bekostigings-systeem in en een wijziging van maximaal vijfhonderd uren educatie in gemiddeld zeshonderd uren educatie.

De WIN heeft tot doel alle nieuwkomers die in een achterstandssituatie kunnen geraken, een inburgeringsprogramma aan te bieden. De wet brengt de tweezijdigheid van de inburgeringsrelatie tot uitdrukking en legt de basis voor een professioneler en resultaat-gericht inburgeringsprogramma. Het privaatrechtelijke inburgeringscontract is vervangen door een publiekrechtelijke beschikking met een verplichtend karakter.

Door de invoering van de WIN is de vormgeving van het inburgeringsbeleid gewijzigd. Elke nieuwkomer moet zich nu, binnen vijf dagen na huisvesting in een gemeente dan wel na uitreiking van een verblijfsdocument, laten inschrijven in de gemeentelijke basis-administratie persoonsgegevens (GBA). Vervolgens dient de nieuwkomer zich (verplicht) te melden voor een inburgeringsonderzoek. Dit onderzoek neemt in de WIN een centrale positie in en is voor de gemeente een 'sturingsinstrument'. Op basis van het inburgerings-onderzoek wordt - door een gemeentelijke beschikking - een inburgeringstraject vastgesteld. Het educatieve deel van het inburgeringsprogramma bestaat uit drie verplichte onderdelen:

- de opleiding Nederlands als tweede taal (NT2);
- de opleiding Maatschappelijke Oriëntatie (MO);
- het onderdeel Beroepen Oriëntatie (BO).

Het educatieve programma kan gemiddeld zeshonderd uren duren en moet (binnen één jaar) worden afgesloten met een inburgeringstoets voor de onderdelen Nederlands als tweede taal en Maatschappelijke Oriëntatie (voorgeschreven door de minister van OCenW). De nagestreefde beheersingsniveaus zijn eveneens door de minister van OCenW vastgesteld. Het onderdeel Beroepen Oriëntatie is erop gericht de nieuwkomer op individuele basis te informeren over mogelijkheden om toe te treden tot de arbeidsmarkt.

Het educatieve deel van het inburgeringsprogramma dient volgens de WIN binnen vier maanden na melding van de nieuwkomer te starten. Gemeenten zijn verplicht het educatieve programma bij een ROC aan te besteden. Zij moeten daarbij aangeven welke gegevens minimaal tussen gemeente, ROC en arbeidsvoorziening uitgewisseld moeten worden. De ROC's zijn verplicht (voorafgaande aan de start van inburgeringsprogramma's) minimaal het beginniveau Nederlands als tweede taal en Maatschappelijke Oriëntatie te toetsen. Mede op basis hiervan bepaalt de gemeente de omvang en het beoogde eind-niveau van het educatief programma. De gemeente kan het educatieve programma wijzigen indien evaluatiegesprekken met de trajectbegeleider of andere informatie daartoe aanleiding geven.

De ROC's moeten een onderwijs- en toetsregeling voor inburgering ontwerpen waarin doel, doelgroep, inhoud, inrichting en afsluiting van het programma zijn vastgelegd. Door de invoering van de WIN kunnen in principe ook zestien- en zeventienjarigen deelnemen aan inburgeringsprogramma's (bijvoorbeeld indien het reguliere voortgezet onderwijs geen mogelijkheden kan bieden).

1.2.3 Toelating tot het Centraal Register Beroepsonderwijs CREBO

Jaarlijks kunnen instellingen aanvragen indienen om nieuwe opleidingen te laten registreren in het CREBO. Een belangrijke voorwaarde voor toewijzing is de doelmatigheid van het aanbod. Deze wordt op twee punten getoetst. Allereerst op de arbeidsmarktrelevantie en ten tweede op de beschikbaarheid van voldoende beroepspraktijkvormingsplaatsen in de regio. Bij de eerste ronde is er vanuit het veld kritiek geweest op toepassing van de regeling. Dit heeft geleid tot versoepeling waar het gaat om zogenaamd completerend aanbod.

Met completerend aanbod bedoelt men aanvulling van het bestaande opleidingsaanbod van een instelling met verwante opleidingen. Deze aanvulling kan zowel horizontaal als verticaal plaatsvinden. Horizontaal completerend aanbod heeft betrekking op de leerwegen. Als een instelling een opleiding heeft in de beroepsopleidende leerweg, kan die horizontaal gecompleteerd worden met een opleiding in de beroepsbegeleidende leerweg en omgekeerd. Verticaal completerend aanbod heeft betrekking op de opleidingsniveaus. Als een instelling een opleiding op een bepaald niveau heeft, kan het aanbod met dezelfde (of nauw verwante) opleidingen op de andere niveaus verticaal worden gecompleteerd.

Als instellingen aanvragen doen die beschouwd kunnen worden als completering, hoeft de toetsing op doelmatigheid niet plaats te vinden. Bij verticale completering geldt dat alleen voor opleidingen van de lagere niveaus. Voor opleidingen van hogere niveaus geldt de doelmatigheidstoets nog wel. Door deze verandering in de toewijzingsprocedure zijn instellingen beter in staat een samenhangend opleidingen-pakket aan te bieden en aldus aan te sluiten bij de wensen van de deelnemers.

1.2.4 Uitstel beroepspraktijkvorming voor risicodeelnemers

In augustus 1998 is de overgangsregeling in verband met risicoleerlingen uitgevaardigd, onder de naam bekostiging beroepsonderwijs WEB tot 2000. Deze regeling heeft tot doel aanvullende maatregelen te creëren voor deelnemers die het voortgezet onderwijs hebben verlaten, maar die nog ver verwijderd zijn van het succesvol afronden van een beroepsopleiding. Een onderdeel van deze maatregel vormt het tijdelijk toestaan van trajecten gericht op deeltkwalificaties die aansluiten bij de regionale arbeidsmarkt, volgens het principe van maatwerk conform de WEB.

De maatregel is bedoeld voor deelnemers voor wie de volledige leerplicht is geëindigd en die niet ouder zijn dan achttien jaar. Zij kunnen wel worden ingeschreven voor een opleiding op niveau één of twee, maar zullen deze waarschijnlijk niet kunnen afronden. De eerste optie voor deze deelnemers is altijd om in de eerste fase van het voortgezet onderwijs een voorbereidende opleiding voor het beroepsonderwijs af te ronden, binnen de maximale verblijfsduur. Het maatwerktraject is een optie indien dit niet haalbaar is en voor deze deelnemers toeliding naar een functie op de arbeidsmarkt de aangewezen weg is.

In principe werkt de deelnemer en volgt hij of zij onderwijs binnen de instelling. Dat onderwijs kan bestaan uit beroepspraktijkvorming (BPV) overeenkomstig de eisen van de wet. Voor de reguliere opleidingen in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg is het wettelijk vereist dat de leerplaats waar de BPV zich voltrekt, is goedgekeurd door het desbetreffende landelijk orgaan. In de praktijk zal het voor de hier bedoelde leertrajecten echter niet in alle gevallen mogelijk zijn een geaccrediteerde BPV-plaats te vinden. Zowel de achtergrondkenmerken van de deelnemer als de aard van de functie waarop deze leertrajecten zijn gericht, maken het niet altijd mogelijk te voldoen aan de eisen die aan de reguliere beroepsopleidingen worden gesteld. Het hebben van een dergelijke plaats is echter één van de voorwaarden voor de bekostiging van de deelnemer.

Om deze financiering niet in gevaar te brengen, is een wijziging in de bekostigingsvoorwaarden ingevoerd. Die houdt in dat een onderwijsinstelling de mogelijkheid heeft



om tot aan het eind van het jaar een praktijkovereenkomst af te sluiten voor een deelnemer. In de praktijk is de werkwijze dat de instelling per deelnemer een verzoek tot uitstel van het afsluiten van de praktijkovereenkomst indient en dat de inspectie deze aanvraag toetst. Indien de aanvraag voldoet aan de vereisten van de regeling wordt namens de minister dispensatie verleend.

In het afgelopen jaar zijn 776 aanvragen voor uitstel van de BPV-verplichting bij de inspectie ingediend. Hiervan zijn er 609 goedgekeurd en 167 afgewezen.

1.3 Ontwikkeling integraal instellingstoezicht

De WEB heeft verandering gebracht in de taak van de inspectie. Het toezicht dat de inspectie uitoefent 'onder het gezag' van de minister richt zich conform artikel 5.2 van de WEB op de 'kwaliteit van de werkzaamheden van de instellingen' en 'omvat in elk geval het toezicht op de uitvoering door het bevoegd gezag van de kwaliteitszorg' (eerste lid). Verder is in het tweede lid geregeld dat de inspectie 'in het kader van de uitoefening van het toezicht 'bekend blijft met de toestand van de educatie en het beroepsonderwijs', 'toeziet op de naleving van de op de educatie en beroepsonderwijs betrekking hebbende voorschriften' en 'door overleg met het bevoegd gezag en personeel van de instellingen bijdraagt aan de ontwikkeling van de educatie en het beroepsonderwijs'. Verder rapporteert de inspectie desgevraagd of uit eigen beweging over haar bevindingen aan de minister en doet zij voorstellen die zij in het belang van de educatie en het beroepsonderwijs nodig acht.

De instelling heeft binnen het wettelijke kader een grote mate van inrichtingsvrijheid. Het beleid van de instelling, zoals aangeduid in artikel 1.3.2. van de WEB, zal gericht zijn op het bereiken van kwaliteit en de inspectie zal haar daarop beoordelen.

In 1998 heeft de inspectie een begin gemaakt met het introduceren van een nieuwe werkwijze die beter aansluit bij de veranderde omstandigheden tengevolge van de invoering van de WEB. Deze werkwijze, het integraal instellingstoezicht, en het daarvoor ontwikkelde toetsingskader bieden de mogelijkheid een afzonderlijke instelling te beoordelen in de context van het door de instelling gevoerde beleid en haar tevens te spiegelen aan het landelijke beeld.

De inspectie wil in ieder geval bewaken en bevorderen dat de instellingen presteren boven de minimumgrens. Bovendien wil ze de verdere kwaliteitsverbetering bevorderen. Haar vertrekpunt bij de beoordeling is dat de instelling primair verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs, de kwaliteitszorg en de publieke verantwoording hierover.

De centrale thema's van het toetsingskader dat bij het integraal instellingstoezicht wordt gebruikt zijn afgeleid van de WEB. De eerste versie van dit toetsingskader is in een aantal consultatie- en overlegondes besproken met het veld (BVE Raad, een resonansgroep bestaande uit onder meer vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, leerlingen/studentenorganisaties, en vertegenwoordigers van de drie ROC's die waren gevraagd voor de proef met deze werkwijze), met deskundigen vanuit de wetenschap en met het departement. Op basis van deze besprekingen is het ontwerp-toetsingskader bijgesteld en verbeterd.

In de tweede helft van 1998 heeft de proef (pilot IIT) met het toetsingskader plaatsgevonden bij drie ROC's. De ervaringen van de proeven zijn benut bij de verdere verbetering van het toetsingskader, de organisatie en logistiek van de komende doorlichtingen. In 1999 zal volgens de nieuwe werkwijze worden gewerkt.

1.4 Kengetallen

Ontwikkeling van het aantal instellingen

In het kader van de WEB heeft in de afgelopen jaren een groot aantal fusies plaatsgevonden in de BVE-sector. Dat heeft geleid tot sterke afname van het aantal instellingen en toename van de gemiddelde instellingsgrootte. Deze instellingsgrootte is berekend door het totaal aantal deelnemers in tabel 1.4b te delen door het aantal instellingen.

Tabel 1.4a Aantal bekostigde instellingen in de BVE-sector (exclusief landbouwonderwijs)

	'93/'94	'94/'95	'95/'96	'96/'97	'97/'98	'98/'99
BE	166	118	48	7	-	-
niet ROC	228	186	104	29	21	19
ROC	2	6	24	46	46	46
Totaal	396	310	176	82	67	65
Instellingsgrootte	1641	2053	3581	7321	9297	

Bron: BVE Procescoördinatie, heldatum 1 augustus, vanaf 1995/1996, 1 januari, 1997, 1998 Toetsingsregeling Inspectie van het Onderwijs, 1 september

Ontwikkelingen aantallen deelnemers

Tabel 1.4b Aantal deelnemers bekostigd onderwijs

	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
BOL, niveau 1+2	44.600	49.400	51.300	54.700	
BOL, niveau 3+4	224.400	223.400	220.600	213.800	
Beroepsopleidende leerweg: BOL	269.000	272.800	271.900	268.400	262.200
Beroepsbegeleidende leerweg: BBL	123.400	121.200	119.400	103.500	119.700
Deeltijd BOL	37.900	35.200	31.600	24.600	28.300*
Totaal beroepsonderwijs	430.300	429.200	422.900	396.500	410.100
Educatie	219.600	207.200	207.400	203.800	202.000
Totaal BVE	649.900	636.400	630.300	600.300	612.100

Bron: Referentieraming OCenW 1998, 1999, OCenW in kerncijfers 1999. In verband met een structuurwijziging in 2000, is de rubricering anders dan in 1997. T.b.v. toekomstige vergelijkbaarheid is deze wijziging in het verleden teruggerekend en wijken ook sommige oudere cijfers af.

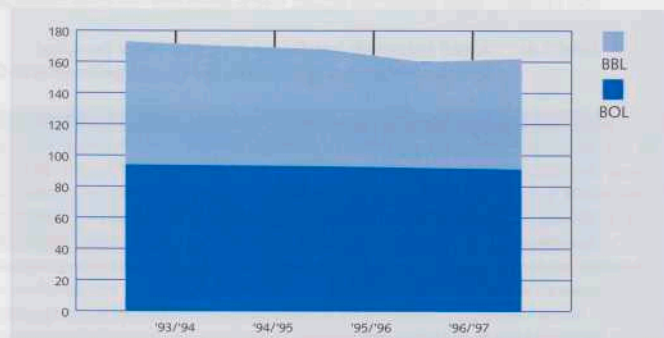
* Geschat

Het aantal deelnemers is al enkele jaren licht aan het dalen, zoals uit de tabel blijkt. De vrij forse knik in het aantal tussen 1995/1996 en 1996/1997 is een gevolg van een verandering in de telsystematiek van BBL (toen nog BBO). Daarbij is het aantal deelnemers genomen op het teltijdstip en niet meer over het hele jaar. Omdat juist bij BBL nogal wat deelnemers zich in de loop van een jaar aanmelden, had dat een duidelijk merkbaar effect. In het laatste jaar is er weer sprake van een toename. Deze is voor een belangrijk deel een gevolg van de opname van de deelnemersaantallen uit het inservice-onderwijs, dat sinds 1997 deel uitmaakt van het onderwijsaanbod van OCenW, maar doet zich ook voor in sommige andere sectoren. De meest recente cijfers uit januari 1999, die nog een voorlopig karakter hebben, lijken erop te wijzen dat deze stijging in 1998/1999 niet doorzet, maar dat de geleidelijke daling van de voorgaande jaren doorloopt.



Als de bovenstaande cijfers voor het beroepsonderwijs uitgesplitst worden naar de sectoren (Techniek, Economie en DGO), laten zij in de onderstaande grafieken voor BBL en voltijds BOL de ontwikkelingen zien. De sterke stijging bij het DGO is, zoals opgemerkt, een gevolg van de opname van het inservice-onderwijs als beroepsbegeleidend onderwijs.

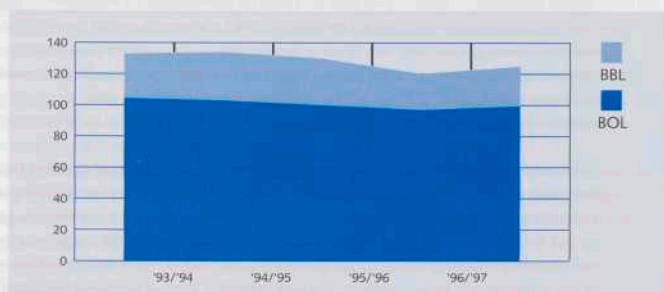
Deelnemers Techniek BVE



Deelnemers DGO BVE



Deelnemers Economie BVE



De opleidingen in de nieuwe kwalificatiestructuur, die sinds 1997 van kracht is, zijn onderverdeeld in vier niveaus. In tabel 1.4c is te zien hoe de verdeling is van deelnemers over die niveaus. Merk op dat het aantal deelnemers kleiner is dan het aantal in de tabel hierboven. Dat komt omdat in de bovenstaande tabel ook deelnemers staan die nog opleidingen volgen volgens de oude kwalificatiestructuur. Verder zijn opleidingen BOL en

BBL niet van elkaar onderscheiden. Tenslotte zijn middenkaderopleidingen en specialistenopleidingen beide van hetzelfde niveau.

Tabel 1.4c Aantal deelnemers WEB-opleidingen 1997/1998 naar opleidingsniveau

Opleidingsniveau	Totaal	Man	Vrouw
Assistentenopleiding	11.507	7.846	3.661
Basisberoepsopleiding	51.470	33.152	18.318
Vakopleiding	28.198	15.078	13.120
Middenkaderopleiding	68.938	34.679	34.259
Specialistenopleiding	2.120	1.971	149
Algemeen totaal	162.233	92.726	69.507

Bron: OCenW, 1998b

Uit de tabel wordt duidelijk dat de assistentopleidingen, die pas bestaan met ingang van de nieuwe kwalificatiestructuur, inmiddels voor een substantieel deel van de onderwijs-deelnemers in een behoefte voorzien. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de ontwikkeling van de assistentopleidingen.

Er is in het BVE-veld niet alleen sprake van bekostigde onderwijsinstellingen. Vanouds wordt een groot deel van het onderwijs verzorgd door particuliere instellingen. De laatste jaren is het aandeel van het particuliere onderwijs vrij fors afgenomen, zoals de onderstaande tabel laat zien. In het onderwijs dat overeenkomt met dat van de bekostigde BVE-instellingen (in de tabel de hogere trap) is dat relatief het minst het geval. Opgemerkt moet worden dat het gaat om deelnemers van instellingen met een erkenning in het kader van de Wet op de Erkende Onderwijsinstellingen (WEO). Ook deelnemers van andere opleidingen bij die instellingen zijn meegeteld. Pas vanaf 1997/1998 is er sprake van zogenaamde diploma-erkenning in het kader van de WEB.

Tabel 1.4d Aantal deelnemers niet-bekostigd onderwijs (exclusief Teleac)

	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
Lagere trap	147.400	150.900	110.100	99.100	97.600
Hogere trap	198.800	223.300	200.700	188.000	172.000
Hoger onderwijs	52.700	49.500	57.300	39.200	39.800
Totaal	398.900	423.700	368.100	326.300	309.400
ontwikkeling					
totaal 1992=100	100	106	92	82	78
ontwikkeling hogere trap	100	112	101	95	87

Bron: CBS, Jaarboek onderwijs 1998

(Onder lagere trap verstaat het CBS MAVO/VBO en onderbouw HAVO/VWO; onder hogere trap verstaat het bovenbouw HAVO/VWO en MBO; dit komt het meest overeen met onderwijs in de BVE- en VO-sector).

Personeelsgegevens BVE

Na een aantal jaren van daling laat de werkgelegenheid in de BVE-sector sinds vorig jaar weer een stijging zien. In de onderstaande tabel is dat zichtbaar.

Tabel 1.4e Ontwikkeling personeelsaantallen in fte's (aantallen x 1000)

	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
Directie	1,0	0,9	0,8	0,6	0,5
Onderwijzend	21,6	21,0	21,4	22,0	22,5
Overig	9,8	9,9	9,5	9,0	9,7
Totaal	32,4	31,7	31,2	31,6	32,7

Bron: naar OCenW, 1998b



De stijging doet zich alleen voor bij de categorieën onderwijzend en overig (ondersteunend en beheers-) personeel. Bij de directies is er, als gevolg van de fusies, een gestage daling te zien in de beschikbare formatie. Het gaat niet alleen om centrale directies of colleges van bestuur, maar ook om het middenmanagement.

De toename van de werkgelegenheid heeft uiteraard ook geleid tot een toename van het aantal personen dat werkzaam is in de BVE-sector.

Tabel 1.4f Ontwikkeling aantal personeelsleden (in personen) (aantallen x 1000)

	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
Directie	1,1	1,0	0,9	0,7	0,5
Onderwijzend	30,9	29,4	29,6	30,1	30,4
Overig	13,3	13,3	12,5	11,6	12,3
Totaal	45,3	43,6	42,4	42,4	43,2

Bron: naar OCenW, 1998b

Deze toename van personeel is echter geringer dan de toename van de arbeidsplaatsen. Combinatie van de beide bovenstaande tabellen laat zien dat er al jaren sprake is van een vermindering van de hoeveelheid deeltijdwerk in BVE (of vergroting van de gemiddelde taakomvang). Deze tendens doet zich in nagenoeg gelijke mate voor in alle personeels-categorieën. In de onderstaande tabel is het aantal personeelsleden gedeeld door het aantal arbeidsplaatsen. Daarmee wordt zichtbaar hoeveel personeelsleden er gemiddeld zijn per fte. Uit de tabel is duidelijk af te lezen dat dat aantal afneemt.

Tabel 1.4g Deeltijdratio (aantal personen per arbeidsplaats)

	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
Directie	1,10	1,11	1,13	1,17	1,00
Onderwijzend	1,43	1,40	1,38	1,37	1,35
Overig	1,36	1,34	1,32	1,29	1,27
Totaal	1,40	1,38	1,36	1,34	1,32

Bron: naar OCenW 1998b (berekening uit de bovenstaande gegevens)

Het is niet duidelijk wat de oorzaak is van deze tendens. In elk geval is het niet te wijten aan het aantal vrouwen dat werkzaam is in de BVE-sector. Dat aantal is de afgelopen jaren geleidelijk blijven stijgen, met name in de categorie onderwijzend personeel. Bij de directie is, na een vrij behoorlijke stijging in 1995/1996, het aantal vrouwen fors terug-gelopen als gevolg van de WEB-fusies. Vervolgens is echter de geleidelijk stijgende lijn die er in het verleden ook al was, weer opgepakt. De onderstaande tabel illustreert dat.

Tabel 1.4h Percentage vrouwen (in personen)

	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
Directie	27,5	29,3	37,4	32,2	32,8
Onderwijzend	40,2	41,0	43,1	44,2	45,6
Overig	57,8	56,7	58,5	56,7	56,7
Totaal	45,0	45,5	46,9	47,4	48,6

Bron: OCenW, 1998b

Een mogelijke verklaring voor de terugloop van deeltijdarbeid is de vergrijzing van het personeel. Ouder personeel heeft immers vaker een volledige functie. In de onderstaande tabel is de leeftijdsontwikkeling van het onderwijzend personeel zichtbaar gemaakt.

Tabel 1.4i Leeftijd van het onderwijzend personeel

	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
Gemiddelde leeftijd	40,3	43,0	43,6	44,3	45,0
Percentage ouder dan 50	12,8	21,0	23,2	26,7	30,2

Brom: OCenW, 1998b

De toename van de gemiddelde leeftijd is groter dan alleen op grond van het verstrijken der jaren te verwachten zou zijn (in vier jaar is het personeel gemiddeld 4,7 jaar ouder geworden), waarschijnlijk door de uitstoot van jonger personeel bij krimpende deelnemersaantallen. De ontwikkeling die in de tabel zichtbaar wordt, is dan ook zeer zorgelijk voor het BVE-veld. Enerzijds is er sprake van een steeds ouder personeelsbestand, mensen met wie alle ontwikkelingen die de WEB met zich meebrengt, moeten worden uitgevoerd. Dit leidt in toenemende mate tot problemen in het beroepsonderwijs. Anderzijds zal, en dat laat de ontwikkeling van het aantal personeelsleden boven de vijftig goed zien, er over een paar jaar sprake zijn van een zeer omvangrijke groep die in korte tijd de BVE-sector verlaat. Gezien de huidige animo voor het leraarsberoep mag verwacht worden dat vervanging van die groep een groot probleem wordt.

2 TOEGANKELIJKHEID

De BVE-sector omvat een samenhangend stelsel van onderwijsvoorzieningen, waar in principe iedereen van boven de zestien jaar kan worden opgeleid tot een maatschappelijk relevant kwalificatieniveau. De toegankelijkheid van de sector is dan ook één van de belangrijkste eisen die aan het bestel worden gesteld.

Het instroomniveau van de deelnemers aan het BVE-onderwijs vertoont onderling zeer grote verschillen. Er melden zich zowel leerlingen aan die de eerste fase van het voortgezet onderwijs met een diploma hebben verlaten, als ongekwalificeerde deelnemers.

Met de invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur is het assistentenniveau toegevoegd aan het stelsel van opleidingen, maar desondanks zijn op het niveau van de drempelloze instroom nog niet alle aansluitingsproblemen opgelost. Risicogroepen, (vaak gekenmerkt door een combinatie van op zich al risico opleverende factoren zoals niet-Nederlandse herkomst, opleidingsniveau van de ouders, sociaal-economische achtergrond, onvoltooide vooropleiding enzovoort) lopen verhoudingsgewijs sterker het gevaar het beroepsonderwijs voortijdig te verlaten, of komen daar zelfs in het geheel niet binnen. In paragraaf 1.2 werd melding gemaakt van de speciale maatregelen met betrekking tot het uitstellen van de BPV-verplichting die zijn getroffen, om de toegankelijkheid van de sector voor deze jongeren te vergroten.

In het kader van inburgeringsprogramma's wordt aan nieuwkomers de gelegenheid geboden educatieve programma's te volgen. De toegankelijkheid van de educatie is voor deze groepen toegenomen, maar de doorstroom van deze programma's naar beroepsopleidingen is nog maar zeer gering. Een nevengevolg van de prioriteit die gemeenten geven aan inburgeringsprogramma's is dat allochtonen die reeds langer in ons land verblijven en autochtone doelgroepen, die vanouds tot de doelgroepen van de educatie worden gerekend, minder mogelijkheden tot deelname hebben.

2.1 Aansluiting VBO-MAVO met secundair beroepsonderwijs

2.1.1 Inleiding

Eén van de doelstellingen van het overheidsbeleid is dat jongeren het onderwijs niet mogen verlaten zonder een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Er is nog steeds alle aanleiding om deze doelstelling expliciet onder de aandacht te brengen, want de uitval uit het beroepsonderwijs is nog steeds te hoog. Uit recente rapporten (Van Eijndhoven en Vlugs 1998; Van den Broek d'Obrenan, 1997) blijkt dat de uitval uit het beroepsonderwijs gemiddeld rond de 40 procent ligt. Per sector varieert dit van 30 tot 50 procent. Zoals in het hoofdstuk over het voortgezet onderwijs in dit verslag is uiteengezet, is de aansluiting tussen het beroepsonderwijs en de eerste fase van het voortgezet onderwijs één van de factoren die belemmerend kunnen werken ten aanzien van de doelstelling dat alle jongeren ten minste een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt bereiken, voordat zij het onderwijs verlaten.

2.1.2 Bevindingen

Uit onderzoek van Den Boer en Matthijssen (1997), bleek dat 41 procent van degenen die de eerste fase van het voortgezet onderwijs voortijdig hadden verlaten en ingestroomd waren in een korte beroepsopleiding, deze de opleiding ook weer ongediplomeerd had verlaten. Bij de gediplomeerde schoolverlaters van de eerste fase van het voortgezet onderwijs was dit 25 procent. De ongediplomeerde instromers in de lange beroepsopleidingen verlieten deze in 26 procent van de gevallen weer ongediplomeerd. Bij de gediplomeerde instromers in deze opleidingen was dat 12 procent.



Uiteraard moet hierbij worden aangetekend dat de 'bagage' van de instromers in de lange beroepsopleidingen per definitie omvangrijker is dan van de instromers in de korte opleidingen. De onderzoekers constateerden dat leerlingen die in de derde klas van het voortgezet onderwijs beter presteerden, of die een hogere prestatiemotivatie of een positievere schoolbeleving hebben, in het secundair beroepsonderwijs een kleinere kans hebben op voortijdig schoolverlaten of zittenblijven. Allochtone leerlingen; oudere leerlingen; jongens; leerlingen met een niet aansluitende opleiding; leerlingen die zwakker presteren op Nederlands en wiskunde en leerlingen met een lagere prestatiemotivatie lopen meer risico om in het beroepsonderwijs te blijven zitten. Een lagere prestatiemotivatie is op zich een extra risicofactor met het oog op uitval.

Een goede aansluiting van de vooropleiding op het beroepsonderwijs - tot uiting komend in het vakkenpakket - vermindert de kans op zittenblijven. Dit geldt zowel ten aanzien van de korte als van de lange beroepsopleidingen.

Desondanks blijft er een aanzienlijke categorie over die is aangewezen op drempelloze opvang binnen het ROC. De overheid treft voortdurend maatregelen om de opvang van risicoleerlingen te verbeteren. Als structurele maatregel kan de invoering van de assistent-opleidingen worden genoemd. In paragraaf 2.2 wordt daar nader op ingegaan. In paragraaf 1.2 werd ingegaan op de maatregel tot uitsluiting voor beroepspraktijkvorming voor risicoleerlingen. Desalniettemin wijzen Van Eijndhoven en Vlugs (1998) op het gevaar van een gebrek aan toegankelijkheid van het onderwijs voor deze categorie deelnemers. Volgens deze onderzoekers is er bij 24 procent van de ROC's in feite geen sprake van drempelloze toegankelijkheid. Men zou geen deelnemers toelaten van wie wordt verwacht dat zij niet in staat zijn een startkwalificatie te halen. In 41 procent van de ROC's is volgens de onderzoekers alleen de educatie drempelloos toegankelijk. Weigering van leerlingen zou regelmatig voorkomen en geweigerde leerlingen worden dan doorverwezen naar de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC), naar de school van herkomst, of worden in het geheel niet doorverwezen. De inspectie beschikt op grond van eigen waarneming nog niet over voldoende gegevens om deze constatering te kunnen onderschrijven. Wel constateert zij op grond van de deelnemersaantallen (zie ook paragraaf 1.4) dat de aantallen deelnemers in de assistent-opleidingen beduidend lager zijn dan de aantallen van de potentiële doelgroep, die in het verleden verbleef in trajecten zoals vormingswerk, oriënterende en schakelende opleidingen. Goede vergelijkingen zijn moeilijk te maken omdat deze potentiële doelgroep in het verleden bij verschillende categorieën werd geteld. Bovendien werden bij de oude oriënterende opleidingen in het verleden ook gediplomeerden opgenomen die in principe direct toelaatbaar waren tot beroepsopleidingen. Bovendien gaan ROC's verschillend om met de toelating van risicoleerlingen. Ook Van den Broek d'Obrenan (1997) wijst op de grote verschillen die er bestaan tussen ROC's in de opvang van risicoleerlingen.

2.1.3 Conclusies

De hier aangehaalde onderzoekers concluderen dat het afstemmen van de keuze voor een vakkenpakket op de beroepsopleiding erg belangrijk is. Daarnaast achten zij het belangrijk dat de school voor voortgezet onderwijs, veel aandacht besteedt aan de motivatie en de schoolbeleving door leerlingen. Scholen voor voortgezet onderwijs zouden volgens de onderzoekers ook meer aandacht moeten besteden aan de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door excursies naar bedrijven, het verzorgen van arbeidsoriëntatie, stages en werkervaringsprojecten. Het blijft echter van het allergrootste belang de ongediplomeerde uitstroom uit de eerste fase voortgezet onderwijs terug te dringen. Dan nog blijft er een aanzienlijke categorie over die is aangewezen op de drempelloze toegankelijkheid van de ROC's. De opvang van deze categorie dient te worden verbeterd.

2.2 Opvang van risicogroepen

2.2.1 Inleiding

Met het wetsvoorstel MAVO/VBO/VSO wordt de verbetering van aansluiting tussen het beroepsvoorbereidend onderwijs en het beroepsonderwijs beoogd. Per 1 augustus 2002 zullen de eerste leerlingen vanuit de nieuwe leerwegen doorstromen naar het beroepsonderwijs. Tot die tijd bestaat er een overgangssituatie. De vrees is ontstaan dat deelnemers die het voortgezet onderwijs verlaten hebben, maar nog niet kunnen of willen deelnemen aan een beroepsopleiding, in deze overgangssituatie niet opgevangen kunnen worden door de ROC's. Om dit te voorkomen is voor de duur van de overgangperiode een aantal maatregelen voorgesteld, zoals de mogelijke verlenging van Voorbereidende en Ondersteunende Activiteiten (VOA) tot maximaal één jaar. Een andere maatregel, die in samenhang hiermee vormgegeven kan worden, is de introductie van regionale arbeidsmarktgerichte deelkwalificatietrajecten.

Op de regionale arbeidsmarkt kan behoefte bestaan aan werknemers die over bepaalde deelkwalificaties beschikken, maar die niet noodzakelijk een volledige beroepsopleiding moeten hebben afgerond. Het gaat dan vaak om deelkwalificaties van bestaande opleidingen op niveau één en twee. In de toekomst zal het praktijkonderwijs in het VMBO aan deze behoefte voldoen, maar in de overgangperiode mogen ROC's deelkwalificatietrajecten aanbieden aan deelnemers die naar verwachting niet in staat zijn een volledige beroepsopleiding af te ronden. Het gaat dan om trajecten in de beroepsbegeleidende leerweg, aangevuld met VOA. Deelnemers kunnen praktijkervaring opdoen op een leerplaats in een regionaal bedrijf op een leerplaats in het kader van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW). Aan deelnemers van dit soort trajecten kan vrijstelling verleend worden van de verplichting per 31 december een erkende beroepspraktijkvormingsplaats te hebben (zie ook paragraaf 1.2). Zo kunnen ze toch als gewone deelnemer worden geteld. Wanneer dan per 1 juni alsnog een BPV-overeenkomst gesloten is of de deelnemer aangesteld is in een dienstbetrekking op grond van een arbeids-overeenkomst of via WIW, dan ontvangt de instelling bekostiging voor de deelnemer. Het Centrum voor Innovatie van Opleidingen CINOP (Doets e.a., 1999) heeft geïnventariseerd of de ROC's de maatregel opgepakt hebben, en zo ja, hoe zij deze vormgegeven hebben. Ook is onderzocht in hoeverre ROC's geïnteresseerd zijn in monitoring van de trajecten.

2.2.2 Bevindingen

Uit de inventarisatie is gebleken dat negentien ROC's in het schooljaar 1998/1999 de maatregel nog niet gaan invoeren. Zeven scholen twijfelden nog en achttien scholen gaven aan reeds deelkwalificatietrajecten aan te bieden of dit in het genoemde schooljaar te gaan doen.

ROC's die de maatregel niet invoeren

Er werd een drietal redenen genoemd voor het niet invoeren van de maatregel. Als eerste geeft een aantal scholen aan dat de maatregel voor hen 'te vroeg' kwam. Zij zijn door tijdgebrek of door het ontbreken van een duidelijk instellingsbeleid ten aanzien van risicoleerlingen, nog niet in staat geweest een dergelijk aanbod te realiseren. Als tweede melden sommige scholen dat zij de maatregel niet nodig hebben omdat zij leerlingen in de reguliere opleidingen kunnen opvangen.

ROC's die nog twijfelen

Voor de twijfelende ROC's gold dat zij nog in de inventarisatiefase zaten. Vanwege de tijd die dit kost waren zij niet geïnteresseerd in monitoring.

ROC's die de maatregel wel invoeren

De scholen die de trajecten wel gaan toepassen, oordelen in de regel erg positief over de maatregel. Die biedt de mogelijkheid om leerlingen die een assistenten-opleiding niet



kunnen of willen volgen, toch een zinvol traject aan te bieden. Er worden trajecten ontwikkeld voor de Handel en Administratie, Economie, Techniek en DGO, soms opgezet vanuit de afdelingen in het beroepsonderwijs, soms vanuit de educatie of het voormalige vormingswerk. Ook komt het voor dat een traject- of servicebureau de vormgeving van de trajecten coördineert. Het aantal deelnemers per school varieert van drie tot 250. Op een aantal scholen zijn leerlingen al gestart in de trajecten, maar vrijwel overal moeten de leerplaatsen nog geregeld worden. Het vinden van voldoende leerplaatsen wordt als moeilijk ervaren.

Ervaren knelpunten

- De scholen ervaren de regel dat voor 1 november uitstel van de BPV-verplichting aangevraagd moet worden als een groot nadeel. Risicoleerlingen worden immers het hele jaar door aangemeld, en stromen ook vaak weer uit voor het begin van het volgende schooljaar. De mogelijkheden om een risicoleerling bekostigd een traject te laten doorlopen, zou niet mogen afhangen van het tijdstip van aanmelding.
- Het zou mogelijk moeten zijn om trajecten eveneens vanuit de BOL te bekostigen. Overschrijving van leerlingen die vanwege een onduidelijke beroepskeuze geplaatst zijn in de BOL naar de BBL is moeilijk (vanwege studiefinanciering en dergelijke).
- Scholen moesten voor 31 december 1998 de samenwerking met het regionale bedrijfsleven zodanig vormgegeven hebben, dat inspanningsconvenanten opgesteld konden worden. Ten tijde van het onderzoek waren deze netwerken over het algemeen nog niet genoeg ontwikkeld.

Vragen

- De scholen vragen zich af hoe de VOA vormgegeven moeten worden en waar de VOA en deelkwalificatietrajecten het beste ondergebracht kunnen worden; per beroepsopleiding of overstijgend?
- ROC's constateren dat het individueel laten volgen van deelkwalificaties lastig is, omdat veel opleidingen nog onvoldoende toegankelijk zijn en onvoldoende gemoduleerd zijn vormgegeven.

Monitoring

Vrijwel alle scholen die de maatregel gaan invoeren zijn geïnteresseerd in monitoring, om ervaringen met andere scholen uit te wisselen en de effecten in kaart te brengen.

Bij een tweetal 'pilot'scholen die voorlopers in het proces, wordt de monitoring gestart. De hiervoor benodigde verzameling van in- en uitstroomgegevens kan geregeld worden via de contactpersoon voor de trajecten.

2.2.3 Conclusies

De meeste scholen zien op termijn de maatregel als mogelijkheid om maatwerktrajecten voor risicoleerlingen te realiseren. De scholen die nog niet gekozen hebben voor invoering, kampen met tijdgebrek of onduidelijkheid over het instellingsbeleid ten opzichte van risicogroepen.

De scholen die al wel met de ontwikkeling van deelkwalificatietrajecten begonnen zijn, geven aan de vormgeving lastig te vinden, evenals het vormen van een netwerk met regionale bedrijven.

2.3 Ontwikkeling assistentopleidingen

2.3.1 Inleiding

Een belangrijke ontwikkeling in de afgelopen jaren is de introductie van een nieuw erkend kwalificatieniveau binnen de beroepsopleidingen, namelijk de assistentopleidingen op het niveau één van de kwalificatiestructuur voor het secundair beroepsonderwijs.

Met de introductie van een nieuw kwalificatieniveau onder het niveau van de voormalige kort-MBO en primair Leerlingwezen opleidingen, werd een dubbele doelstelling nagestreefd. Ten eerste het bieden van een kwalificatie voor die leerlingen die het niveau van de minimale startkwalificatie, zoals gedefinieerd op het niveau van de korte vak-opleiding en het primair Leerlingwezen, (nog) niet konden of wilden halen. Ten tweede het beantwoorden van de vraag uit de arbeidsmarkt naar gekwalificeerden op een assistentenniveau. Reeds bij de ontwikkeling van het format voor de kwalificatiestructuur werd dit niveau nader geoperationaliseerd. Voor diverse branches heeft het een aantal jaren geduurd voordat er een helder beeld bestond of voor die branche een betekenisvol assistentenniveau kon worden gedefinieerd. Op experimentele basis zijn de eerste assistentopleidingen van start gegaan in het cursusjaar 1995/1996, nog onder het regime van de Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs.

De realisatie van deze opleidingen kan worden gezien als een positief effect van een gezamenlijke inspanning van sociale partners, landelijke organen en ROC's. Tevens komt hierin een belangrijke meerwaarde van de combinatie van educatie en beroepsonderwijs tot uitdrukking.

2.3.2 Bevindingen

De deelname aan de assistentopleidingen laat een gestage groei zien. In 1995/1996 waren er 2.190 deelnemers (Inspectie van het Onderwijs, 1996). In 1996/1997, het eerste jaar waarin de opleidingen onder de WEB plaatsvonden, waren dat er 5.942 (Van Esch e.a., 1998a). In het cursusjaar 1997/1998 waren er 11.507 deelnemers op dit niveau van kwalificatie in opleiding. Dat is overigens nog maar een deel van de potentiële deelnemergroep. Onder potentiële deelnemergroep verstaan we een belangrijk deel van de populatie die eerder het vormingswerk bezocht, een deel van de deelnemers aan voormalige Oriëntatie- en schakelopleidingen en de ongekwalificeerde voortijdig schoolverlaters. De omvang van deze groep lag enkele jaren geleden rond 20.000. Daarnaast kent Nederland ook nog een forse jeugdwerkloosheid. Opvallend is dat Nederland internationaal gezien een middenpositie inneemt, waar we de afgelopen jaren economisch meer dan gemiddeld hebben gescord. In landen als Denemarken en Noorwegen is men er de afgelopen jaren mede met onderwijs en opleidingsmaatregelen wel in geslaagd de jeugdwerkloosheid zeer sterk terug te brengen (OECD, 1998). Wel is duidelijk dat daarin binnen afzienbare tijd voorzien kan zijn als de huidige groei doorzet. De assistentopleidingen blijken ook een vrij grote deelname van allochtone deelnemers te kennen. Belangrijk punt van aandacht is of de optie op doorstroom naar opvolgende kwalificatieniveaus wel voldoende gewaarborgd wordt.

In onderstaande tabel is per Landelijk Orgaan voor het Beroepsonderwijs (LOB) een overzicht opgenomen van het aantal kwalificaties op assistentenniveau. Al deze opleidingen worden via de BBL aangeboden en een deel daarvan ook via de BOL.



Tabel 2.3.2 Aantal uitgevoerde kwalificaties op assistentenniveau en aantal deelnemers per LOB

LOB met aantal kwalificaties op assistentenniveau		Totaal	Mannen	Vrouwen
LOVD (Kennis en Handel)	3	2578	1183	1395
ECABO (Economisch en Administratief)	3	3084	1494	1590
SOM (Metaal)	6	1421	1348	73
SVB (Bouwbedrijf)	0	-	-	-
SVS (Schilder/Reclame)	2	16	16	-
Innovam/Vocar (Mobiliteit)	3	1028	988	40
VEV (Elektrotechniek)	4	747	722	25
SVGB (Gezondheidstechn.)	5	82	57	25
GOC (Grafisch)	1	60	35	25
VOC/Betex (Textiel en Confectie)	4	63	30	33
LOB Hict (Horeca/Toerisme)	1	784	455	329
VaPro (Procestechniek)	2	703	641	62
OVDB (Gezondheidszorg/Dienstverlening)	0	-	-	-
SBW (Weg-/Waterbouw)	0	-	-	-
SH&M (Hout en Meubel)	3	132	130	2
SOB&B (Brood/Banket)	1	125	106	19
KOC Nederland (Uiterlijke Verzorging)	0	-	-	-
SVO (Vleessector)	2	21	19	2
Intechnum (Installatietechniek)	4	326	292	34
Transport-Logistiek	1	337	330	7
Totaal	45	11507	7846	3661

Bron: OCenW, 1998b

Zoals de bovenstaande tabel laat zien, waren er in het cursusjaar 1997/1998 in totaal 45 assistentopleidingen. Deze opleidingen waren enigszins scheef verdeeld over de diverse opleidingsrichtingen en de daarbij betrokken Landelijke Organen voor het Beroeps- onderwijs. In het cursusjaar 1998/1999 is het aantal assistentopleidingen gegroeid naar 52.

De mate waarin ROC's ook assistentopleidingen aanbieden, vertoont een grote variatie. Er zijn ROC's die veel opleidingen op niveau één aanbieden, maar ook ROC's met een beperkt aanbod. Uit de ter beschikking staande gegevens valt niet op te maken of een dergelijk ROC daarmee een potentieel leerlingaanbod negeert, dan wel terecht op basis van populatie- en arbeidsmarktgegevens een dergelijk aanbod niet verzorgt. Bekend is dat het plaatselijk niet altijd mogelijk is voldoende BPV plaatsen te werven. Wel zijn er situaties bekend waarin ROC's op dit vlak hun wettelijke toegankelijkheidsdoelstelling nog niet in hun beleidsdoelstellingen hebben opgenomen (Van Eindhoven en Vlug, 1998). Vanaf 1999 is dit een toetsingspunt voor de inspectie in het kader van het Integraal Instellings- toezicht. Bemoedigend en opvallend is dat ook de niet-bekostigde instellingen een flink aantal assistentopleidingen aanbieden. Blijkbaar is ook in dit segment van de opleidings- markt koopkrachtige vraag beschikbaar.

Wat de inhoudelijke ontwikkeling van de assistentopleidingen betreft, is pas recent evaluerend onderzoek van start gegaan. De inspectie kan uit eigen waarnemingen wel een aantal indrukken weergeven. In verschillende ROC's wordt met veel inzet gewerkt aan de vormgeving van de assistentopleidingen. Daarbij kan men putten uit expertise uit het voormalige Leerlingwezen, kort-MBO en ook de educatie. Juist deze gecombineerde benadering maakt het de ROC's mogelijk tot hele doordachte en aantrekkelijke vorm- geving van deze opleidingen te komen. Uit de eigen waarnemingen die de inspectie in het verslagjaar heeft kunnen doen komt naar voren dat zowel ontwikkelaars, docenten als deelnemers met veel succes en enthousiasme deze uitdaging vorm geven.

2.3.3 Conclusie

De assistentopleidingen vormen een waardevolle opbrengst van de inspanningen in het kader van de WEB. Zij voorzien in toenemende mate in de behoeften van de doelgroep. De beschikbaarheid van voldoende erkende BPV-plaatsen voor deze opleidingen is in een aantal gevallen nog wel een punt van zorg. Gelet op de omvang van de potentiële doelgroep is groei van de assistentopleidingen zeker mogelijk indien er voldoende BPV-plaatsen beschikbaar zijn en het aantal opleidingen wordt uitgebreid.

2.4 Inburgering

2.4.1 Inleiding

In september 1997 heeft de inspectie de resultaten gepubliceerd van haar onderzoek naar de educatieve activiteiten in de inburgeringsprogramma's. Het ging haar vooral om de aanloopfase van de educatieve trajecten. Zij besteedde aandacht aan de inhoud, de kwaliteit en de gevolgen van deze programma's voor de educatie in brede zin. Ze ging tevens in op de verdringsproblematiek van de in ons land verblijvende allochtonen, door de nieuwkomers.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel 'Regeling met betrekking tot de inburgering van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving' (Wet Inburgering Nieuwkomers, WIN) hebben leden van de Tweede Kamer aangedrongen op een voortgangsonderzoek door de inspectie. Daarom heeft de inspectie ook in 1998 een kwaliteitsevaluatie van de educatieve trajecten in het kader van de inburgeringsprogramma's uitgevoerd.

Zij onderzocht de educatieve inburgeringsactiviteiten die door 26 ROC's in 206 gemeenten worden uitgevoerd. Opnieuw is aandacht besteed aan de inhoud van de inburgerings-trajecten, de doorstroom en uitstroom naar vervolgonderwijs en arbeidsmarkt. Tevens zijn de effecten van het aanbod voor 'nieuwkomers' op dat voor de 'oudkomers' in kaart gebracht. Het onderzoek betrof dezelfde instellingen als bij de bovengenoemde rapportage 'Inburgering.... uitgeschreven'. Daarbij dient aangetekend te worden, dat het inspectie-onderzoek is uitgevoerd in september/oktober 1998, de periode waarin ook de implementatie van de WIN op gang kwam.

2.4.2 Bevindingen

In oktober 1998 hadden 21 van de 26 onderzochte instellingen een wachtlijst voor een NT2-cursus. In totaal stonden er in ons land ongeveer 7.200 reeds langere tijd in Nederland verblijvende allochtonen ('oudkomers') langer dan één maand op de wachtlijst. Het aantal nieuwkomers op een wachtlijst bedroeg ongeveer 500. Ten opzichte van eind 1996 betekent dat een zeer lichte inkorting van de wachtlijst voor de oudkomers. Eind 1996 waren er ongeveer 8.000 wachtenden. Bij de inschrijving voor een NT2-cursus maakt 96 procent van de instellingen onderscheid tussen oudkomers en nieuwkomers als gevolg van de gemeentelijke prioritering bij de planning van educatieve activiteiten. Ten gevolge hiervan heeft 78 procent van de instellingen in 1998 het aanbod aan oudkomers afgebouwd, c.q. versmald en is bij 57 procent het aantal NT2-uren per week gereduceerd. In 1996 was dit 27 procent.

Het inburgeringsbeleid in 1998 heeft niet alleen voor allochtonen effecten gehad. Ook het doelgroepenbereik van de educatieve programma's voor autochtone ingezetenen is - vergeleken met de vorige inspectierapportage - bij 71 procent van de instellingen sterk teruggelopen. Het gaat hier om het aanbod van de opleidingen Sociale redzaamheid (basiseducatie) en Voortgezet Algemeen Volwassenenonderwijs, VAVO. Daarnaast is het aanbod aan autochtone analfabeten bij 62 procent van de instellingen versmald of afgebouwd. Meer dan de helft van de instellingen heeft het aanbod aan risicogroepen, WSW-ers (Wet Sociale Werkvoorziening), ouderen en langdurig werklozen verminderd. Bij het aanbod aan autochtone vrouwengroepen was dit bij 36 procent van de instellingen het geval.



Boden in 1996 de helft van de onderzochte instellingen binnen de inburgeringsprogramma's uitsluitend NT2 aan en was daarbij geen sprake van een herkenbaar programma aanbod voor de verplichte onderdelen Maatschappij- en Beroepen Oriëntatie, in 1998 is een duidelijke positieve wijziging constateerbaar. Thans nemen bij 85 procent van de instellingen de nieuwkomers behalve aan NT2-activiteiten ook deel aan activiteiten gericht op MO en bij 52 procent aan de activiteiten in het kader van de BO. Omdat het totaal aantal beschikbare uren voor de educatieve activiteiten in het kader van de inburgeringsprogramma's niet toereikend is, biedt 70 procent van de instellingen daarnaast BO aan in het regulier educatief programma aan nieuwkomers die het educatief traject hebben voltooid.

Ongeveer 60 procent van de nieuwkomers is doorgestroomd naar het reguliere educatieve programma. De doorstroming naar de beroepsbegeleidende en beroepsopleidende leerweg is daarentegen erg laag. Bij beide leerwegen gaat het om ongeveer 4 procent van de nieuwkomers. Ruim 11 procent van de nieuwkomers vindt na afronding van het inburgeringsprogramma een plaats op de arbeidsmarkt.

Het merendeel van de instellingen heeft positieve ervaringen opgedaan met de uitvoering van de educatieve inburgeringstrajecten. Deze bestonden onder meer uit de flexibele inrichting van de cursus, effectievere structurering en intensivering van de leerroutes, versterking van de samenwerking met gemeente(n) en arbeidsvoorziening en kwalitatieve versterking van het educatieve aanbod.

Dat daarbij in de onderzoeksperiode ook gemeentelijke aanwijzingen (mede op basis van de WIN) in het geding waren, is evident. Deze hebben vooral betrekking op rapportage en informatie over studievoortgang (87 procent), streefniveau van NT2 (76 procent), voorkomen voortijdige uitval (70 procent), doorstroom en uitstroom (64 procent) en intake (58 procent).

Ook na de aanloopfase van de educatieve trajecten van de inburgeringsprogramma's wordt gewag gemaakt van een aantal logistieke en onderwijsinhoudelijke knelpunten, te weten:

- te weinig uren om met laag opgeleide nieuwkomers het beoogde resultaat in het kader van inburgering te bereiken;
- problemen bij het aantrekken van bekwaame en ervaren docenten, onder andere vanwege de onzekere aanstellingsgrondslag;
- teveel fluctuaties bij de instroom van nieuwkomers, waardoor organisatorische en personele problemen ontstaan;
- regelgeving houdt te weinig rekening met diversiteit van de nieuwkomers, waardoor het werken met niveaugroepen bemoeilijkt wordt, en
- het bekostigingsniveau voor inburgeringsprogramma's blijft achter bij dat van reguliere educatieve programma's.

2.4.3 Conclusies

De organisatie van de inburgeringsprogramma's en de daarbij noodzakelijke samenwerking van ROC's met andere partners is versterkt. Ook wat onderwijsinhoudelijke aspecten betreft zijn positieve ontwikkelingen waarneembaar. In toenemende mate worden MO en BO als herkenbare programma-onderdelen aangeboden naast NT2. De doorstroom van 'nieuwkomers' naar de beroepsopleidende en beroepsbegeleidende leerwegen vraagt echter de nodige aandacht.

In vergelijking met de vorige inspectierapportage kan geconcludeerd worden, dat de gemeentelijke overheid prioriteit geeft aan het aanbod voor nieuwkomers. Ondanks de verruiming van het aantal uren leidt deze beleidskeuze echter tot een vermindering van de mogelijkheden voor programma aanbod voor oudkomers. Bovendien heeft de versmalling van delen van het reguliere educatieve aanbod zich ook na 1996/1997 voortgezet.

Niet alleen de plaatsingscapaciteit voor allochtonen die reeds langer in ons land verblijven en op een wachtlijst voor een NT2-cursus staan, blijft onder druk staan. Ook autochtone doelgroepen, die vanouds tot de doelgroepen van de educatie gerekend worden, hebben minder mogelijkheden tot deelname: de breedte van het aanbod educatie wordt beperkt.

2.5 Positie allochtone deelnemers

2.5.1 Inleiding

Jongeren van niet-Nederlandse herkomst vormen een substantiële categorie in de Nederlandse samenleving. Louter kwantitatief gezien zijn zij in de grote steden een grote categorie. Volgens gegevens van het Sociaal Cultureel Planbureau (1998) is het aantal allochtonen landelijk 9,4 procent van de bevolking, terwijl het in de grote steden tussen de 21 en de 32 procent ligt. Deze cijfers hebben betrekking op de hele bevolkingsgroep.

Het is van belang voor hun positie in de maatschappij dat zij evenveel kansen op deelname aan het onderwijs hebben als hun autochtone leeftijdgenoten. In vergelijking met andere onderwijssoorten is de deelname van allochtonen aan het secundair beroepsonderwijs echter relatief laag. Dit wordt bevestigd door cijfers in de Vernieuwingsmonitor BVE (Van Esch e.a., 1998). Bovendien zijn zij minder succesvol in het beroepsonderwijs dan autochtonen, zo bleek uit een onderzoek van de inspectie. Vrieze en Olde Monnikhof hebben in 1998 onderzoek gedaan naar de factoren die toegang tot en succes in het beroepsonderwijs bepalen. In dit onderzoek werd onderzocht in hoeverre de prestaties in het voortgezet onderwijs van invloed zijn op toegang en succes, welke specifieke factoren de instroom beïnvloeden, de aard en omvang van uitval onder allochtone jongeren en mogelijkheden om die tegen te gaan.

2.5.2 Bevindingen

Al een aantal jaren is er sprake van gestage groei van het percentage allochtone deelnemers aan de beroepsopleidingen. Van 3,8 in 1993/1994 naar 5,2 procent in 1996/1997 (Van Esch e.a., 1998.) Voorlopige cijfers van de ITS-monitor laten zien dat in het schooljaar 1997/1998 dit percentage gestegen is naar 6,7 procent voor de beide leerwegen. In de beroepsbegeleidende leerweg is het percentage gestegen van 4,2 procent in 1996/1997 naar 6,1 procent in 1997/1998; in de beroepsopleidende leerweg van 5,6 procent naar 7,0 procent. De groei zit met name in de sectoren Economie en Techniek. Dat heeft enerzijds te maken met het meetellen van de leerlingen uit het voormalige inservice onderwijs; anderzijds lijkt het erop dat met name de naar verhouding forse groei van de assistentenopleiding debet is aan deze ontwikkeling. De assistentenopleidingen worden met name in de sectoren Economie en Techniek aangeboden (zie ook tabel 2.3.1). Voorts valt op de sterke groei in de sector Techniek. Met name in de deelname aan opleidingen via de beroepsbegeleidende leerweg is een forse toename te zien (van 3,2 procent naar 6,1 procent).

Als verklaring voor deze groei kan ook verwezen worden naar de demografische ontwikkeling (grotere percentages allochtone jongeren) en naar de afbouw van het vormingswerk. Met de bevroren bekostiging tot 2000 is het voor instellingen aantrekkelijker deze leerlingen in een CREBO-opleiding te plaatsen, zeker als het aanbod daarvan gedifferentieerder wordt (de niveau één opleidingen). Ook valt te verwachten dat de diverse maatregelen gericht op het bieden van kwalificerende trajecten aan voortijdig schoolverlaters, vruchten beginnen af te werpen. De inspectie wil op dit moment terughoudend zijn met verklaringen, maar het is van groot belang de ontwikkeling van deze trend in de komende jaren goed te volgen.



Ondanks de waargenomen stijging ligt de deelname van allochtonen nog altijd onder wat verwacht mag worden, gelet op de bevolkingscijfers en op het feit dat allochtonen ook al minder vertegenwoordigd zijn in de hogere vormen van onderwijs.

Allochtone jongeren, met name Marokkaanse, verlaten vaker dan autochtone jongeren de eerste fase van het voortgezet onderwijs. Dat vermindert hun kans op toegang tot het beroepsonderwijs. Allochtone deelnemers die succesvol waren in het voortgezet onderwijs blijken in het beroepsonderwijs bijna even succesvol te zijn als autochtone deelnemers.

Als belangrijkste belemmeringen met betrekking tot de instroom werden gevonden:

- Cultuurverschillen. Het (hoger) algemeen voortgezet onderwijs staat bij allochtonen hoger aangeschreven dan het beroepsonderwijs.
- Gebrek aan informatie: minder bekendheid met het beroepsonderwijs in allochtone kringen.
- Zoekkanalen: allochtonen zijn met name bij het vinden van beroepspraktijkvormingsplaatsen binnen de BBL minder succesvol.
- Vrijtijds cultuur: deze oefent meer zuigkracht uit op allochtonen dan op autochtonen.
- Arbeidsmarkt: allochtonen kiezen toch vaker voor (niet gekwalificeerde) arbeid dan voor een opleiding.
- Het beroepsonderwijs is voor allochtonen te weinig herkenbaar en de studie- en beroepskeuzevoorlichting is volgens de onderzoekers te weinig gericht op allochtonen.
- De intake in het beroepsonderwijs is te weinig gericht op allochtonen.
- Discriminatie bij het vinden van een plaats voor de beroepspraktijkvorming.
- Te weinig positieve informatie van onderwijsinstellingen aan het bedrijfsleven over de competenties van allochtonen.

Is men eenmaal deelnemer, dan komt voortijdige uitval onder allochtone deelnemers eerder voor dan onder autochtone deelnemers. De belangrijkste redenen zijn: tegenvallende studieresultaten, een verkeerd beroepsbeeld en de eerder genoemde aantrekkingskracht van de vrijetijds cultuur en van betaald (ongeschoold) werk. Als belangrijkste knelpunten aan de zijde van de onderwijsinstellingen worden genoemd: onvoldoende verzuimregistratie en onvoldoende bestrijding van spijbelen, te weinig allochtone docenten, waardoor rol modellen ontbreken en te weinig bekendheid met de vaktaal van het beroepsonderwijs.

De onderzoekers constateerden dat de overgang van het voortgezet onderwijs naar het beroepsonderwijs niet optimaal verloopt. Het ontbreken van doorlopende leerwegen zou een risicofactor zijn met het oog op de uitval. Door verschillen in onderwijsorganisatie voelen allochtonen zich in een gat vallen bij de overgang naar het beroepsonderwijs, hetgeen wordt versterkt door het gebruik van vaktaal, negatieve beeldvorming bij werkgevers en een dito ambiance op de BPV-plaatsen.

2.5.3 Conclusions

Het aandeel van allochtonen in het secundair beroepsonderwijs neemt nog steeds toe, maar er is nog lang geen sprake van evenredige deelname. Allochtonen die wel in het beroepsonderwijs terechtkomen, lopen meer kans dat ongekwalificeerd te verlaten. Een deel van de problemen ligt al in het voorafgaand onderwijs. Het gegeven dat allochtonen die in het voorafgaande onderwijs succesvol waren, het in het secundair beroepsonderwijs vrijwel even goed doen als autochtone deelnemers, is daar een aanwijzing voor. Het zou echter te makkelijk zijn de oplossing alleen te zoeken in de vooropleidingen.

Het secundair beroepsonderwijs zal meer aandacht moeten gaan besteden aan zijn toegankelijkheid. Dat kan het doen door verbetering van de informatievoorziening, zowel voor de doelgroep zelf als voor het werkveld (onder meer in verband met BPV-plaatsen). Allochtonen zouden in die informatievoorziening een specifiek aandachtsgebied moeten zijn. Verder kan de intake meer toegesneden worden op allochtonen en blijft het

belangrijk dat er sprake is van een soepele overgang tussen vooropleiding en secundair beroepsonderwijs via zoveel mogelijk doorlopende leerwegen. Belangrijk is tenslotte ook dat de instellingen een preventiebeleid tot stand brengen, gericht op het voorkomen van spijbelen en uitval uit het onderwijs.

2.6 Aanbod opleidingen

2.6.1 Inleiding

Het opleidingsaanbod in het beroepsonderwijs is gereguleerd door de systematiek van de kwalificatiestructuur. Op voorstel van de Landelijke Organen voor het Beroeps- onderwijs stelt de minister voor de diverse sectoren opleidingen naar niveau en leerweg vast. Anno 1998 bestaat de kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs uit een groot aantal verschillende opleidingen.

Nu het proces van ROC-vorming is voltooid, is het belangrijk om vast te stellen wat nu de stand is van het opleidingsaanbod. De Advies Commissie Onderwijs Arbeid, ACOA, kijkt naar de macrodoelmatigheid van het erkennen van nieuwe opleidingen op landelijk niveau. ROC's dienen bij het aanvragen van licenties voor opleidingen ook de arbeidsmarkt-relevantie voor hun situatie duidelijk te maken. Van velerlei kant is de afgelopen jaren gewezen op de grote versnippering van opleidingen binnen het BVE-veld. De transparantie van het stelsel staat sterk onder druk, zowel vanuit het perspectief van de deelnemers als vanuit het perspectief van het afnemend arbeidsveld.

Nu pas wordt stukje bij beetje duidelijk wat de effecten zijn van de fusies, de CREBO-procedures en van het aanbiedingsgedrag van ROC's en hoe het keuzegedrag van deelnemers zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

In deze paragraaf zijn wat gegevens over het aanbod aan opleidingen bijeengebracht. Daarmee beoogt de inspectie niet op de stoel van de beoordeling macrodoelmatigheid van de ACOA te gaan zitten, maar wel een bijdrage te leveren aan de beeldvorming over de doelmatigheid op instellings- en opleidingsniveau, in navolging van haar signalering in het Onderwijsverslag over 1997. In het Onderwijsverslag over 1997 signaleerde de inspectie dat het vraagstuk van de differentiatie van de opleidingen en de noodzaak tot verbreding en flexibilisering van de opleidingen hoog op de agenda zou moeten komen. Inmiddels is er een aantal onderzoeks- en adviestrajecten gestart (Sociaal Economische Raad; ACOA; BVE-Raad; Vereniging Landelijke Organen Beroepsonderwijs; CINOP enzovoort).

2.6.2 Bevindingen

In het cursusjaar 1998/1999 zijn er in het CREBO 634 verschillende opleidingen (kwalificaties). Omdat sommige opleidingen zowel via de BOL als via de BBL kunnen worden bereikt, zijn er 911 verschillende opleidings-leerweg-combinaties. Zo'n vijf jaar geleden waren dat onder de regimes van SVM (Sectorvormings en vernieuwing middelbaar beroepsonderwijs) en WCBO respectievelijk rond de 125 en 625 opleidingen, en dus in totaal rond de 750 opleidings-leerweg-combinaties. Daarmee is het terugbrengen van het aantal opleidingen, een van de achtergronden van het tot standkomen van de WEB, op het eerste gezicht nog niet gelukt.



Tabel 2.6.2a Overzicht opleidingsaanbod

	totaal aantal opleidingen (kwalificaties)	totaal aantal opleidings/ leerweg-combinaties	aantal BOL	aantal BBL
niveau 1	52	88	36	52
niveau 2	211	292	108	184
niveau 3	182	266	106	160
niveau 4	189	265	141	124
Totaal	634	911	391	520

Bron: naar OCenW, 1998b

Gespecificeerd naar de verschillende beroepsrichtingen ontstaat het volgende beeld.

Tabel 2.6.2b Aantallen opleidingen en deelnemers per branche van het beroeps-
onderwijs

Naam Landelijk Organen voor het Beroepsonderwijs per branche	Aantal opleidingen	Aantal deelnemers	% BBL	N gem. per opl.
ECABO: Landelijk Orgaan Economische en Administratieve Beroepscategorieën	61	24.537	12,1	402
GOC: instituut voor de grafische- en communicatie industrie	42	2.381	10,4	57
INNOVAM/VOCAR: Het opleidings-en examen centrum van de mobiliteitsbranche en carrosseriebedrijf	53	7.671	62,7	145
INTECHNIUM: Het kennis- en technologie- centrum voor de installatietechniek	52	4.050	81,3	78
Kennis- en Opleidingscentrum Handel (LOVD)	48	19.742	29,7	411
KOC Nederland: het kenniscentrum voor uiterlijke verzorging	28	5.068	50,3	181
Opleidingscentrum SVS: Opleidingscentrum v/h Schilders- en Stukadoorsbedrijf en Reclame- en Presentatietechnieken	25	3.144	67,6	126
OVDB: St. Landelijk Orgaan v/h Beroeps- onderwijs Gezondheidszorg,				
Dienstverlening, Welzijn en Sport	26	36.622	15,2	1.409
SBW: St. Beroepsonderwijs Grond-, Weg- en Waterbouw	22	2.461	70,5	112
SH&M: Stichting Hout en Meubel	58	2.229	67,2	38
SOB&B: St. Opleiding Brood en Banket	22	1.476	69,6	67
SOM: Stichting Opleidingen Metaal	95	9.057	48,1	95
SVB: St. Vakopleidingen Bouwbedrijf	29	9.042	53,7	312
SVGB: St. Vakopleiding Gezondheids- technische Beroepen	76	985	65,2	13
SVH: Landelijk Orgaan Beroepsonderwijs Horeca, Instellingskeuken, Contractcatering en Toerisme/Recreatie	32	10.807	39,5	338
SVO: Opleidingen voor de Vleessector	30	982	96,8	33
VaPro: St. Vakopleiding Procesindustrie	37	471	49,97	13
VEV: Landelijke Orgaan Beroepsonderwijs Elektrotechniek	81	12.529	31,6	155
VOC/BETEX: Onderwijscentrum textiel en confectie	33	884	19,7	27
VTI: Vakopleiding Transport en Logistiek	81	3.849	64,1	48

Bron: naar OCenW, 1998b

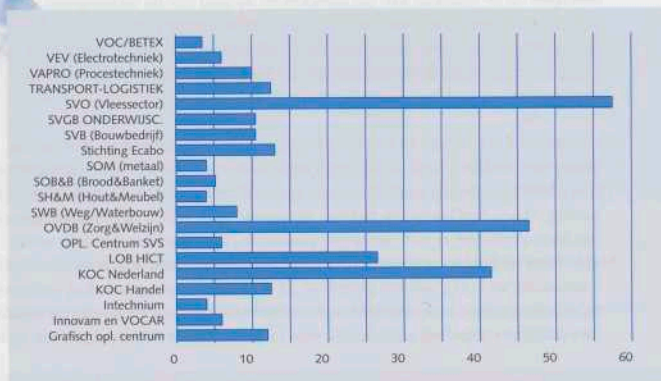
Er zijn grote verschillen in aantallen opleidingen per branche. Deels is dat goed te verklaren uit de structuur van die branches en de aard van de bedrijvigheid. Anderzijds valt op dat in een aantal branches de differentiatie wel erg fors is in relatie tot de omvang van de deelname. Zowel landelijk als op instellingsniveau is het de vraag of de expertise, nodig om dergelijke opleidingen up-to-date te houden, wel goed kan worden aangewend.

Opvallend is het feit dat er 128 opleidingen zijn die landelijk minder dan twintig deelnemers trekken. Soms is dat begrijpelijk omdat om hele kleine beroepsgroepen of specialistenopleidingen gaat. Daarnaast zijn er 166 opleidingen die landelijk tussen de twintig en honderd leerlingen trekken. Opvallend vaak wijken deze opleidingen slechts op een klein onderdeel af van verwante opleidingen. Ook wanneer rekening wordt gehouden met instroomeffecten (sommige opleidingen lopen nog maar kort) kan hier nadrukkelijk de vraag worden gesteld of dit een doelmatige aanwending van middelen is. Bij alle inhoudelijke overwegingen voor de herordening van de kwalificatiestructuur dient dit verschijnsel toch heel nadrukkelijk mee te spelen bij het bijeenvoegen van opleidingen.

De ROC's zijn de hoofdaanbieders van opleidingen binnen het BVE-bestel. Zij bieden beroepsonderwijs in de sectoren Techniek, DGO en Economie op diverse niveau's en binnen de twee leerwegen voor het beroepsonderwijs alsmede educatie op de diverse niveau's. Toch verschillen de ROC's sterk in het totale pakket dat aangeboden wordt. Het aantal CREBO-licenties binnen de ROC's varieert van tussen de honderd voor de kleinere ROC's tot rond de driehonderd voor de gemiddelde ROC's tot aan een groep van ROC's die meer dan vijfhonderd opleidingen in de aanbidding heeft. Daarnaast is er nog aanbod door de overige instellingen.

Het blijkt dat een groot deel van die licenties niet wordt uitgevoerd (niet-representatieve waarnemingen leiden tot schattingen van rond de 50 procent). Dat is niet verwonderlijk. Op een totaal van ruim 400.000 deelnemers in het beroepsonderwijs, zijn momenteel ruim 15.000 licenties uitgegeven. Dat betekent dat er gemiddeld ongeveer 27 deelnemers per licentie zijn. Aangezien er voor een driejarige opleiding minstens 75-80 deelnemers nodig zijn om kostendekkend te kunnen draaien, zal duidelijk zijn dat slechts een deel van de licenties praktisch uitgevoerd kan worden. Het resultaat wordt goed geïllustreerd in de onderstaande grafiek. Daarin zijn de gemiddelde aantallen deelnemers per uitgegeven licentie per LOB aangegeven. Opgemerkt moet worden dat het alleen gaat om opleidingen uit de kwalificatiestructuur, die voor een groot deel nog in opbouw zijn. Wanneer opleidingen volledig uitgebouwd zijn, zal het beeld er iets gunstiger uit gaan zien, maar dan nog zullen er opleidingen bij zijn die per uitgegeven licentie een zeer laag aantal deelnemers halen. In grafiek 2.6.2 gaat het om ruim 160.000 van de ruim 400.000, dus twee vijfde van de deelnemers.

Grafiek 2.6.2: Aantal deelnemers per licentie



Bron: naar OCenW, 1998b

2.6.3 Conclusie

Er is een grote differentiatie in opleidingen in het CREBO en er is voor elke opleiding een groot aantal licenties uitgegeven. Dat leidt ertoe dat veel energie gestoken moet worden in het onderhoud van het stelsel en dat veel van die licenties niet geëffectueerd worden. Het is de vraag of dat doelmatig is.

3 DOELMATIGHEID

De ontwikkeling van doelmatige leerwegen is een van de centrale doelstellingen op het gebied van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. De WEB ziet dat nadrukkelijk als een taak voor de instellingen.

De nieuwe kwalificatiestructuur beoogt de opbouw van een samenhangend geheel van opleidingen op verschillende niveaus, die langs verschillende leerwegen opleiden tot relevante en op de arbeidsmarkt erkende beroepen, dan wel leiden tot maatschappelijk erkende kwalificaties op het gebied van de educatie. Door deze opleidingen samen te brengen binnen één ROC, worden gunstige condities geschapen om voor elke deelnemer een passend opleidingsaanbod te creëren. De instellingen dienen het onderwijs zodanig aan te bieden dat het optimaal inspeelt op de individuele behoeften van de deelnemer. Aldus wordt uitval tegen gegaan en wordt optimale kwaliteit geleverd, zowel gelet op de ontplooiingskansen van de deelnemers als op de kwalitatieve en kwantitatieve behoeften van de arbeidsmarkt. Om aan deze voorwaarden te kunnen voldoen, heeft het ROC een grote mate van inrichtingsvrijheid en is het zelf primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Maar het draagt tevens zelf zorg voor dat de eindtermen kunnen worden bereikt en het dient publiekelijk verantwoording af te leggen.

Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat er opleidingen zijn die, dankzij een drempelloze instroom, in principe aan alle schoolverlaters van de eerste fase van het voortgezet onderwijs een voor hen passende opleiding te kunnen aanbieden. Daarnaast zijn er opleidingen waarvoor een gekwalificeerd instroomniveau nodig is. Het beroepsonderwijs leidt op tot ten minste een niveau dat geschikt is als startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. De onderwijstrajecten leiden tot een zo hoog mogelijk intern en extern rendement.

Aldus kunnen de ambities die in de WEB zijn vervat kort worden samengevat. Het ambitieniveau zoals de wetgever het heeft gesteld is hoog te noemen. Dit noopt de inspectie tot realisme bij haar beschouwingen over de staat van het onderwijs. Van de nieuwe wet mag niet op slag worden verwacht dat ze leidt tot onmiddellijke realisering van alle doelen zoals hierboven kort weergegeven. De WEB brengt bestuurlijk en organisatorisch vele veranderingen met zich mee. De introductie van een nieuwe kwalificatiestructuur vraagt onderwijsinhoudelijke aanpassingen en vergt een andere toerusting van docenten. Bovendien wordt het samenhangend stelsel van verpleegkundige en verzorgende beroepen onder de kwalificatiestructuur van OCenW gebracht en worden taken aan de ROC's toevertrouwd met betrekking tot de beroepspraktijkvorming.

Dit realisme dwingt de inspectie er tevens toe in het oog te houden dat het hier om de meest wezenlijke zaken van het primair proces gaat. Ontwikkelingen en veranderingen vragen tijd. De norm is dat de veranderingen die met de WEB worden geïntroduceerd leiden tot kwalitatief goed onderwijs, dat optimaal aansluit bij de eisen van de maatschappij en van de deelnemers. Het streven van het instellingsmanagement dient daar primair op gericht te zijn.

3.1 De beleidsagenda BVE 1998 - 1999

3.1.1 Inleiding

De beleidsagenda BVE 1998-1999 dient om vernieuwingsprojecten nauw te laten aansluiten op de behoeften van de instellingen. Deze krijgen hiervoor een budget uitgekeerd in hun lumpsum en zij stellen een vernieuwingsplan samen. De inhoud, grootte en vorm van de plannen van aanpak zijn 'vrij', de prestatie niet. De instellingen moeten in hun plan per doelstelling met meetbare streefdoelen aangeven welke Ausgangssituatie er bestaat en welke eindsituatie zij willen bereiken.



In totaal zijn veertien doelstellingengebieden geformuleerd. De inspectie heeft de plannen van de instellingen inhoudelijk getoetst op de volgende vragen.

- Blijft het plan van aanpak (en blijven de erin vermelde projectplannen) binnen de veertien landelijk vastgestelde doelstellingen?
- Zijn de eindresultaten per project voldoende concreet weergegeven (toets in aanvulling op de formele toets)?
 - Is de nulsituatie gemeten?
 - Is de nulsituatie kwalitatief en kwantitatief juist beschreven?
 - Is de eindsituatie kwalitatief en kwantitatief adequaat beschreven?
 - Is de beschrijving voldoende compleet?
- Is de beschreven uitgangssituatie van de instelling per doelstelling juist?
- Is er sprake van voldoende substantiële verbeteringen, mede gelet op de relatie tussen de omvang van het middelenniveau en de beoogde streefdoelen? Met andere woorden: ligt de te bereiken eindsituatie op een substantieel hoger niveau dan de gemeten nulsituatie?
- Is er sprake van:
 - Het - waar mogelijk - gebruiken van andere geldstromen binnen de instelling?
 - Het - waar mogelijk - aansluiten op lopende activiteiten?
 - Het - waar mogelijk - gebruiken van producten die ergens anders zijn ontwikkeld?

3.1.2 Bevindingen

In totaal zijn 567 projectbeschrijvingen ingediend. Bij een totaal van zestig instellingen betekent dit gemiddeld bijna tien projecten per instelling (ROC's en vakinstellingen). Het kleinste aantal projectbeschrijvingen bedraagt één en het grootste 43 per instelling. Er zijn instellingen die vrijwel alle doelstellingen in het plan van aanpak betrekken, en zelfs meerdere projecten per doelstelling definiëren. Maar er zijn er ook die de beschikbare middelen volledig inzetten op slechts enkele doelstellingen. Een instelling zet alles in op verbetering van de onderwijskundige inrichting (doelstelling 5b). Bij de vakinstellingen is het aantal projecten per instelling gemiddeld lager (namelijk vijf) dan bij de ROC's (namelijk elf).

In de regeling staat dat voor de vernieuwingsprojecten in 1998 f 72,5 miljoen en in 1999 f 72,1 miljoen (totaal f 144,6 miljoen) beschikbaar is. Als de begrotingen van alle afzonderlijke projecten bij elkaar worden opgeteld, komt de totale investering op ruim f 168 miljoen. ROC's en vakinstellingen zijn dus van plan méér te investeren dan op basis van het beleidsagendabudget beschikbaar is. Dat betekent dat eigen/andere middelen ingezet worden.

Soms wordt de inzet van eigen middelen niet expliciet genoemd, maar is het duidelijk dat daarvan wel sprake moet zijn. Dat is zeker het geval als het begrote bedrag het toegekende beleidsagendabedrag overschrijdt.

De instellingen konden autonoom hun eigen vernieuwingsproject kiezen uit de themalist, die totstandgekomen is in overleg tussen de minister en de BVE-Raad. De minister en de BVE-Raad zijn het ook eens geworden over een gezamenlijke notitie waarin de thema's worden toegelicht en voorbeelden van projecten en gekwantificeerde resultaat-formuleringen worden gegeven. Op een enkele uitzondering na vallen alle ingediende projectplannen binnen de veertien landelijk vastgestelde doelstellingen. Dat betekent niet dat alle plannen (dus ook) overeenkomen met de verstrekte voorbeelden. Eigen invulling van een doelstelling hoort immers tot de uitdrukkelijk aangegeven mogelijkheden. De spaarzame uitzonderingen betreffen activiteiten die, ook niet met enige goede wil, het predikaat beleidsagendadoelstelling kunnen krijgen omdat ze simpelweg tot de basale, reguliere activiteiten van het ROC gerekend moeten worden, of bijvoorbeeld puur de aanschaf van hardware of inventaris betreffen.

Wanneer een instelling een bepaalde doelstelling niet heeft opgenomen in het plan van aanpak, hoeft dit niet te betekenen dat het desbetreffende ROC of de vakinstelling op

dat terrein geen inspanningen verricht. Het is heel wel denkbaar dat reguliere middelen of middelen uit andere bron worden aangewend voor dergelijke vernieuwingsplannen. Dit hoofdstuk beperkt zich tot de beschrijving van de beleidsagendaplannen.

De plannen strekken zich uit over alle doelstellingen (tabel 3.1.2), maar de frequenties waarmee voor de afzonderlijke doelstellingen is gekozen variëren sterk. Het minst is gekozen voor doelstelling 3b (Elders Verworven Kwalificaties, EVK=verbetering van de mogelijkheden tot erkenning van kwalificaties bij deelnemers ter zake van toelating), namelijk door zes instellingen. Het meest voor de verbetering en versterking van de schoolstructuur (doelstellingen 5a en 5b: elk 37), terwijl ook doelstelling 2a (verbetering samenhang onderwijs-, toetsings- en examenregeling) met 35 ROC's/vakinstellingen die een projectplan indienden, hoog scoorde. Overigens blijken de instellingen er niet altijd in te slagen te bepalen onder welke doelstelling het projectplan valt. Ook komt het voor dat een plan onder meerdere doelstellingen 'ressorteert'. Zo gaan plannen tot invoering van assessment (doelstelling 3a) vaak gepaard met dienovereenkomstige scholing van personeel (doelstelling 2c). Van de ROC's heeft 20 procent voor drie of minder doelstellingen gekozen; 45 procent kiest voor vier tot zeven doelstellingen en een groep van 35 procent van de ROC's kiest voor meer dan acht doelstellingen. Enkele instellingen zetten in op alle doelstellingen.

De in de vorige monitor gesignaleerde tendens naar integraal beleid (niet uitsluitend gericht op nauwkeurig gedefinieerde doelgroepen) zet door. De expliciete keuze voor een doelstelling die zich uitsluitend richt op specifieke doelgroepen is dan ook door nog niet de helft van het aantal instellingen gemaakt (25). Daarentegen noteert men bij de voorgenomen activiteiten ter realisering van een van de overige doelstellingen regelmatig een onderdeel dat juist wel is gericht op specifieke doelgroepen, zoals NT2 of begeleiding van allochtone leerlingen. Het totaal gecombineerd met de (indicatieve) begrotingen en ingezette beleidsagendamiddelen ziet er uit als weergegeven in tabel 3.1.2.

Tabel 3.1.2 Aantal instellingen dat een project heeft beschreven/totaal aan begrote bedragen/aantal instellingen dat ook buiten de Beleidsagenda om financiert, per doelstelling, N=60

	aantal instellingen dat een (of meer) project(en) heeft beschreven in PvA	begroot x 1.000 gulden	aantal instellingen dat eigen/andere financiële bijdrage levert
1a verbetering van de organisatie van de beroepspraktijk-vorming+ integratie in de opleiding	28	6.779	10
1b verbetering aansluiting opleidingen educatie op opleidingen beroepsonderwijs	22	8.910	10
1c uitbreiding mogelijkheden om van leerweg te veranderen	15	3.411	6
2a verbetering samenhang onderwijs, toets- en examenregeling	36	16.296	14
2b verbetering implementatie kwalificatiestructuur	20	8.276	9
2c verbetering bij en nascholing docenten	31	16.587	17
3a verbetering proc. en instr. afstemming opleidingsmog.	28	12.366	14
3b verbetering mogelijkheden erkenning deel. ivm toelating	6	906	1
3c verbetering rendement v.d. inst. gemeten naar resultaten	20	6.969	11
3d toename deelneming doelgroepen aan opleiding	25	13.017	12
4a verbetering van de netwerken ivm kennisinfrastructuur	15	2.049	7
4b verbetering regionale afstemming MAVO/VBO met BO+HBO	25	6.045	9
5a verbetering administr- en managementinformatiesyst.	38	33.600	24
5b verbetering onderwijskundige inrichting	38	34.774	24

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 1998b

- Bij verschillende plannen van aanpak is 1998 redelijk concreet ingevuld en 1999 veel minder. Bij deze plannen dient men in elk geval de gewenste eindsituatie van 1998 en 1999 expliciet te maken, omdat daarover aan het eind van beide jaren gerapporteerd moet worden.
- Bij sommige projectplannen wordt voorgesteld om bepaalde opbrengsten in één keer ROC-breed op te leveren. In een aantal gevallen is het wenselijk om meer 'dakpans-gewijs' te werken: bijvoorbeeld eind 1998 en begin 1999 de eerste tranche, begin 1999 en eind 1999 de tweede enzovoort. Met andere woorden: het kan wenselijk zijn om in de fasering wat meer differentiatie aan te brengen.
- Bij veel begrotingen is onduidelijk in welke mate men de eigen middelen inzet. Soms wordt de inzet van eigen middelen niet genoemd, maar is uit de begroting duidelijk dat daar sprake van moet zijn. Omdat bij de financiële verantwoording dit onderscheid wel dient te worden gemaakt, is het logisch om dit ook al in de begroting te doen.

- Het is heel moeilijk om in te schatten of de gehanteerde begrotingen realistisch zijn. Temeer omdat het ene deelprojectplan bij de ene instelling soms meer dan tien keer zo duur is dan bij een andere instelling.
- Bij verschillende plannen is onduidelijk op welke wijze men de projectresultaten zal verspreiden, zowel binnen als buiten de instelling.
- Bij verschillende ROC's is sprake van deelprojectplannen die lokatie- en/of unit-gebonden zijn. Doorgaans is dan onduidelijk hoe de verdere verspreiding binnen het ROC is geregeld, laat staan de eventuele verspreiding naar andere instellingen.

3.1.3 Conclusies

De plannen voor de beleidsagenda geven de colleges van bestuur in hoge mate de middelen om op eigen kracht beleid te voeren en daardoor de ontwikkeling van het primaire proces beter aan te sturen.

De kwaliteit van de plannen was over het algemeen middelmatig.

De projectplannen voor de beleidsagenda BVE 1998/1999 laten zien dat de instellingen het accent leggen op de verbetering van het primair proces en de management-informatievoorziening. De vier onderwerpen waar de instellingen de meeste aandacht aan geven en de grootste investeringen in doen zijn:

- 1 verbetering onderwijskundige inrichting;
- 2 verbetering administratieve informatievoorziening en management- informatievoorziening;
- 3 verbetering samenhang onderwijs- en examenregelingen;
- 4 verbetering nascholing docenten.

Dit zijn ook thema's waar de inspectie in voorgaande Onderwijsverslagen aandacht voor vroeg.

3.2 Nieuwe taken docenten

3.2.1 Inleiding

Er is sprake van aanzienlijke veranderingen in het BVE-onderwijs; onder meer vanwege de invoering van de nieuwe kwalificatiestructuur met nieuwe eindtermen, de vernieuwing van het onderwijsaanbod en de differentiatie in aanbod en leerwegen. Niet de vakken vormen meer het uitgangspunt, maar de beroepsprofielen en de daaraan verbonden kennis, houding en vaardigheden. Bovendien spelen de leerervaringen en de veranderende leerwensen van steeds heterogener wordende groepen van deelnemers en de maatschappelijke tendens van individualisering een grote rol bij de noodzaak tot onderwijs- vernieuwing. Deze veranderingen beïnvloeden het functioneren van de docent in de klas rechtstreeks. Zijn noodzakelijkerwijs veranderende rol is als volgt te typeren: 'Van doceren naar het begeleiden van het leerproces in een stimulerende omgeving'. Het management, college van bestuur en middenmanagement van een ROC/vakschool heeft dan ook de verantwoordelijkheid om een concreet beleid te voeren waarbinnen de rol en taken van de docent opnieuw gestalte kunnen krijgen.

3.2.2 Bevindingen

De inspectie heeft in 1998 onderzoek gedaan naar de rol van de docent, met als centrale vraag: 'Op welke wijze krijgt de veranderende rol van de docenten in het BVE-onderwijs gestalte?' Om zicht te krijgen op deze rol en de visie daarop in de instellingen, heeft de inspectie interviews gehouden met docenten van veertig opleidingen beroepsonderwijs en Educatie in elf ROC's.

Daarnaast zijn er observaties uitgevoerd in 88 onderwijsleersituaties. Deze waren gericht op de vraag of in de onderwijspraktijk invulling wordt gegeven aan de veranderende rol van de docent en of de docenten op een redelijk goede wijze eigentijds onderwijs geven, dat past bij de BVE-eindtermen en bij de wensen en behoeften van de BVE-deelnemers.



Bovendien is beoordeeld of het leerklimaat in de geobserveerde onderwijsleersituaties stimulerend, gestructureerd en ontwikkelingsgericht is.

Tijdens gesprekken met de docenten hebben de volgende vragen centraal gestaan

- Wat zijn de gewenste en/of de te verwachten veranderingen?
- Welke gerealiseerde veranderingen zijn waar te nemen?
- Is de docent toegerust deze veranderende rol te realiseren?
- Welke condities/randvoorwaarden zijn kritische succesfactoren?

In 32 opleidingen is aangegeven dat er een duidelijke visie is op onderwijs en leren. Slechts bij de helft van de opleidingen blijkt die visie op unitniveau geformuleerd en te worden gedragen. Als belangrijkste visie-elementen worden genoemd: zelfstandig leren/ actief leren/lerend leren door deelnemers met eigen verantwoordelijkheid, planning, sturing en evaluatie. Naast kennisverwerving krijgen persoonlijk functioneren, sociale en communicatieve vaardigheden meer aandacht. Voor de docent betekent dit meer begeleiding, coaching en leerondersteuning in plaats van frontaal lesgeven.

In acht opleidingen is niet expliciet sprake van een visie-ontwikkeling op ROC-niveau, noch op unitniveau. Daarbij werd aangegeven dat men in een oriënterende fase is of dat de fusieprocessen zoveel energie van het management heeft gevegd, dat er nog geen aandacht is geweest voor de expliciete ontwikkeling van een visie op de veranderende rol van de docent.

In 33 opleidingen is sprake van daadwerkelijke veranderingen in de rol en taken van de docent in vergelijking met bijvoorbeeld drie jaar geleden. De veranderingen betreffen met name de overstap van frontaal lesgeven naar meer uitwerken van opdrachten, individueel of groepsgewijs. Er worden hogere eisen gesteld aan de coachings- en meer expliciete begeleidingsvaardigheden van de docenten. Taken die door hen worden uitgevoerd zijn: contact opbouwen en onderhouden met deelnemers; het ontwikkelen van (elektronische) materialen; het werken aan projecten binnen de opleiding, de unit of het ROC in brede zin en contacten leggen met externe actoren. Vakkenintegratie en de brede inzetbaarheid van docenten zijn andere aspecten die dwars door de hiervoor genoemde zaken heen lopen en meespelen bij de veranderende rol van de docent.

Bij 38 van de 40 opleidingen blijkt dat veranderingen gewenst of verwacht worden, onafhankelijk van het feit of er al dan niet veranderingen zijn gerealiseerd. Docenten vinden in het algemeen dat het draagvlak voor veranderingen toeneemt. Zij voelen zich soms echter beknot in hun ontwikkeling door het ontbreken van visie, middelen en materiaal.

Iets meer dan de helft van de onderwijsinstellingen ziet de onderwijsvernieuwing binnen drie tot vijf jaar gerealiseerd. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat na invoering van de huidige veranderingen, na evaluatie, de volgende veranderingen al weer worden ingezet. Bijna een kwart bevindt zich nog slechts in een beginfase of een fase van afstand nemen van het oude doceerpatroon. Een aantal (oudere) collega's is zeer kritisch over een nieuwe aanpak.

In bijna twee derde van de opleidingen voelen de docenten zich niet voldoende toegerust om de benodigde en gewenste veranderingen te realiseren. In tien opleidingen voelt men zich daar slechts ten dele toe in staat. Daar waar dat laatste is aangegeven, slaat dat zowel op het feit dat docenten voor een deel wel en voor een ander deel niet beschikken over de vereiste kennis en vaardigheden voor onderwijsvernieuwing. Maar ook wordt met de opmerking bedoeld dat een deel van de collega's wel en anderen niet over de verlangde kennis en vaardigheden beschikken.

In meer dan driekwart van de opleidingen is er scholing, waarbij slechts in de helft op basis van een scholingsplan.

In bijna driekwart van de opleidingen kent de instelling geen expliciete eisen en/of verwachtingen over de rol en taken van de docenten, maar de meeste opleidingen geven aan dat die er impliciet wel zijn.

Ruim driekwart van de opleidingen geeft aan dat onderwijsvernieuwing consequenties heeft voor gebouw en inventaris. Onderwijsvernieuwing vraagt een andere indeling en inrichting van ruimtes in het gebouw. Ook werkplekken voor docenten zijn in de nieuwe situatie veel belangrijker geworden.

Voor de inventaris wordt de aanwezigheid van diverse leermethoden, voldoende hard- en software, multi-media onontbeerlijk geacht.

Er is een duidelijke verschuiving te zien van vakken naar integraal aanbod. Soms nodigen de deeltalificaties van de derde generatie eindtermen daartoe uit. Dit heeft als consequentie dat individuele docenten meer in teamverband gaan werken en 'breder' inzetbaar moeten zijn. Docenten ervaren dit als een taakverzwaring, vooral daar deze veranderingen bij het werk komen dat men al doet en niet in plaats daarvan.

In het algemeen wijst men op het belang van een goede aansturing. Het management dient daartoe een duidelijke visie te hebben, continuïteit in beleid aan te brengen, te initiëren en te controleren. Ook is men van mening dat veiligheid en uitdaging, enthousiasme en een goede sfeer meebepalend zijn voor de snelheid en omvang van onderwijsvernieuwing. Teamgeest, samenwerking en een goede communicatie zijn eveneens belangrijke voorwaarden.

Vervolgens vindt men belangrijk: een aangepast gebouw met de vereiste outillage en kunnen beschikken over voldoende geschikt materiaal, systeembeheerders en administratief personeel. Het veranderingsproces moet volgens de betrokkenen opgenomen zijn in het taakbeleid, met voldoende tijd om te implementeren, te evalueren en te laten bekijken. Faciliteren door middel van scholing, geld en middelen die in het verlengde van de gemeenschappelijke doelstellingen liggen hoort hier eveneens bij. Als laatste en belangrijke succesfactor wordt de omgang met en de houding ten opzichte van deelnemers gezien.

De observaties hebben plaats gevonden in BOL- en BBL-opleidingen. De onderwijs-leersituaties varieerden van klassikaal (50 procent) tot praktijklessen (25 procent) en de combinatie klassikaal en zelfwerkzaamheid (25 procent). Er is expliciet gekeken naar het onderwijsleerproces en de rol van de docent daarin op het gebied van didactische vaardigheden algemeen en beroeps- of opleidingsspecifiek, naar inspelen op individuele verschillen in de klas en zorg voor de individuele deelnemer.

Het eindoordeel op de standaard 'onderwijsprocessen, onderwijsgedrag van docenten' is dat 74 procent voldoende scoort en 26 procent van de geobserveerde lessen niet waarneembaar aan de gestelde standaarden en indicatoren voldoet.

Met betrekking tot het onderdeel leerklimateit is expliciet gekeken naar de rol van de docent, naar het bevorderen van een positief leerklimateit en of er sprake is van een actief leerproces. Het eindoordeel op de standaard 'leerklimateit' luidt dat 82 procent voldoende scoort en 19 procent onvoldoende.

De sector Educatie scoort aanzienlijk hoger dan het gemiddelde op beide standaarden. De sector DGO scoort hoog op de standaard 'onderwijsleerprocessen', de sector Economie scoort over het algemeen lager.

Van Esch en Vrieze (1997) constateren dat de instellingen in 1996 bijna twee keer zoveel middelen hebben ingezet voor de realisatie van nieuwe taken als in 1995. Het van overheidswege toegekende budget werd volledig ingezet en daarnaast zijn eigen middelen toegevoegd. De regeling is positief gewaardeerd; zonder deze regeling zou er volgens de onderzoekers minder ontwikkeling hebben plaatsgevonden. Desondanks constateren zij dat de rol van docenten en consultants in het kader van de beroepspraktijkvorming zich nog weinig heeft ontwikkeld en dat de nieuwe rollen van docenten basiseducatie nog extra aandacht behoeven, net als de vormgeving van nieuwe taken van docenten beroepsonderwijs bij open leercentra.

Conclusies

De inspectie constateert een groot verschil in de fase van ontwikkeling in onderwijsvernieuwing tussen ROC's. Ook binnen een ROC, tussen units en/of sectoren en zelfs tussen opleidingen binnen één unit of sector zijn deze verschillen waarneembaar. De managementvisie en de betrokkenheid van de leiding met betrekking tot het onderwijsleerproces zijn in deze laatste gevallen niet expliciet aanwezig. Een aantal ROC's heeft een duidelijke visie die tot op de werkvloer wordt gedragen en werkt systematisch aan duidelijke doelstellingen om onderwijsvernieuwing te verwezenlijken. In andere ROC's wordt hier vanuit centraal niveau geen sturing aan gegeven. De vraag of dit laatste een bewuste keuze is, kan binnen het kader van dit onderzoek niet beantwoord, worden omdat alleen met docenten is gesproken.

Bij alle opleidingen die met onderwijsvernieuwingen bezig zijn en daardoor met een veranderende rol van docenten worden geconfronteerd, zijn meestal dezelfde elementen te herkennen, zij het dat men soms andere termen voor hetzelfde hanteert. Elementen zoals: veranderende onderwijsleersituaties in de begeleiding van en contact met deelnemers; ontwikkeling van (elektronische) materialen en projecten binnen de opleiding; de unit of het ROC in brede zin en contacten met externe actoren. Ook de behoefte aan andere functies als systeembeheerder en administratief ondersteuner doet zich gelden en de invulling van de functies begint vorm te krijgen.

In de opleidingen binnen één ROC zijn soms goede voorbeelden te vinden van ontwikkelingen die ROC-breed bekend en gebruikt zouden moeten zijn. De uitwisseling van 'know-how', deskundigheid en ontwikkelingen omtrent de veranderende rol van de docent kan meer gestructureerd worden in de meeste ROC's.

De toerusting van de docenten is een belangrijke voorwaarde voor het op redelijke termijn gestalte geven aan onderwijsvernieuwing. Nu vindt het overgrote deel van de docenten zich niet of nauwelijks toegerust om de gevraagde veranderende rol te realiseren. Een bijkomend probleem is, in veel gevallen, het ontbreken van een scholingsplan gekoppeld aan de praktijk van iedere dag. Daardoor kan niet effectief richting worden gegeven aan de benodigde deskundigheidsverwerving.

De inspectie heeft onder de docenten een grote eensgezindheid aangetroffen in hun oordeel met betrekking tot de belangrijkste kritische succesfactoren. Zij verwachten van het management een duidelijke visie en beleid, maar vooral ook sturing en controle. In de jaren 1995 en 1996 heeft de overheid extra middelen ingezet om vorm te geven aan de nieuwe taken van docenten. Deze jaren kunnen worden gezien als oriënterend en voorbereidend, terwijl nu meer in de diepte aan de nieuwe taken gewerkt moet worden. Dit is dan ook bij 33 van de 40 opleidingen in gang gezet.

Als tijdsduur van ontwikkeling noemt iets meer dan de helft van de opleidingen drie tot vijf jaar. Echter bij een deel is de ontwikkeling nog nauwelijks ingezet.

De inspectie concludeert dan ook dat aan de toerusting van docenten in verband met de doelstellingen van de WEB, nog het nodige dient te worden gedaan. Het is van groot belang dat het onderwijskundig management meer leiding geeft aan dit proces.

3.3 Managementontwikkeling

3.3.1 Inleiding

Sinds het begin van de jaren negentig hebben instellingen meer autonomie gekregen op het gebied van de onderwijskundige inrichting en wat betreft het financiële en personele beleid. Zoals onder meer tot uiting komt in de beleidsreactie bij de nota 'Vitaal Leraarschap' (1993) en herbevestigd is in de nota 'Verder met Vitaal Leraarschap' (1999), wordt verwacht dat een grotere beleidsmatige zelfstandigheid van de instelling onder meer de

beroepskwaliteit van de leraar ten goede komt. In opdracht van het ministerie heeft het ITS te Nijmegen een onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen in de professionalisering van de schoolorganisatie in de BVE-sector (Van Esch e.a., 1998).

3.3.2 Bevindingen

De onderzoekers constateerden dat de koers van het ROC over het algemeen bekend is, zij het wat meer bij managers dan bij docenten. Bij de onderzochte instellingen bleek dat het draagvlak voor de missie en de doelen volgens het centraal management groot is, maar volgens het decentraal management en de docenten gering. Het leiding geven aan inhoudelijke ontwikkelingen als onderwijs-op-maat, verandering van taken van docenten, bevordering van zelfstandig leren enzovoort, is volgens de onderzoekers lang niet optimaal. Zowel managers als docenten zijn positief over de aandacht voor teamontwikkeling. Centrale managers zijn ook hier weer positiever dan decentrale managers en docenten. Bij de docenten Techniek van de onderzochte opleidingen is de overeenstemming over onderwijskundige zaken het geringst en komen vaker meningsverschillen voor die de samenwerking bemoeilijken.

In de BVE-sector is volgens de onderzoekers nog maar in beperkte mate sprake van strategisch personeelsbeleid. Deskundigheidsbevordering is het meest positief beoordeelde instrument. Van beloningsdifferentiatie is weinig sprake. Intervisie en intercollegiale observatie worden weinig aangetroffen. Functioneringsgesprekken worden volgens het centraal management regelmatig gehouden. Managers oordelen over deze instrumenten van personeelsbeleid positiever dan docenten.

Volgens de centrale managers zijn de structuur, de procedures, de werkwijzen en de overlegstructuur helder. Decentrale managers vinden deze zaken minder helder en docenten, met name docenten Techniek, vinden deze het minst helder. Het management wijst op het belang van de kwaliteitszorg, maar deze is naar het oordeel van de onderzoekers nog maar nauwelijks van de grond gekomen. De kwaliteitszorgstelsels bieden in het huidige stadium weinig of geen meetbare prestatiegegevens.

Het centrale management beschouwt zich als behoorlijk professioneel; het decentraal management oordeelt wat gematigder. Docenten zijn wat sceptischer en docenten Techniek van de onderzochte ROC's ervaren het management als het minst professioneel. Het management dicht zichzelf een centrale rol toe bij vernieuwingen en onderwijskundig leiderschap. Op beide punten oordelen docenten minder positief.

Het centrale management benadrukt dat er sprake is van integraal beleid, met name op financieel gebied. Dit wordt door het decentrale management - zij het in mindere mate - beaamd.

3.3.3 Conclusies

Managers en docenten oordelen verschillend over de beleidsontwikkeling, de organisatieontwikkeling en het optreden van het management.

De constateringen van de onderzoekers met betrekking tot de ontwikkelingen op het gebied van onderwijs-op-maat, kwaliteitszorg en het inspelen op nieuwe taken van docenten komen overeen met de eigen waarnemingen van de inspectie, zoals elders weergegeven in dit verslag. De inspectie voegt hier haar waarnemingen met betrekking tot de examens aan toe. Deze gegevens sterken haar in de opvatting dat de managementfunctie gericht op het primaire proces versterkt moet worden.



3.4 Maatwerk en studeerbaarheid in Grafisch Onderwijs en Educatie

3.4.1 Inleiding

Een van de hoofddoelstellingen van de WEB is het bieden van maatwerk. Dat houdt in, dat opleidingsprogramma's en didactische werkvormen worden aangepast aan behoeften en capaciteiten van deelnemers.

Bij de inwerkingtreding van de WEB heeft de inspectie onderzocht in hoeverre tien ROC's, die tot de voorlopers van het vernieuwingsproces behoorden, aspecten van maatwerk in hun opleidingen Elektrotechniek, Handel en Verzorging in praktijk brachten. Dat bleek nog maar ten dele het geval.

In 1997 heeft de inspectie het onderzoek verbreed naar de vijf grafische beroepsopleidingen en opleidingen Educatie in zes ROC's, om zodoende een vollediger beeld te krijgen. Daarbij is uitgegaan van dezelfde standaarden als in het eerdere onderzoek, te weten:

- Er zijn flexibele leertrajecten binnen de opleiding;
- Er is een functionerend systeem van integrale begeleiding van deelnemers;
- Er is een optimale onderwijsintensiteit en studiebelasting;
- De noodzakelijke randvoorwaarden om meer maatwerk te bieden zijn aanwezig.

Het onderzoek was gericht op de volgende opleidingen:

- Grafisch: Grafisch assistent, Basisdrukker, Offsetdrukker en Grafisch vormgever in totaal vijf grafische (vak-)instellingen;
- Educatie: Sociale redzaamheid/ Breed maatschappelijk functioneren en VAVO (MAVO/HAVO/VWO) in totaal zes ROC's.

3.4.2 Bevindingen

Grafische beroepsopleidingen

Bij een minderheid van de onderzochte grafische opleidingen zijn de basisvoorwaarden voor flexibiliteit in leertrajecten vervuld: de start van de opleiding is flexibel, deelnemers met leerproblemen krijgen extra hulp en individuele deelnemers kunnen versneld de opleiding doorlopen.

De meeste grafische opleidingen kennen een goed functionerend systeem van integrale begeleiding van deelnemers. Daar is sprake van: een instellingsdocument waarin het begeleidingssysteem is omschreven; deelnemers die goed geïnformeerd zijn over de begeleidingsmogelijkheden; een nauwgezette intake en plaatsing in de opleidingen; begeleiding bij psycho-sociale problemen; verzameling van gegevens voor begeleiding op maat; toegankelijkheid van deze gegevens en het vastleggen van specifieke afspraken met deelnemers over hun begeleiding.

Een vierde van de opleidingen biedt een optimale onderwijsintensiteit en studiebelasting. Zij bieden voldoende lesweken, zorgen voor vervanging bij lesuitval en kennen een evenwichtige studiebelasting.

Een kwart van de onderzochte grafische opleidingen heeft de noodzakelijke randvoorwaarden vervuld om in de komende jaren meer maatwerk te kunnen bieden. Daartoe zijn aanwezig: een andere organisatievorm van het onderwijs, een planmatige onderwijskundige scholing van het personeel en de mogelijkheid om extra middelen vrij te maken voor het realiseren van meer maatwerk.

Wat betreft de effectivering van maatwerk zijn er aanmerkelijke verschillen tussen de vijf grafische vakinstellingen.

Opleidingen Educatie

a. Opleidingen Sociale redzaamheid en Breed maatschappelijk functioneren

Twee derde van de opleidingen Sociale redzaamheid en Breed maatschappelijk functioneren bieden voldoende tot goede mogelijkheden voor flexibele leertrajecten. Bij al deze opleidingen is sprake van flexibele instroom, extra hulp aan deelnemers met leerproblemen en flexibele uitstroom/doorstroom.

Ruim 90 procent van deze opleidingen beschikt over een bevredigend functionerend systeem van integrale begeleiding van deelnemers. Kenmerkend voor deze opleidingen is, dat de begeleiding in hoge mate door docenten wordt gegeven (er zijn relatief weinig specifieke begeleidingsfunctionarissen).

Driekwart van deze opleidingen kent een optimale onderwijsintensiteit en studiebelasting. De lestijden en het aantal te volgen lessen zijn afgestemd op de deelnemers en geprogrammeerde lessen worden ook daadwerkelijk gegeven.

De meeste van deze opleidingen hebben de voorwaarden vervuld nodig om nog meer maatwerk te kunnen bieden. De organisatie van het onderwijs is erop toegerust, het personeel is ervoor geschoold en de inzet van financiële middelen hiervoor neemt toe. De daadwerkelijke realisering van maatwerk in deze opleidingen blijkt binnen de zes onderzochte ROC's beduidend uiteen te lopen.

b. Opleidingen VAVO

Bijna de helft van de onderzochte opleidingen VAVO (MAVO/HAVO/VWO) van de onderzochte ROC's biedt flexibele leertrajecten aan, binnen de wettelijk begrensde mogelijkheden. Zij bieden hun deelnemers waar nodig specifieke hulp bij het doorwerken van onderdelen waar zij moeite mee hebben en zij bieden hun deelnemers keus uit een- en tweejarige diplomagerichte trajecten in combinatie met studie per certificaat.

De helft van de onderzochte VAVO-opleidingen kent een voldoende tot goed functionerend begeleidingssysteem. Minder dan een derde van deze opleidingen biedt een optimale onderwijsintensiteit en studiebelasting. Zij hebben hun onderwijsmomenten afgestemd op de deelnemers (in het bijzonder keuze uit lessen overdag of in de avond) en zorgen ervoor dat geprogrammeerde lessen feitelijk gegeven worden. Ook hier blijkt weer een substantieel verschil in realisering van maatwerk tussen de onderzochte ROC's. De helft van de opleidingen VAVO heeft de noodzakelijke randvoorwaarden vervuld om in de komende jaren meer maatwerk te kunnen bieden.

3.4.3 Conclusies

De grafische opleidingen bieden hun deelnemers slechts in beperkte mate maatwerk. Flexibiliteit in leertrajecten in de zin van flexibele in- en uitstroom en mogelijkheden tot individuele versnelling zijn zeer beperkt aanwezig. Er zijn wel aanzetten tot flexibiliteit - in het bijzonder in de vorm van specifieke extra hulp bij leerproblemen, switch van leerweg en groepsgewijze verkorte trajecten - maar die blijven binnen het leerstofjaarklassen-systeem.

Bij relatief veel opleidingen blijft potentiële onderwijstijd voor het verwerven van de eindtermen onbenut. Bij een groot deel van de opleidingen dienen de leeractiviteiten evenwichtiger over en binnen de onderwijsperiodes te worden verdeeld. De toepassing van maatwerk in de grafische opleidingen is - gemiddeld en in totaliteit gezien - minder ver gevorderd dan bij de eerder onderzochte opleidingen van tien ROC's. Deze constatering komt overeen met de bevindingen van Van Esch en Tiebosch (1998).

Met betrekking tot de onderzochte opleidingen Educatie kunnen de volgende conclusies worden getrokken:



Relatief veel opleidingen Sociale redzaamheid en Breed maatschappelijk functioneren kennen flexibele leertrajecten. Waar dat nog niet het geval is, ontbreken meestal mogelijkheden tot individuele versnelling.

Bij de andere onderzochte opleidingen Educatie - het VAVO - komt flexibiliteit in leertrajecten aanzienlijk minder voor. Flexibele instroom en keuze uit verschillende leertrajecten vormen daar de lastigste opgaven.

Vooraf bij opleidingen VAVO moeten de voorwaarden om meer maatwerk te kunnen bieden verbeterd worden. Het gaat daarbij primair om het ontwikkelen van nieuwe organisatievormen en om het genereren van meer financiële middelen voor vernieuwing.

3.5 De ontwikkeling van de opleidingen in de Educatie

3.5.1 Inleiding

De inspectie heeft onderzocht hoe de Educatie zich sinds de invoering van de WEB in de ROC's heeft ontwikkeld. Daarbij is nagegaan of - en in hoeverre - de in de WEB genoemde doelstellingen van de Educatie worden bereikt. Het onderzoek was gericht op alle opleidingen Educatie die in artikel 7.3.1. van de WEB worden onderscheiden, te weten:

- a Opleidingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, gericht op het behalen van (onderdelen van) een diploma, bedoeld in de artikelen 7 tot en met 9 van de Wet op het voortgezet onderwijs.
- b Opleidingen gericht op breed maatschappelijk functioneren. Deze opleidingen sluiten aan bij de basisberoepsopleiding in het beroepsonderwijs.
- c Opleidingen Nederlands als tweede taal I en II.
- d Andere opleidingen gericht op sociale redzaamheid.

3.5.2 Bevindingen

Bijna alle ROC's hebben een plan opgesteld voor algehele implementatie van de Kwalificatiestructuur Educatie, KSE. Meestal verloopt de implementatie ook volgens dat plan. Vertraging in de uitvoering is soms een gevolg van interne ROC-omstandigheden zoals fusie, herschikking en reorganisatie. In andere gevallen is er sprake van externe omstandigheden. In dit verband wijst men het meest op het nog niet gereed zijn van educatief materiaal.

Meer dan de helft van de onderwijsinstellingen vindt dat Educatie over onvoldoende technische en onderwijskundige hulpmiddelen en ondersteunende diensten beschikt. Vooral de beschikbaarheid van voldoende computers, geschikte software, multimediale faciliteiten, open leercentra, praktijkruimtes en praktijkmiddelen noemen zij in dit stadium van de implementatie van de KSE als knelpunt. Meer tevreden is men in het algemeen over de beschikbaarheid van functionele les-accommodaties. Voor elk van de opleidingen Educatie worden de bevindingen hieronder nader gespecificeerd.

VAVO-opleidingen

Veel deelnemers verwerven hun VAVO-diploma door het behalen van de deelcertificaten, die kunnen worden ingewisseld voor een diploma. Het merendeel van de gemeenten stelt de omvang van het VAVO-aanbod vast. Dit aanbod blijft vaak beperkt tot het wettelijk vereiste aantal basisvakken dat nodig is om een diploma te kunnen behalen. Dit leidt er toe dat bepaalde vakken niet kunnen worden aangeboden en de instelling de vraag naar die vakken niet kan honoreren. In het geringe aantal vakken dat daarnaast nog door de ROC's wordt aangeboden, is veel variatie aangetroffen. Opmerkelijk is dat de vakken Turks en Arabisch nergens in een VAVO-opleiding worden gegeven.

Voor de opleidingen VAVO hanteert men meestal een groepsgrootte van minimaal tien tot maximaal dertig deelnemers. De consequenties van het inrichtings- en eindexamenbesluit aangaande de profielen in de nieuwe tweede fase voor het VAVO, zijn voor bijna

alle ROC's op zich wel duidelijk. De berichtgeving van het ministerie van OCenW over de uitwerkingen en regelingen vindt men echter nog te weinig toegesneden op de specifieke aard van het VAVO. De instellingen missen de informatie over een volledig tijdspad. De onderzochte ROC's hebben het voornemen kenbaar gemaakt om het 'studiehuis' te introduceren in het kader van de pedagogisch-didactische vernieuwing van de tweede fase VO. De meeste ROC's beschikken al over open leercentra die daarvoor geschikt gemaakt kunnen worden. Bijna alle ROC's verwachten, binnen het VAVO, met name de MAVO-opleidingen op het huidige niveau te kunnen blijven verzorgen. Zij vrezen echter wel een verschraving van het VAVO-vakkenpakket als gevolg van de beleidskeuzen van gemeenten. Over de mogelijkheden voor instandhouding van de HAVO- en VWO-opleidingen, uit men zich pessimistisch.

Opleidingen gericht op breed maatschappelijk functioneren

Voor al de opleidingen Breed maatschappelijk functioneren dienen als mogelijkheid om de interne doorstroming naar het beroepsonderwijs te verbeteren. Hiervoor zijn doorstromingstrajecten, voorbereidende en ondersteunende activiteiten, arbeidsmarktgerichte trajecten en geïntegreerde schakelprogramma's ingericht. Inhoudelijke afstemming van de kwalificatiestructuren en gemeenschappelijke activiteiten van Educatie en beroepsonderwijs blijken een voorwaarde voor succes te zijn, maar zij verkeren nog in een beginstadium van ontwikkeling. Tevens gebruikt men dit aanbod vaak voor doorstroming naar externe opleidingen en naar alle sectoren van de arbeidsmarkt. De opleidingen Breed maatschappelijk functioneren zijn in toenemende mate controleerbaar gericht op de eindtermen volgens de KSE. Daar waar geen eindtermen zijn vastgesteld door de minister, heeft ongeveer de helft van de ROC's die zelf vastgesteld, vaak na overleg met de gemeenten.

Opleidingen NT2

In de meeste ROC's maken de opleidingen NT2 het grootste deel uit van het aanbod Educatie. Er zijn gemeenten waarin dit aanbod voor 85 procent uit NT2-onderwijs bestaat. Het aanbod NT2 is ingericht volgens het referentiekader in de KSE, bestaande uit vijf competentieniveaus. Daarnaast verzorgen alle ROC's NT2 opleidingen gericht op de Staatsexamens I en II. De externe doorstroming richt zich meestal op betaald werk, op opleidingen die door het Regionaal Bureau Arbeidsvoorzieningen RBA, of anderen worden aangeboden en/of bekostigd en in een enkel geval op het HBO. Ook in het taalbeleid van de ROC's neemt NT2 een belangrijke plaats in.

Opleidingen gericht op sociale redzaamheid

De laatste jaren is de omvang van opleidingen Sociale redzaamheid teruggelopen en is er voor de traditionele doelgroepen van de basiseducatie zoals autochtone (functioneel) analfabeten nauwelijks meer een mogelijkheid aan de opleiding deel te nemen. De wachtlijsten indiceren de behoefte hieraan.

Op basis van daarvoor ontwikkelde beroepsprofielen hebben bijna alle ROC's eisen geformuleerd ten aanzien van de bekwaamheid van de medewerkers belast met de verzorging van de opleidingen Educatie. Naast de formele eisen ten aanzien van de bevoegdheid, hanteert men bekwaamheidseisen op het gebied van instrumentele en methodisch-didactische vaardigheden, onderwijsvernieuwing, kennis van (jong-)volwassenen en van culturele achtergronden van de deelnemers. De expertise en ervaring van de docenten Educatie wordt in toenemende mate ook ingezet bij de innovatie van het beroepsonderwijs. Bijvoorbeeld door gezamenlijke visie-ontwikkeling, stimulering van mobiliteit en/of samenwerking in gemengde teams van docenten Educatie en beroepsonderwijs. In een aantal gevallen blijkt de kloof echter nog groot te zijn en komt men thans nog te weinig gestructureerd tot uitwisseling van expertise.



Het aantal deelnemers dat doorstroomt van Educatie naar het beroepsonderwijs ligt meestal tussen de 2 en 7 procent, met in enkele ROC's een uitzonderlijke uitschieter van meer dan 20 procent. Hoewel hierover geen nauwkeurige cijfers beschikbaar zijn, heeft de inspectie de aanwijzing dat dit mogelijk VOA-trajecten zijn, die door de Educatie worden uitgevoerd. Aangezien de gemeente bepaalt op welke doelgroepen de educatie gericht dient te zijn, is het gemeentelijk beleid van invloed op de mogelijkheden voor doorstroming. Dat doorstroming een onderwerp van aandacht is, blijkt uit het feit dat bijna alle ROC's maatregelen hebben genomen om die doorstroom te bevorderen. Als belangrijkste maatregel wordt de afstemming van de trajecten in de Educatie en het beroepsonderwijs genoemd. Ook de honorering van Elders Verworden Kwalificaties (EVK) krijgt steeds meer aandacht.

De onderzochte ROC's boden alle opleidingen Educatie aan. Er kan van een deelnemersvriendelijk aanbod worden gesproken, aangezien de uitvoeringslocaties door de respondenten over het algemeen als goed bereikbaar en sociaal-veilig werden ervaren; de les- en cursustijden zoveel mogelijk aan de wensen van de deelnemers waren aangepast en er faciliteiten waren voor individuele trajectbegeleiding en kinderopvang. De VAVO-opleidingen vormen hierop een uitzondering voor wat betreft de kinderopvang. Voor deze laatste opleidingen is die faciliteit slechts in een klein aantal ROC's gerealiseerd; meestal voor bijzondere doelgroepen. In de meeste ROC's zijn voorzieningen aanwezig die de toegankelijkheid en deelnemersvriendelijkheid bevorderen zoals een studiecentrum, een open leercentrum, een klantvriendelijke omgeving en deelnemersbegeleiding.

3.5.3 Conclusies

De inspectie concludeert enerzijds dat de doelstellingen in de WEB voor educatie grotendeels worden bereikt. Anderzijds geven de onderzoeksresultaten aan dat zich bij de ontwikkeling en de uitvoering van de opleidingen Educatie praktische knelpunten en capaciteitsproblemen voordoen.

Alle onderzochte ROC's bieden de VAVO-opleidingen MAVO, HAVO en VWO aan. Door de keuze voor het pakket van basisvakken wordt aan de minimum wettelijke eisen voldaan om deelnemers in de gelegenheid te stellen een diploma te behalen. De variatie in de aangeboden vakken is in vergelijking tot enkele jaren geleden sterk teruggelopen. Onderlinge samenwerking wordt tot op heden door de meeste ROC's niet als verbetermogelijkheid gezien, daar gemeenten geen deelnemers bekostigen die niet tot hun inwoners behoren. Onvoldoende berichtgeving over de invoering van de nieuwe tweede fase voor HAVO en VWO voor de specifieke situatie van het VAVO en het ontbreken van faciliteiten hebben een negatieve invloed op een goede voorbereiding en implementatie van de nieuwe situatie.

De invoering van de KSE is in alle instellingen gestart en de eindtermen zoals vastgelegd in de KSE zijn voor de meeste ROC's uitgangspunt bij de inrichting van de opleidingen. In relatief korte tijd is hierin een belangrijke stap voorwaarts gezet.

In de relatie tussen educatie en beroepsonderwijs zijn hoopvolle ontwikkelingen te constateren. Voor wat betreft het resultaat zijn er echter belangrijke verbeteringen te behalen in het aantal deelnemers dat doorstroomt van educatie naar beroepsonderwijs, gemeenschappelijke ontwikkeling van trajecten en andere noodzakelijke afstemming onder meer van de kwalificatiestructuur. Het overleg is in de meeste ROC's wel op gang gebracht, maar van de resultaten is nog onvoldoende gestructureerd en ROC-breed te zien. Ook dit is een ontwikkeling die in een meerjarig traject ROC-breed moet worden uitgezet.

De omstandigheden waaronder het aanbod Educatie wordt gedaan zijn, naar de mening van de respondenten, deelnemersvriendelijk. De instellingen scoren hoog op goed bereikbare en sociaal veilige locaties, faciliteiten voor kinderopvang en andere voorzieningen die de toegankelijkheid en deelnemersvriendelijkheid bevorderen.

Instellingen geven aan dat zij tegemoet willen komen aan de deelnemersbehoeften en geven daar in randvoorwaardelijke zin ook uitvoering aan.

3.6 Beroepspraktijkvorming

3.6.1 Inleiding

In 1998 heeft de inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de BPV bij opleidingen in de BBL. Aanleiding voor dit onderzoek vormden de gewijzigde verantwoordelijkheden onder de WEB ten aanzien van de BPV (artikel 7.2.8 en 7.2.9). In de nieuwe situatie is de onderwijsinstelling verantwoordelijk voor kwaliteit van de praktijkcomponent van de opleiding, zowel bij de BBL (voorheen het Leerlingwezen) als de BOL. Het bedrijf of de instelling dat de BPV verzorgt, draagt zorg voor de begeleiding van de deelnemers in de praktijk. De onderwijsinstelling beoordeelt of de deelnemer de eindtermen in de praktijkperiode heeft gerealiseerd.

De algemene vraagstelling van het onderzoek naar de kwaliteit van de BPV luidde als volgt:

- Zijn de praktijksituaties waarin leerlingen tijdens hun opleidingen worden geplaatst zodanig dat de eindtermen en de leerdoelen van de BPV in voldoende mate kunnen worden gerealiseerd?
- Is de kwaliteit van de BPV voldoende?
- Is er sprake van adequate begeleiding en terugkoppeling?

De onderzoeksvraag was toegespitst op:

- de kwaliteit van de wettelijk vereiste documenten (Onderwijs- en Examenregeling, OER; Onderwijsovereenkomst, OO en Praktijkovereenkomst, PO);
- de kwaliteit van de BPV-plaats waar het gaat om het bereiken van de eindtermen en de kennismaking met de beroepspraktijk;
- de kwaliteit van de begeleiding van de deelnemer door het ROC en door het bedrijf.

In tabel 3.6.1 is aangegeven welke opleidingen deel uitmaakten van het onderzoek. Per opleiding zijn drie ROC's geselecteerd, die vervolgens zelf drie BPV-plaatsen selecteerden.

Tabel 3.6.1 Overzicht deelnemende opleidingen

LOB	opleiding	niveau	aantal ROC's	aantal BPV pl.
ECABO	10045 bedrijfsadministratief medew.	2	3	8
SOM	10121 constructiebankwerker/lasser	2	3	4
SVB	10152 primaire metselaar	2	5	14
INNOVAM				
VOCAR	10226 assistent autotechnicus	1	3	9
VEV	10265 ass. monteur assembl. elektro com.	1	1	2
OVD8	10428 helpende	2	3	9
			N=18	N=46

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 1998

3.6.2 Bevindingen

In de eerste plaats voldoen elf van de achttien onderzochte opleidingen aan de eisen die de wet stelt met betrekking tot de bepalingen in de PO, de relatie met de OER en de OO. Van de afgesloten praktijkovereenkomsten wordt in 30 van de 46 gevallen die aan de hand van BPV-plaatsen zijn onderzocht, een voldoende beeld gegeven van de inhoud en organisatie van de beroepspraktijkvorming. Bij een kwart van de PO's wordt echter geen inzicht gegeven in de eindtermen die tijdens de BPV-periode aan bod komen en bij



een kwart gebeurt dit alleen door het benoemen van betreffende deelcertificaten. Bij vijf van de achttien onderzochte opleidingen geeft de instelling aan dat de ontwikkeling en bijstelling van de documenten (OER, OO en PO) onderdeel uitmaakt van het kwaliteitszorgstelsel. Als belangrijkste reden voor het ontbreken van systematische evaluatie wordt genoemd dat het kwaliteitszorgstelsel nog in ontwikkeling is.

Alle 46 bezochte BPV-plaatsen zijn voldoende adequaat voor het realiseren van de desbetreffende eindtermen en voor kennismaking met de beroepspraktijk.

Opvallend is dat met name de BPV-plaatsen bij de vijf onderzochte opleidingen Primair metselaar hoog scoren. Behalve door de bovengenoemde selectiewijze kan dit tevens verklaard worden door de structuur van de samenwerkingsverbanden die in de bouw fungeren als intermediair tussen onderwijsinstelling en bedrijf. Landelijk gezien opereren in de bouw ongeveer 55 samenwerkingsverbanden van aannemers, waarvan omvang en voorzieningenniveau plaatselijk zeer verschillend kunnen zijn.

Er zijn echter ook signalen uit de praktijk opgevangen die erop wijzen dat zich knelpunten voordoen met betrekking tot de herkenbaarheid van het ROC-diploma en dat er problemen zijn rond de praktijkovereenkomst in relatie tot de CAO's.

Aangezien deze elementen geen deel uitmaken van de onderzoeksvraag wil de inspectie hieraan geen conclusies verbinden. Zij vindt acceptatie van het beroepsonderwijs - met name van de beroepspraktijkvorming - door het werkveld echter van een dermate groot belang, dat zulke signalen op hun waarde onderzocht moeten worden.

Tot slot constateert de inspectie dat bij dertien van de achttien opleidingen de deelnemer onder begeleiding van het bedrijf voldoende in staat wordt gesteld de desbetreffende eindtermen te bereiken binnen een vastgestelde periode. Bij de overige vijf opleidingen ontbreekt het met name aan duidelijke afspraken tussen het bedrijf en de onderwijsinstelling betreffende de begeleiding en de wijze van beoordeling.

3.6.3 Conclusies

Tien van de achttien opleidingen voldoen aan alle drie de kwaliteitsaspecten, zoals die aan het begin van deze paragraaf beschreven zijn. Naar het oordeel van de inspectie wordt bij deze opleidingen de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming, zoals bedoeld in de WEB, voldoende gewaarborgd. Dit betreft in ieder geval alle vijf onderzochte opleidingen Primair metselaar en de drie opleidingen Helpende. Bij acht van de achttien onderzochte opleidingen moet de inspectie echter constateren dat niet aan alle drie de kwaliteitsmaatstaven wordt voldaan. Twee van de drie opleidingen Bedrijfsadministratief medewerker scoren onvoldoende waar het de begeleiding en de kwaliteit van de wettelijk vereiste documenten betreft.

Verder heeft de inspectie een aantal knelpunten gesignaleerd die de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming nadelig beïnvloeden. Het is met name zorgelijk te noemen dat er, één jaar na de invoering van de WEB, bij de betrokken partners nog onduidelijkheid bestaat over de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot de beroepspraktijkvorming. Ook zijn er signalen die erop wijzen dat zich knelpunten voordoen met betrekking tot de herkenbaarheid van het ROC-diploma en dat er problemen zijn rond de praktijkovereenkomst in relatie tot de CAO's. Het is gewenst nader onderzoek te doen naar deze verschijnselen.

Hoewel de inspectie bij iets meer dan de helft van de opleidingen heeft geconstateerd dat de BPV aan de kwaliteitseisen voldoet, werd ook een aantal tekortkomingen gesignaleerd. Het is van groot belang dat de betrokken partijen de verplichtingen ten aanzien van het waarborgen van de BPV nakomen, gezien het grote belang van dit onderdeel voor elke beroepsopleiding. De desbetreffende onderwijsinstellingen zijn hierop aangesproken.

3.7 Integratie inservice onderwijs

3.7.1 Inleiding

Op 1 augustus 1997 is het onderwijs volgens het samenhangend stelsel verpleegkundige en verzorgende beroepen van start gegaan. De inspectie heeft een inventariserend onderzoek verricht naar het verloop en de stand van zaken van de integratie van het inservice-onderwijs met het OCenW-onderwijs en de implementatie van het samenhangend opleidingsstelsel.

3.7.2 Bevindingen

De bestuurlijke integratie is binnen de gestelde tijd succesvol afgerond: het overgrote deel van de instellingen voor inservice-onderwijs is overgedragen aan ROC's en aan enkele HBO-instellingen. Een aantal knelpunten op het terrein van personeel, financiën en huisvesting vraagt echter nog om een oplossing.

De volledige inhoudelijke en organisatorische integratie van het inservice-personeel in de ROC's vergt een meerjarig ontwikkelingstraject, gebaseerd op heldere doelen en een groot draagvlak. In een aantal ROC's is deze integratie al deels gelukt. De communicatie in de ROC's die daarvoor nodig is, staat bij de meeste instellingen nog aan het begin.

De transformatie van de zorgsector zelf, met vraagstukken als zorg op maat, ontschotting, wijzigende behoeften van patiënten, beschikbare budgetten enzovoort, werkt op dit moment belemmerend voor de nieuwe opleidingen gericht op de zorgsector. Al deze vraagstukken hebben effect op de ontwikkeling van de opleidingsniveaus in de praktijk. Vooral de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) komt hierdoor in de knel. De afwachting houding van de zorginstellingen levert een tekort op aan plaatsen voor de beroepspraktijkvorming (BPV).

Na de bestuurlijke overdracht blijkt bij de instellingen niet meer duidelijk te zijn wie verantwoordelijk is voor de voorlichting op landelijk niveau. Voorts blijkt er, om de keuze van potentiële deelnemers positief te beïnvloeden, dringend behoefte te bestaan aan een campagne om het imago van de zorgsector te verbeteren. De regionale voorlichting in verband met wervingsactiviteiten heeft in de meeste regio's voldoende aandacht gekregen en is daar vaak door de regionale samenwerkingsverbanden uitgevoerd. Het blijkt dat de tendens van de laatste jaren, een dalende instroom van deelnemers, ook dit studiejaar heeft doorgezet. Niet alle groepen die men wilde starten, zijn ook gestart. Dit is overigens niet alleen te wijten aan een geringere instroom maar ook aan een gebrek aan BPV-plaatsen. Er is dan ook een verschuiving van deelnemersaantallen van de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) naar de beroepsopleidende leerweg (BOL) te constateren. Wel is daarbij sprake van een zeer wisselend beeld in de verschillende ROC's. Meer kwantitatieve informatie omtrent deze ontwikkeling zal, voor wat de BVE-sector betreft, worden opgeleverd door een nog te publiceren onderzoek van de Stichting Opleiding Verzorgende en Dienstverlenende Beroepen, OVDB en de BVE-Raad.

In bijna alle regio's is er inmiddels sprake van inhoudelijke samenhang van niveaus en leerwegen in het nieuwe stelsel. De opleidingen zijn vorm gegeven op basis van het rapport 'Gekwalificeerd voor de toekomst'. Wel moet in de verdere ontwikkeling van de inhoudelijke samenhang nog veel energie worden gestoken, evenals in de afstemming tussen de ROC's en de HBO-instellingen.

Beroepspraktijkvorming is voor de ROC's één van de meest zorgelijke aangelegenheden. Het ontbreken van voldoende BPV-plaatsen, de problemen rond de realisering van de eindtermen in de brede opleiding in één BPV-plaats, de praktijkbegeleiding en de CAO-problematiek zijn vraagstukken die niet of niet alleen door de onderwijssector kunnen worden opgelost.



Samenwerking met het beroepenveld blijkt in alle regio's op de agenda van de ROC's bovenaan te staan, al is in de meeste gevallen de geformaliseerde communicatie nog in opbouw. Bij de zorginstellingen zijn het noodzakelijke draagvlak en een actieve betrokkenheid echter nog lang niet overal in voldoende mate aanwezig om het welslagen van het nieuwe stelsel veilig te kunnen stellen. Ontwikkelingen binnen die instellingen zijn hier debet aan. Regionale afstemming tussen de onderwijssector en de zorginstellingen vragen van de partijen dan ook meer aandacht en extra inzet.

3.7.3 Conclusies

Naast de reeds genoemde knelpunten, zijn in het proces op drie terreinen risico's zichtbaar geworden.

Allereerst schuilt er een risico in de houding en het draagvlak van de zorginstellingen. De behoefte aan personeel neemt toe; er is sprake van groei van de sector, maar ook van vergrijzing. Bij het personeel nemen het ziekteverzuim en de mobiliteit toe. De instroom echter blijft tot dusverre afnemen en het duurt een aantal jaren voordat afgestudeerden van opleidingen beschikbaar komen voor de arbeidsmarkt.

Een tweede risico ligt in de spanning tussen een goed gebruik van de verworvenheden van het inservice-onderwijs en de OCenW-structuur, zoals bijvoorbeeld instroom op vraag.

Een derde risico acht men de financiële voorwaarden na het jaar 2000.

De integratie van instellingen voor inservice-onderwijs en de integratie en implementatie van het opleidingsstelsel voor verpleegkundige en verzorgende beroepen zijn voortvarend aangepakt. De integratie heeft een goede kans van slagen, mits de risicofactoren en de signalen daarover als zodanig tijdig worden onderkend, herkend en opgelost.

Een deel van de gesignaleerde vraagstukken is gerelateerd aan overdracht en invoering en dus tijdelijk van aard. Een ander deel van de vraagstukken is structureel van aard. Voor de oplossing hiervan is een gezamenlijke inspanning nodig van alle betrokken landelijke partijen. Nadat een snelle en nagenoeg geruisloze overdracht heeft plaatsgevonden, is er een stilte gevallen waardoor het idee is ontstaan dat 'het allemaal is geregeld'.

Aangezien niet is voorzien in gezamenlijke nazorg van de convenantspartijen, is de verantwoordelijkheid voor realisering van de gestelde doelen van de integratie en implementatie alleen bij de onderwijsinstellingen komen te liggen.

3.8 Educatieve inzet ICT

3.8.1 Inleiding

De BVE-sector heeft in het begin van de jaren negentig een voorsprong opgebouwd ten opzichte van het funderend onderwijs waar het gaat om de educatieve inzet van informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs (ICT). Ten opzichte van het hoger onderwijs is de vergelijking lastiger te maken, gelet op de grote variatie tussen de diverse instellingen voor hoger onderwijs en ook binnen de afzonderlijke HO-instellingen. Ook voor de BVE-sector geldt dat er sprake is van een grote variatie tussen, maar ook binnen de instellingen. De voorsprong is een effect van de drang tot vernieuwing die kenmerkend is voor het beroepsonderwijs vanwege haar directe relatie met het arbeidsveld. De voorsprong is ook mede gestimuleerd door een aantal specifieke impulsen als NaBONT en PRESTO en meer recent BVE-2000, BVE-net, het project ATB (Aantrekkelijk Technisch Beroepsonderwijs), Multimedia Nederlands als Tweede Taal (NT2) en het programma Investeren in Voorsprong voor het Onderwijs. Daarmee zijn diverse projectmatige impulsen gegeven aan het ontwikkelen van educatieve software, digitale leeromgevingen en expertise-ontwikkeling.

De vraag dringt zich op hoe breed en diep deze producten en expertise hun verspreiding en toepassing thans krijgen binnen de BVE-sector.

3.8.2 Bevindingen

Uit diverse bronnen wordt duidelijk dat het vraagstuk van de educatieve benutting van ICT binnen de BVE sector breed leeft. Zo waren op de sectorale ICT- conferentie in maart 1998 te Utrecht rond de 1.500 deelnemers vanuit de praktijk van de sector in een 'lerende samenwerking' bijeen om kennis te nemen van elkaars ervaringen, producten en valkuilen.

De centrale Internet-site van de BVE-sector, het BVE-net, behoort tot de beter ontwikkelde en meer informatieve Internetsites binnen het onderwijs in Nederland en Europa, met een groot aantal pagina's en een stevig aantal regelmatige gebruikers (5.000). De door BVE-net gehonoreerde demonstratieprojecten voor Internet- en Intranetgebruik binnen de sector omvatten eind 1998 meer dan 250 projecten, waarmee de instellingen ervaringen opdoen en expertise ontwikkelen op het vlak van de educatieve inzet van Internet-technologie. Uit de monitor van BVE-net bleek over 1997 een groei in het gebruik op instellingsniveau en een toename van het aantal instellingen dat een beleidsplan op het terrein van telematicagebruik binnen het onderwijs had ontwikkeld. Over de vraag hoeveel docenten feitelijk en regelmatig gebruik maken van Internet voor het onderwijs, zijn op dit moment geen gegevens gebaseerd op grootschalig onderzoek bekend. Uit inspectie waarnemingen en de ICT-monitor ontstaat de indruk dat het gebruik in de breedte binnen het onderwijs nog beperkt van karakter is. Vergelijkbare gegevens uit Engeland over docenten op de Colleges for Further Education laten zien dat daar in korte tijd het aantal docenten dat Internet voor onderwijsdoeleinden benut, is gegroeid van 3 naar 55 procent. Voor opleidingen als Management Studies zelfs naar 76 procent, voor opleidingen als Health Care naar 37 procent en voor vakken als Maths en Numeracy naar 36 procent.

In het kader van de ministeriële regeling BVE-2000 zijn er vanaf eind 1995 tot aan eind 1998 in totaal 215 innovatieprojecten gestart. Deze projecten zijn gericht op inbedding van ICT in de leermiddelen en het curriculum. Daarvan zijn er zo'n tachtig inmiddels daadwerkelijk afgerond. De verhouding van het aantal ingediende tot de gehonoreerde projecten is eveneens een indicatie van de groeiende expertise binnen de BVE-sector op het vlak van ICT. In de jaren 1995 en 1996 werd respectievelijk 35 procent en 40 procent van de ingediende projecten gehonoreerd. In 1997 en in 1998 was dat 45 procent. Het percentage in 1998 had hoger kunnen zijn, maar voor het eerst sinds het functioneren van de regeling werd de grens van het beschikbare budget bereikt. Er waren dus meer kwaliteitsvolle projectvoorstellen. Dat gegeven, naast het feit dat de norm voor wat in 1995 nog innovatief werd gevonden per jaar naar boven is bijgesteld, indiceert groei van expertise. Opvallend is dat ook in 1998 de sector Techniek van het beroepsonderwijs het met als goede tweede de sector Economie het ten opzichte van de sector Zorg en Welzijn en de Educatie nog steeds beter doet als het gaat om ingediende en gehonoreerde projecten. Vermeldenswaard is overigens dat in 1998 de sector Zorg en Welzijn een forse inhaalslag realiseerde en hetzelfde aantal goedgekeurde projecten behaalde als de sector Economie.

De ontwikkelingsfase van het project Aantrekkelijk Technisch Beroepsonderwijs (ATB) is eind 1998 afgerond. Binnen vier technische studierichtingen is op de ROC's binnen de vier grote steden gewerkt aan herinrichting van de opleidingen door forse inzet van ICT. In totaal zo'n dertig curriculumonderdelen zijn behulp van ICT 'heringericht'. Het ATB-project heeft met name ook aandacht gegeven aan de consequenties van aantrekkelijk beroepsonderwijs voor de vaardigheden van de docenten. Door variaties in onderwijsvormen, door het inzetten van ICT en multimedia, door assessment van leerlingen, directere betrokkenheid van en kennisdoorstroom vanuit de onderwijspraktijk, ontstaan aantrekkelijker opleidingsprogramma's. De ervaringen en producten vanuit de vier pilot-steden zullen in de komende jaren middels een gericht programma verspreid en verbreed worden naar vijftien andere ROC's.



Eind 1997 zijn binnen de BVE-instellingen 93 zogenoemde voorhoede-eenheden gehonoreerd in het kader van het stimuleringsprogramma voor ICT 'Investeren in Voorsprong voor het Onderwijs'. Deze voorhoede-eenheden hebben de beschikking gekregen over extra middelen ten einde hun hardwarebestand, netwerkaansluitingen, nascholing en educatieve software een extra impuls te geven. In totaal was daar bijna veertig miljoen voor beschikbaar. In het verzoek om plannen werd om accenten gevraagd op de terreinen Nederlands, Moderne Vreemde Talen (MVT) en Toetsing en Afsluiting.

Het Onderzoekscentrum van de faculteit Toegepaste Onderwijskunde OCTO, van de Universiteit Twente, voert de zogenoemde ICT-monitor uit om een beeld te krijgen van de inzet van ICT in de BVE-instellingen. Van de docenten zet 71 procent computers in voor onderwijsdoeleinden. Daarbij valt op dat het gebruik van de computer als leermiddel (leren door middel van de computer) nog een incidentele activiteit is. Dit in tegenstelling tot leren over de computer en het gebruiken van de computer als hulpmiddel (leren met behulp van), veelal in de vorm van tekstverwerken. Docenten geven ook aan dat zij voldoende basiskennis hebben over computergebruik in algemene zin, maar dat het hen ontbreekt aan specifieke deskundigheid voor het gebruik van de computer voor onderwijsdoeleinden. Slechts 20 procent zegt een duidelijk beeld te hebben van de mogelijke toepassingen van ICT voor onderwijsdoeleinden. Inzet van ICT kan zowel de meer traditionele (instructiegerichte) onderwijsvormen ondersteunen als de meer op zelfstandig leren gerichte (constructivistische) vormen. Opvallend is dat de computer in het BVE-onderwijs vaker wordt ingezet als ondersteuning van de meer traditionele werkvormen binnen het BVE-onderwijs. Het gaat dan bijvoorbeeld om het inzetten van tekstverwerkingsprogramma's voor het maken van verslagen, oefenen van leerstof en om de computer als ondersteuning bij instructie. De inzet van de computer voor informatieverzameling, gegevensverwerking en probleem oplossen komt veel minder voor. Tevens is opvallend dat ICT-gebruik als voorbereiding op de latere beroepspraktijk ook maar door een beperkt aantal docenten genoemd wordt (20 procent). Het merendeel van de deelnemers komt ook thuis in aanraking met computergebruik. Het apparaatbestand binnen de BVE-instellingen is erg gevarieerd. Zowel tussen als binnen de instellingen zijn er grote verschillen. Het daadwerkelijk gebruik van netwerkfaciliteiten als e-mail en WWW is nog beperkt (20 tot 25 procent). De planvorming op de instellingen voor verdere integratie van ICT is nog zeer beperkt. In minder dan 30 procent van de gevallen zijn dergelijke documenten beschikbaar. Daarin ligt het accent op de inzet voor administratieve en beheersdoeleinden. Beleid op het gebied van inrichting van onderwijsleersituaties, communicatie en informatievoorziening en scholing van docenten en personeel wordt nog nauwelijks gerealiseerd. Ook uit de monitor van BVE-net zoals die door het CINOP (Doets e.a., 1998) in 1998 is uitgevoerd komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Weliswaar wordt met behulp van de demonstratieprojecten BVE-net ervaring opgedaan met de inzet van Internettechnologie in het primair en in het secundair proces, maar de verspreiding van die ervaringen en expertise in de breedte blijft nog veel aandacht vragen.

De inspectie heeft ook toezicht op de uitvoering van de plannen door de scholen in die zin, dat effecten op de onderwijskwaliteit worden beoordeeld. Bij vijftien voorhoede-eenheden is eind 1998 in kaart gebracht wat de stand van de uitvoering van de plannen was. Het merendeel van de scholen heeft de uitvoering van de plannen gefaseerd, omdat er geen centrale aanwijzingen worden gegeven voor de aanwending van de middelen. Anderzijds hebben de instellingen hun bestedingen ook wat gefaseerd, met het oog op de vertraging in de landelijke besluitvorming over volgende tranches van het programma 'Investeren in Voorsprong'. Een beperkt deel van de instellingen heeft overigens al wel de middelen ingezet. Dat betrof veelal instellingen die al een langer lopend investeringsbeleid op het terrein van de educatieve inzet van ICT kenden. Opvallend is overigens dat ook die instellingen nog een groot deel van de stimuleringsgelden aan de aanleg en uitbouw van netwerken moeten besteden. Het merendeel van de instellingen integreert de investeringsimpuls thans in een meer structurele meerjarige investeringsvoorziening op

basis van de eigen middelen. Er is een grote variatie in fasering en omvang van dergelijke investeringen waar te nemen. Het rekenmodel dat de BVE-Raad op dit vlak heeft aangeleverd, biedt een goede basis voor onderlinge vergelijking en benchmarking voor de instellingen. Veel instellingen konden het rekensommetje op dit punt nog niet maken. Het aandeel investeringen en uitgaven dat gedaan wordt voor ICT, zowel in de sfeer van materiële (hard- en software) als personele uitgaven (technisch en beheerspersoneel) groeit gestaag.

De gegevens van de inspectie ondersteunen het beeld dat naar voren komt uit de ICT-monitor van het OCTO. De inschatting over het feitelijk gebruik van ICT in de onderwijsleersituaties bij de vakken Nederlands en MVT variëren per opleiding tussen de 5 procent van de onderwijstijd tot aan 50 procent van de onderwijstijd (met name educatie NT2). Het meest komt de range 5-10 procent voor. Het percentage docenten dat bij die vakken ICT benut varieert tussen de 5 en 20 procent. Dit is nog een heel smalle basis voor een werkelijke aanwending van ICT als onderwijskundig hulpmiddel.

Een aantal ROC's benut de middelen voor Individueel Voortgezet Onderwijs, IVO, eveneens om resultaten en producten van innovatieprojecten in kader BVE-net, BVE-2000 en anderen binnen te halen en op het eigen netwerk beschikbaar te maken voor gebruik door docenten en leerlingen. Door het binnenhalen en toegankelijk onderbrengen van op ICT gebaseerde leermiddelen werken deze instellingen aan wat bij de Engelse zusterinstellingen ook wel 'learning resource management' wordt genoemd. Inspectiewaarnemingen onderstrepen de noodzaak hiertoe. Daaruit blijkt dat het met de inhoudelijke en technische informatievoorziening van de open leercentra binnen de ROC's vaak maar matig gesteld is. Soms is er wel relevante informatie, maar is de software beperkt en ontbreekt het nog aan de daadwerkelijk inbedding van deze informatie in het curriculum. Veelal is niet duidelijk wat de relatie is met de overige gehanteerde methoden. Niet duidelijk is wat de relatie is met de te bereiken eindtermen. De inspectie kan in dergelijke situaties de verblijfstijd in dergelijke open leeromgevingen dan ook niet laten meewegen in de berekening van de onderwijs-contacturen. Daartoe is het noodzakelijk dat de leeromgeving voldoende gestructureerd en geordend is in relatie tot de eindtermen. Dit naast de noodzaak tot begeleiding door en contact met een docent, al dan niet op afstand.

3.8.3 Conclusies

Het stimuleren van de projectmatige ontwikkeling van ICT-producten begint zijn vruchten begint af te werpen, maar het werkelijk integreren in de onderwijskundige ontwikkeling van de instellingen vergt nog veel aandacht. De onderwijskundige aanwending van ICT binnen de feitelijke onderwijspraktijk kent nog maar een beperkte verspreiding. De inspectie vraagt aandacht voor diverse vormen van 'leermiddelenmanagement' zowel op het niveau van de individuele opleiding als op dat van de ROC's en de sector als geheel. De daarvoor benodigde expertise dient verder ontwikkeld te worden.

De deskundigheid bij docenten voor het kunnen inzetten van de computer en het netwerk voor onderwijsdoeleinden dienen in de breedte nog sterk verbeterd te worden. De daadwerkelijk inzet van educatieve software vraagt om expertise bij docenten, maar ook om sturing vanuit de integrale managementverantwoordelijkheid. In de onderwijskundige vormgeving, de materiële inrichting maar ook in het scholingsbeleid van de instelling, dient de aandacht voor de doelstellingen op het vlak van educatieve inzet van ICT concreet vorm te krijgen.



3.9 Steunmaatregelen

3.9.1 Inleiding

In 1997 verscheen de Tijdelijke Regeling steunmaatregelen financiële positie en financieel management BVE-instellingen. Deze regeling sloot aan bij eerder onderzoek naar de financiële positie van de BVE-instellingen door het adviesbureau Moret, Ernst en Young en door bureau Berenschot. Een van de doelen van de regeling was instellingen die financieel in de problemen zaten ondersteuning te bieden, waardoor zij in staat waren deze problemen te boven te komen. De regeling is voor een deel uitgevoerd in 1997, maar grotendeels afgerond in 1998.

De rol van de inspectie bestond erin te beoordelen of maatregelen ter verbetering van de financiële positie van de instellingen zouden leiden tot negatieve effecten op de onderwijskwaliteit. Om deze vraag over toekomstige onderwijskwaliteit te kunnen beantwoorden, heeft de inspectie gekeken naar een tweetal randvoorwaarden voor goed onderwijs: personeel en inventaris/apparatuur.

In de bekostiging van de personele component van het beroepsonderwijs wordt gebruik gemaakt van normatieve fte's. Dit aantal fte's vormt de basis voor de toekenning van het lump-sum-bedrag voor personeel. De inspectie heeft zich op het standpunt gesteld dat deze toekenning van normatieve fte's een indicatie is van wat men als een redelijk niveau van personele bezetting beschouwt, die een voorwaarde vormt voor de onderwijskwaliteit. Bij een forse overschrijding van dat niveau is er sprake van een reëel risico voor de onderwijskwaliteit.

De inventariscomponent is bij de beoordeling vooral gebruikt als een correctiecomponent. Het is immers mogelijk door onderwijskundige maatregelen te komen tot een reductie van personeel zonder aantasting van de kwaliteit, bijvoorbeeld door zelfstandig leren, open leercentra en dergelijke. Naar mening van de inspectie kan dat niet anders dan door forse investeringen in inventaris en apparatuur. Als er van een verantwoorde personeelsreductie sprake zou zijn, zou er daarnaast een toename van de kosten voor inventaris en apparatuur zichtbaar moeten zijn.

3.9.2 Bevindingen

Zoals in het Onderwijsverslag over 1997 al is gemeld, kwam een beperkt aantal instellingen in aanmerking voor de regeling. Uiteindelijk zijn tien instellingen onderzocht. Daarbij bleek, niet tot verrassing, dat instellingen met financiële problemen de bezuinigingen primair zoeken in reductie van personele inzet. Personeel is immers de grootste kostenpost in onderwijsinstellingen.

Reducties van personeelsinzet vinden op verschillende manieren plaats. Een belangrijke methode is het inkrimpen van lessentabellen of het vergroten van de groepsgrootte in de instellingen. Uit eerder onderzoek is al gebleken dat op veel plaatsen de 850-urennorm voor contacturen niet werd gehaald. Ook bij de onderzochte instellingen was dat op verschillende plaatsen het geval. Verder kwamen er nogal wat klachten voor over een te lage studiebelasting.

Een tweede methode is het niet of slechts een zeer beperkt vervangen bij ziekteverzuim. Aangezien op veel plaatsen het ziekteverzuim tegen de 7 procent aanloopt, kan dat leiden tot aanzienlijke verliezen aan onderwijstijd. Bij kortdurend ziekteverzuim wordt vrijwel nooit vervangen. Pas als het ziekteverzuim langer duurt, gaat men daartoe over en soms nog met de nodige terughoudendheid.

Een derde benadering is dat personeel wordt ingezet voor andere activiteiten, zonder herbezetting van de opgevalen ruimte. Vaak zijn die andere activiteiten langs andere kanalen bekostigd, bijvoorbeeld in de sfeer van projectmiddelen of contractactiviteiten.

Het komt echter ook voor dat inzet plaatsvindt voor algemene diensten, in de eigen overheadsfeer van de instelling, zonder dat dat wordt gecompenseerd.

Het totaal van lesurenreductie en de gebruikte methoden variëren uiteraard per instelling. Bij de onderzochte instellingen zijn evenwel reducties waargenomen van 10 tot 15 procent ten opzichte van de normatieve personeelsformatie.

Er bleek geen sprake te zijn van bijzondere investeringen in inventaris en apparatuur. Uit onderzoek van de jaarrekeningen bleek zelfs dat de aanwezige inventaris en apparatuur in het algemeen nogal verouderd zijn. Tegenover een originele aanschafwaarde van de inventaris stond een boekwaarde die aanzienlijk lager was dan 50 procent daarvan, en die in enkele gevallen zelfs ruim onder de 30 procent zakte. Deze bevindingen zijn inmiddels door ander onderzoek bevestigd.

3.9.3 Conclusie

Instellingen met financiële tekorten bezuinigen, zoals te verwachten is, op personeel. Bij de instellingen in het onderzoek stonden daar geen investeringen in inventaris en apparatuur tegenover in een omvang waarvan verwacht zou kunnen worden dat die de personeelsreductie zou kunnen compenseren. Dit leidde in het onderzoek tot de conclusie dat er op een aantal plaatsen sprake was van een aanzienlijk risico voor de onderwijskwaliteit.

Inmiddels is de regeling in 1998 vrijwel afgerond. Uiteindelijk zullen vijf instellingen in aanmerking komen voor een bijdrage op grond van de knelpuntennota.

4 KWALIFICERING

Een van de belangrijkste vragen omtrent het functioneren van het beroepsonderwijs, is of het stelsel als geheel voldoet aan de kwalitatieve en kwantitatieve behoeften van de arbeidsmarkt. Naast deze kwalificerende functie voor de arbeidsmarkt, heeft het beroepsonderwijs de functie om deelnemers de mogelijkheid te geven door te stromen naar het vervolgonderwijs en - met name voor jongeren in het initieel beroepsonderwijs - de taak om hen persoonlijk te vormen en voor te bereiden op het maatschappelijk functioneren.

Het beroepsonderwijs dient de deelnemers op al deze gebieden kwalificatiemogelijkheden te bieden. De staat van het beroepsonderwijs dient te worden beoordeeld naar de mate waarin het deze functies vervult.

Zoals elders in dit hoofdstuk wordt uiteengezet, stroomt ongeveer twee derde van de gediplomeerden van het beroepsonderwijs door naar de arbeidsmarkt. Ongeveer een derde studeert verder in het hoger beroepsonderwijs. Van de niet gediplomeerde uitstroom slaagt uiteindelijk bijna iedereen erin een positie op de arbeidsmarkt te verwerven. Het extern rendement, uitgedrukt in termen van het verwerven van een baan, is dus aanzienlijk groter dan het intern rendement, uitgedrukt in termen van het percentage van de instroom dat erin slaagt een diploma te verwerven. Dit laatste percentage ligt bij het secundair beroepsonderwijs gemiddeld tussen de 50 en 60 procent.

In ROC-kringen wordt wel eens opgemerkt dat er geen reden tot bezorgdheid is, omdat het lager interne rendement wordt gecompenseerd door het relatief hoge externe rendement. Hier moet echter worden gewaakt voor een te groot optimisme. Het feit dat ongekwalificeerden, of gedeeltelijk gekwalificeerden er niettemin in slagen toegang te verkrijgen tot de arbeidsmarkt, neemt niet weg dat zij lager gekwalificeerd zijn dan zij zouden zijn geweest wanneer zij het opleidingstraject wel met een diploma zouden hebben afgesloten. De maatschappelijke tendens is juist dat de behoefte aan personeel dat op de hoogste kwalificatieniveaus is geschoold toeneemt, terwijl uitbreiding op de lagere kwalificatieniveaus nauwelijks optreedt. Hier wordt eerder werkgelegenheid weggeautomatiseerd. De laag gekwalificeerden behoren tot de moeilijkst plaatsbare categorie op de arbeidsmarkt. Dit geldt eens te meer bij een teruglopende economie. Op de hogere kwalificatieniveaus (niet alleen in technische beroepen, maar ook in de sector van verpleging en verzorging) worden daarentegen juist tekorten signaleerd.

Het is daarom van belang dat het interne rendement van het beroepsonderwijs stijgt. Niet alleen om te kunnen voorzien in de behoeften van de arbeidsmarkt, maar ook omdat het beroepsonderwijs de taak heeft deelnemers voor te bereiden op het persoonlijk en maatschappelijk functioneren.

Degenen die vanuit het secundair beroepsonderwijs doorstromen naar het HBO, doen het daar over het algemeen niet minder succesvol dan degenen die afkomstig zijn uit het algemeen voortgezet onderwijs.

De inspectie beoordeelt de doorstroomfunctie het meest gunstig van de drie functies die in deze paragraaf zijn genoemd.

Examens zijn bij uitstek het middel om te bewaken dat de samenleving als geheel vertrouwen heeft in de kwalificaties die in het onderwijs worden verworven. Op dit punt is er aanleiding tot grote waakzaamheid. Gedurende een reeks van jaren constateert de inspectie dat een belangrijk deel van de examens in het MBO dringend verbetering behoeft. Bij de examens van het Leerlingwezen heeft de inspectie over het algemeen een gunstiger beeld geconstateerd. In zijn beleidsreactie op het examenverslag over 1998 heeft de minister een aantal maatregelen aangekondigd.



Bovendien wordt met de WEB geleidelijk aan nieuw examenstelsel geïntroduceerd. Een en ander laat onverlet dat vooral de ROC's zelf een grote inspanning zullen moeten leveren om ervoor te zorgen dat het civiel effect van de examens bewaard blijft.

4.1 Examens

Elk jaar doet de inspectie een onderzoek naar de kwaliteit van de examens voor VAVO, NT2, MBO, Leerlingwezen, BOL en BBL.

Aangezien in 1998 zowel examens oude stijl als nieuwe stijl voorkwamen, wordt met de termen MBO en Leerlingwezen bedoeld op de examens beroepsonderwijs die vallen onder de regelingen van voor WEB en met de termen BOL en BBL op de examens die vallen onder de WEB.

Het onderzoek dat de inspectie jaarlijks verricht, bestaat uit drie deelonderzoeken. Het eerste onderzoek richt zich op de kwaliteit van de examens. De aandacht van de inspectie richt zich daarbij op twee aspecten. Enerzijds op de inhoud, met name op het niveau van de opgaven en de mate waarin de opgaven de totale examenstof dekken en anderzijds op de specifieke randvoorwaarden en reglementen van de onderzochte examens op een aantal met name genoemde instellingen. Bij het eerstgenoemde aspect gaat het in essentie om de vraag of de examinatoren vragen wat zij op grond van de eindtermen behoren te vragen. De beoordeling daarvan is in feite een terugblik op alle toetsen van een onderzocht examentraject dat in het verslagjaar wordt afgesloten. In het tweede onderzoek worden die opleidingen opnieuw aan een onderzoek onderworpen, waarbij vorig jaar en het jaar daarvoor bij het diepte-onderzoek teveel tekorten werden geconstateerd.

Het derde onderzoek is algemener van aard en richt zich niet op een geheel afgesloten examentraject. Het richt zich op de vraag of er in het algemeen sprake is van een adequate voorbereiding en uitvoering van examens en of de taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn verdeeld en vastgelegd. Omdat dit algemene randvoorwaarden betreft die niet aan een specifieke generatie van eindtermen zijn verbonden, zijn in dit laatste onderzoek ook al elementen van de examensystematiek van de WEB betrokken, omdat die sinds het schooljaar 1997/1998 van toepassing is. Bij de bevindingen en conclusies zijn de instellingen in het examenverslag met name genoemd, overeenkomstig de in de EB-kamer gemaakte afspraken. De colleges van bestuur zijn vooraf op de hoogte gebracht. Waar nodig maakt de inspectie met hen afspraken over de te treffen maatregelen.

4.1.1 Inhoud, niveau en dekking van de eindtermen

Naar de inhoud, randvoorwaarden en omstandigheden bij examens in de sectoren Economie, DGO en Techniek van het MBO en in het Leerlingwezen is in 1998 voor het vijfde jaar onderzoek gedaan. Dit onderzoek betrof 43 schoolexamens MBO verdeeld over de verschillende sectoren en één landelijk examen Leerlingwezen. Voor het eerst zijn bij vijf instellingen alle certificaatseenheden van de onderzochte opleidingen beoordeeld, waardoor voor deze opleidingen een beeld van het gehele examen werd verkregen.

Het MBO

Het eindoordeel over de kwaliteit van de onderzochte examens 1998 in het MBO was ook dit jaar nog niet positief. De examens voldoen nog niet aan te stellen eisen qua eindtermen en qua randvoorwaarden, reglementering en toetsomstandigheden. Net als in de afgelopen vier jaar constateerde de inspectie dat op te veel instellingen de standaarden bij de centrale vraag niet worden gehaald.

De bevindingen worden aan de hand van deze standaarden gepresenteerd.

De eerste standaard: de eindtermen worden door het examen gedekt

Slechts 50 procent van de instellingen die aan de hand van één certificaateenheid werden onderzocht, beantwoordde aan de norm. Vorig jaar was dat 57 procent, waarbij moet worden aangetekend dat vorig jaar een versoepelde norm werd gehanteerd. Evenals in voorafgaande jaren wil de inspectie hieraan geen generaliserende conclusies verbinden. Zij volstaat met de constatering dat zij nog steeds een te groot aantal instellingen aantreft waar delen van het schoolexamen niet voldoen aan de wettelijk vereiste kwaliteitseisen. In het kader van een meer instellingsgerichte aanpak vond er dit jaar voor het eerst ook een integrale toetsing plaats (dit is een toetsing van alle certificaateenheden van een opleiding) bij vijf opleidingen. Van de vijf onderzochte opleidingen voldeed geen enkele volledig aan de eisen en één zelfs in het geheel niet. Bij dit onderzoek bleek ook hoezeer de toetskwaliteit binnen een opleiding van een ROC uiteen kan lopen. In de onderzochte gevallen waar de examenonderdelen niet aan de norm voldeden, is in feite sprake van ten onrechte afgegeven certificaten en/of diploma's. In de onderzochte gevallen heeft de inspectie niet geconstateerd dat kandidaten ten onrechte zijn afgewezen. Voorzover de moeilijkheidsgraad van de onderzochte examens boven het strikte niveau van de eindtermen uitkwam, bleef dat binnen de grenzen van wat de inspectie aanvaardbaar acht.

Verschillende aspecten hebben de kwaliteit van de huidige zogenaamde schoolexamens negatief beïnvloed: het opereren in betrekkelijk isolement van examinatoren waardoor adequaat overleg met vakgenoten niet plaatsvindt; het ontbreken van een referentiekader voor toetsmakers sinds de afschaffing van landelijke examens; onvoldoende toetstechnische kennis bij docenten; het opnemen van voorwaardelijke kennisvragen in het examen die niet voldoen aan het niveau van de eindtermen; onvoldoende lestijd en het ontbreken van onderwijskundig management wat betreft de kwaliteitsbewaking van de examens. Tegenover deze zaken staat natuurlijk ook het gegeven dat sommige eindtermen niet voldoende duidelijk geformuleerd zijn om richting te kunnen geven aan onderwijs en examen.

Een veel voorkomend manco is dat het niveau van de toets vaak op onverantwoorde wijze daalt door het opnemen van voorwaardelijke kennisvragen. Dit zijn vragen die zeker in het kader van de leerstofopbouw mogen/moeten worden gesteld, maar gezien het nog lage niveau zeker niet kunnen meetellen voor het examen.

Belangrijk is het ook om bij het maken van toetsen te letten op evenwicht wat betreft de aanwezigheid van de eindtermen. Als bepaalde eindtermen onevenredig veel in het examen voorkomen, worden ze meestal op een te laag niveau getoetst. In dit verband is het opmerkelijk dat er nauwelijks kwaliteitsprocedures worden gehanteerd die deze onevenwichtigheden qua aantal en niveau eruit halen. Het gebruik van een toetsmatrijs is eerder uitzondering dan regel.

Ook komt het voor dat eindtermen bij een andere, 'verkeerde' certificaateenheid zijn geplaatst! Dit is wettelijk niet toegestaan. Eindtermen behoren bij een certificaateenheid of deelkwalificatie en deze moeten afzonderlijk worden geëxamineerd, omdat per certificaateenheid, dan wel deelkwalificatie een slaag/zak- beslissing moet kunnen worden genomen.

De tweede standaard: de specifieke randvoorwaarden voor een zorgvuldige toetsing

Het gaat hier met name om de specifieke eisen ten aanzien van toetsconstructie en de afname- en beoordelingsprocedures van de onderzochte examens.

De onderzochte instellingen voldoen, over het geheel genomen, niet aan de randvoorwaarden voor een zorgvuldige toetsing. De organisatie van de voorbereiding en afname van het examen laten in verreweg de meeste gevallen te wensen over: Deugdelijke taakomschrijvingen van examencommissies en examinatoren ontbreken veelvuldig. Het is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor wat. Het onderwijskundig management controleert dit in het geheel niet of in onvoldoende mate.



Kwaliteitsbewaking (vooraf of achteraf) met betrekking tot validiteit en betrouwbaarheid van toetsen vindt slechts sporadisch plaats. Er wordt veel te weinig gewerkt met toetsmatrijzen, laat staan dat in de toetsvormen een onderscheid wordt gemaakt naar het vereiste beheersingsniveau. Controle vanuit het onderwijskundig management hierop werd nauwelijks aangetroffen. Voorzover kwaliteitsbewaking wel plaatsvindt, is dit meestal op initiatief van individuele docenten.

Kwaliteitsbewaking met betrekking tot transparantie komt vaker voor dan kwaliteitsbewaking met betrekking tot validiteit en betrouwbaarheid, maar werd toch maar in een minderheid van de onderzochte gevallen aangetroffen. Voorzover wordt nagegaan of de vragen voor de kandidaten duidelijk en begrijpelijk zijn, is ook dit meer het initiatief van docenten dan een resultaat van gericht onderwijskundig management.

In de meeste gevallen worden beoordelingsnormen en correctievoorschriften vooraf bepaald. Dit is echter alweer meer het resultaat van initiatief van docenten dan van onderwijskundig management.

Het onderwijskundig management beperkt zich in de meeste gevallen tot examenreglementen met betrekking tot de beroepsprocedure. Deze is doorgaans duidelijk geregeld. De commissies van beroep voldeden in de meeste gevallen aan de wettelijke eisen.

Positief is de constatering dat op een groot aantal instellingen de scholing van de toetsmakers op gang is gekomen. Deze investering in de toekomst zal op den duur tot een verhoging van kwaliteit kunnen leiden, maar vormt daarvoor geen garantie als niet ook het onderwijskundig management er aandacht aan besteedt.

In de handleiding die in opdracht van de BVE-Raad door het CINOP is opgesteld, wordt ervoor gepleit per opleiding een vaststellingscommissie in te stellen die controleert of de toetsmakers de vereiste procedures ten aanzien van kwaliteitsbewaking (toetsmatrijs e.d.) hebben gevolgd. Pas na toestemming van de vaststellingscommissie zouden toetsen mogen worden afgenomen. De vaststellingscommissies opereren volgens het advies onder directe verantwoordelijkheid van het onderwijskundig management. Dat heeft daarmee een instrument in handen om de kwaliteit van het examen te bewaken en de processen te sturen. Zulke vaststellingscommissies en zulke processen, aangestuurd vanuit het onderwijskundig management, werden nog niet aangetroffen bij de onderzochte opleidingen. Met ziet de kwaliteitsbewaking ten aanzien van examens nog te veel als de verantwoordelijkheid van docenten. In de gevallen waar deze zich niet voldoende van deze taak kwijten, ontbreekt het het onderwijskundig management nu aan informatie en aan instrumenten om tijdig te kunnen ingrijpen.

De derde standaard: de aanwezigheid van redelijk vergelijkbare omstandigheden bij de examens in het land

De omstandigheden waaronder het examen wordt afgelegd op de verschillende onderwijsinstellingen, zijn niet in voldoende mate gelijkwaardig. Het aantal vragen per toets, het aantal en soort toetsen, de berekening van het eindcijfer en de mogelijkheden van herkansing verschillen van school tot school. Vaak zijn er in dit opzicht zelfs nog wezenlijke verschillen van vestiging tot vestiging, van vaksectie tot vaksectie te constateren. Het is nog steeds zo dat bij dezelfde prestatie, met betrekking tot een examen over dezelfde eindtermen, een kandidaat op de ene instelling zou kunnen slagen en op een andere instelling zou kunnen worden afgewezen.

Bij deze conclusies kan worden opgemerkt dat het hier gaat om volledige schoolexamens op grond van het oude examenbesluit MBO. De WEB introduceert het systeem van externe legitimering, waarbij exameninstellingen een rol zullen gaan spelen bij het waarborgen van de kwaliteit van examens. Van deze systematiek mogen verbeteringen worden verwacht, maar ook hierbij moeten enige kanttekeningen worden geplaatst. In paragraaf 4.2 wordt daar nader op ingegaan.

Naast de aanloopproblemen die de inspectie heeft gesignaleerd, blijft het kernpunt van zorg dat de controlebaarheid van de externe legitimering moet worden versterkt. De

inspectie heeft de minister in deze aanbevolen de onderwijsinstelling voor de diplomering een verklaring van de exameninstelling te laten overleggen waaruit blijkt dat aan alle eisen van externe legitimering is voldaan. Immers, in alle gevallen waarin de inspectie tot nu toe moest vaststellen dat er op basis van onvoldoende externe legitimering ten onrechte diploma's waren uitgereikt, was deze constatering pas achteraf mogelijk en was de fout daarom niet meer te herstellen. Want het is niet aanvaardbaar ten opzichte van kandidaten om dan nog corrigerend op te treden.

In zijn beleidsreactie op het examenverslag 1998 heeft de minister positief gereageerd op deze aanbeveling.

Externe legitimering geldt 'slechts' voor 51 procent van de deelkwalificaties van een opleiding. Dat betekent dat een aanzienlijk deel van het examen ook qua inhoud en niveau geheel onder de verantwoordelijkheid van het ROC blijft. Externe legitimering alleen zal daarom niet tot voldoende kwaliteitsverbetering leiden, ook 'interne' legitimering is noodzakelijk. Het is van het grootste belang dat de colleges van bestuur en de onder hun verantwoordelijkheid vallende managers hiervan een prioriteit maken.

Het Leerlingwezen

Het oordeel over de inhoud van de landelijke examens van de voortgezette opleiding gastheer/gastvrouw is - beoordeeld aan de hand van dezelfde drie standaarden - over het geheel genomen beter dan het oordeel over de inhoud van de schoolexamens in het MBO. Het dekkingpercentage van de eindtermen en de moeilijkheidsgraad van het examen voor de voortgezette opleiding gastheer/gastvrouw voldoen voor wat betreft het theoretisch deel van het examen niet en voor wat betreft het praktisch deel wel aan de gestelde norm. Gezien de aard van een Leerlingwezenopleiding is het oordeel over het praktisch deel echter doorslaggevend.

De inspectie heeft kritiek op het niveau van het theoretische deel van het examen: er is teveel sprake van het toetsen van feitenkennis en te weinig van inzicht. Het niveau zou verhoogd kunnen worden door meer gebruik te maken van een casus en aan de hand daarvan inzichtsvragen te stellen.

Aan de randvoorwaarden voor een zorgvuldige toetsing wordt in voldoende mate voldaan. Van gelijkwaardige omstandigheden is geen sprake zolang er een bedrijfsgebonden én een gesimuleerde examenvorm is.

4.1.2 Verbeteringen na een negatieve beoordeling van vorig jaar

Het vervolgonderzoek richt zich op de instellingen die vorig jaar tekorten vertoonden bij de dekking van de eindtermen en in het voldoen aan de randvoorwaarden voor een zorgvuldige toetsing. Het betrof hier instellingen die één-, soms tweemaal negatief waren beoordeeld.

Op 22 instellingen vond het diepte-onderzoek zo voor de tweede keer plaats (eerste vervolgonderzoek): bij 16 daarvan waren voldoende verbeteringen aangebracht. Op één instelling werd de desbetreffende opleiding niet meer gegeven en bij vijf instellingen bleek het resultaat opnieuw onvoldoende.

Op vijf instellingen vond het diepte-onderzoek voor de derde keer plaats (tweede vervolgonderzoek): bij al deze instellingen waren inmiddels voldoende maatregelen getroffen.

Sinds vorig jaar zijn nu door de meeste van deze opnieuw onderzochte instellingen maatregelen genomen, die hebben geleid tot verbetering van de dekking van de eindtermen en van het niveau van het examen (de eerste standaard). Verbeteringen werden bereikt door:

- de ontbrekende en onderbelichte eindtermen in het examen op te nemen;
- een meer op de nieuwe eindtermen gerichte leergang in te voeren;
- de spreiding van vragen over de eindtermen te verbeteren;
- het examen te ontdoen van vragen naar voorwaardelijke feitenkennis;
- de eindtermen op een evenwichtige manier in het examen op te nemen.



Ook ten aanzien van de tweede standaard, het verbeteren van de randvoorwaarden voor een zorgvuldige toetsing, waren er verbeteringen aangebracht door:

- meer mensen bij de toetsconstructie te betrekken;
- het invoeren van vaste procedures;
- door controle op procedures uit te oefenen.

4.1.3 Organisatie en omstandigheden bij de uitvoering

Het onderzoek naar de organisatie, voorbereiding en uitvoering en verdeling van taken en verantwoordelijkheden van de examens in het algemeen, richtte zich op elf opleidingen voor VAVO; acht opleidingsinstellingen voor NT2, vier examenlokalen NT2; 82 opleidingen in het MBO (BOL), verdeeld over de sectoren Economie (17), DGO (26) en Techniek (39); vijftien landelijke organen van het Leerlingwezen en 25 streekscholen (BBL), het geheel verspreid over veertig ROC's.

De centrale vraag ('Zijn de voorwaarden aanwezig voor een goede organisatie en de juiste omstandigheden bij de uitvoering van de examens?') werd aan de hand van de vijf standaarden beantwoord:

- 1 de voorlichting aan de onderwijsinstellingen;
- 2 de constructie van de toetsen;
- 3 de naleving van wet- en regelgeving;
- 4 de voorlichting aan de kandidaten;
- 5 het afnemen van het examen en de administratieve verwerking ervan.

Het antwoord op de centrale vraag bij het breedte-onderzoek, samengevat voor 1998, is overwegend bevestigend. Het Leerlingwezen scoort positief op alle standaarden, het VAVO, het NT2 en het MBO scoren positief op vier van de vijf standaarden en de BOL en BBL op drie van de vijf standaarden. Toch wil dat niet zeggen dat de verschillende opleidingen en sectoren al op deze lauweren kunnen gaan rusten.

VAVO

In het VAVO wordt de helft van alle schoolonderzoeken door één docent gemaakt, zonder vaste procedures ter controle. Daarmee is de constructie van de toetsen voor het schoolonderzoek (tweede standaard) een te kwetsbaar deel van het examen.

Ook dient men aandacht te schenken aan de vele slordigheden bij de melding van onregelmatigheden en bij de administratieve verwerking van het examen.

NT2

Voor het staatsexamen NT2 zal de voorlichting (eerste standaard) over het bestaan en de waarde ervan zodanig moeten worden aangepast dat de nog steeds bestaande onbekendheid van dit examen in het bedrijfsleven wordt opgeheven.

Ook is het belangrijk (eerste standaard), dat de minister duidelijkheid schept over de toekomst van dit examen aangaande de rol die de staatsexamencommissie en de scholen daarbij zullen vervullen. Verder zal bevorderd moeten worden dat gemeenten in hun waardering van en daarmee in hun voorlichting over het staatsexamen op één lijn komen. Het mag niet zo zijn dat de ene gemeente (in Friesland) op de deelname een premie stelt, terwijl de andere (in Noord-Holland) de deelname afremt. Ook pleit de inspectie er voor in de controleprocedures de rol van de opleidingsscholen en kandidaten te vergroten.

MBO

Niet alleen uit dit breedte-onderzoek, ook uit het diepte-onderzoek blijkt de zwakte van het MBO bij de constructie van de toetsen voor het schoolexamen (standaard 2). In de praktijk van het examen is vaak slechts één docent verantwoordelijk voor de constructie en de correctie van de schoolexamens, terwijl voorschriften daarvoor en procedures ter controle ontbreken. Het besef dat dit moet veranderen groeit, zoals blijkt uit het feit dat er steeds meer scholing wordt gezet op het maken van toetsen.

Een negatief aspect dat hier zeker niet ongenoemd mag blijven, is het ontbreken van een nauwgezette melding aan de inspectie van de geconstateerde gevallen van onregelmatigheden en bedrog en faciliteiten die verleend worden aan gehandicapte en allochtone kandidaten (standaard 3). Soms is hierbij sprake van onbekendheid met de regelgeving en soms van verregaande nonchalance.

Ook dient er nog enige aandacht te worden besteed aan helder en begrijpelijk taalgebruik in belangrijke examenstukken (reglement, programma).

Het Leerlingwezen

Op alle standaarden scoort het Leerlingwezen positief en dat is een compliment waard. Wel zou men ook hier meer kunnen streven naar een voor de kandidaat begrijpelijker taal en naar een rol voor de kandidaat in de controleprocedures.

BOL en BBL

Bij dit derde onderzoek wordt gekeken naar de algemene verdeling van taken en organisatie en voorbereiding van examens, zonder deze te relateren aan specifieke zaken als voorbereiding en uitvoering van toetsconstructie gerelateerd aan inhoudelijke beoordeling van examenopgaven. Daarom is dit algemene onderzoek ook uitgevoerd bij enkele nieuwe BOL- en BBL-opleidingen.

Bol en BBL, de nieuwe opleidingsvormen, kampen nog met beginproblemen. De voorlichting van de betrokken organisaties aan de onderwijsinstellingen (standaard 1) was onvoldoende, met name ten aanzien van de externe legitimering. De voorschriften vanuit het ministerie kwamen te laat en berichtgeving door de exameninstellingen was onduidelijk en onvolledig.

Beoordeling op de tweede standaard kon hier nog niet plaatsvinden, omdat er bij deze opleidingstrajecten nog maar nauwelijks sprake was van afgesloten trajecten.

De instellingen zelf schoten te kort bij de derde standaard, de naleving van wet- en regelgeving: een derde van de nieuwe opleidingen startte zonder onderwijs- en examenregeling (OER) en de helft ervan werd de inspectie niet toegezonden. In de 830 OER's die wel werden ingeleverd, werden slechts negen van de 24 verplichte onderwerpen in voldoende mate beschreven.

Deze bevindingen hebben er mede toe geleid dat in de tweede helft van 1998 een uitvoering controletraject is ingezet op de naleving van de OER-verplichting. In paragraaf 6.1 wordt daar nader verslag van gedaan.

4.1.4 Externe legitimering

Met de invoering van de WEB is bepaald dat het examen voor ten minste 51 procent van de deelkwalificaties van een opleiding extern moeten worden gelegitimeerd. In de praktijk betekent dit dat de kleinste mogelijke meerderheid van de deelkwalificaties onder deze regel valt. De deelkwalificaties waarop de externe legitimering betrekking heeft, worden bij de vaststelling van de eindtermen in het CREBO vermeld. Gedurende een overgangsperiode tot 1 augustus 2000 is dat 25 procent. Alle opleidingen die na deze datum starten, zullen volledig aan de eis van 51 procent externe legitimering moeten voldoen.

Externe legitimering geschiedt door of vanwege exameninstellingen en houdt voorzieningen in die waarborgen dat de inhoud en het niveau van de examens ten minste zijn afgestemd op de eindtermen. De wetgever heeft de betrokken partijen een ruime mate van vrijheid gelaten bij de concrete invulling van externe legitimering. Diverse varianten zijn mogelijk:

- de onderwijsinstelling kan zelf de toetsen voor de extern te legitimeren deelkwalificaties opstellen en deze ter goedkeuring voorleggen aan de exameninstelling;
- zij kan de toetsen betrekken van de exameninstelling of;
- de kandidaten bij de exameninstelling de toetsen laten afleggen.



In alle gevallen gaat het erom dat de exameninstelling waarborgt dat de toetsen voor de extern te legitimeren deelkwalificaties aansluiten bij de vastgestelde eindtermen. Een louter procedurele beoordeling van het werk van de onderwijsinstelling door de exameninstelling volstaat hier dus niet. Het criterium is dat de toets die aan de kandidaat wordt voorgelegd en op grond waarvan de slaag/zak beslissing wordt genomen met alle rechtsgevolgen van dien voor de individuele kandidaat, naar het oordeel van de exameninstelling deugdelijk is. Pas als alle toetsen die deel uitmaken van het examentraject dat geldt voor het behalen van een deelkwalificatie, naar het oordeel van de exameninstelling deugdelijk zijn, is er sprake van een op een juiste wijze uitgevoerde externe legitimering. Externe legitimering geschiedt namelijk per deelkwalificatie en niet per toets. Als de onderdelen waarvoor externe legitimering is vereist, extern zijn gelegitimeerd door een bevoegde exameninstelling, mag de onderwijsinstelling het diploma verstrekken.

In de loop van 1997 zijn er voor alle deelkwalificaties van de kwalificatiestructuur van het beroepsonderwijs licenties verstrekt aan exameninstellingen. Voor de opleidingen die in het schooljaar 1997/1998 zijn gestart, kan dus in alle gevallen aan de eis van externe legitimering worden voldaan.

De inspectie heeft in 1998 een eerste inventarisatie gehouden bij alle exameninstellingen om na te gaan aan welke varianten van externe legitimering zij gestalte geven en tot welke afspraken zij komen met de onderwijsinstellingen. Tevens werd geïnventariseerd of zij erin slagen te handelen conform de geldende voorschriften.

Daarbij is geconstateerd dat in de meeste gevallen contracten werden afgesloten tussen onderwijs- en exameninstellingen voor de BBL-trajecten en voor de korte BOL-trajecten (niveau één en één van de kwalificatiestructuur). Voor deze opleidingen werd meestal gebruik gemaakt van de diensten van de exameninstellingen die voortkomen uit de Landelijke Organen van het Beroepsonderwijs. Voor de BBL-trajecten voldoet de wijze van externe legitimering doorgaans aan de te stellen eisen: men bouwt in feite voort op de verworvenheden van de examens Leerlingwezen. Bij de BOL-trajecten constateerde de inspectie dat examentoetsen die door de onderwijsinstelling werden gemaakt alleen steekproefsgewijs werden gecontroleerd, of nog erger, pas werden gecontroleerd nadat het examen al had plaatsgevonden. Beide werkwijzen voldoen niet aan de voorschriften.

Voor de BOL-trajecten, met name voor de langere opleidingen (niveau drie en vier), worden ook contracten afgesloten met andere exameninstellingen dan die voortkomen uit de Landelijke Organen, bijvoorbeeld met CITO-WEB en de Stichting voor Leerplanontwikkeling. Hier is een knelpunt dat de onderwijsinstelling nog niet de volledige onderwijs- en examenregeling hadden vastgesteld, waardoor het niet duidelijk was uit hoeveel toetsen het examen voor een deelkwalificatie zou gaan bestaan. Bovendien sloten de onderwijsinstellingen doorgaans een contract voor slechts één jaar met de exameninstellingen, terwijl de opleiding en dus ook het examentraject drie of vier jaar duren. In feite kan de exameninstelling dan niet beoordelen of de examentoetsen die de onderwijsinstelling ter goedkeuring aanbiedt, het examen in voldoende mate zullen dekken. Ook deze werkwijze voldoet niet aan de richtlijnen.

Verder bleek dat de onderwijsinstellingen de afspraken over externe legitimering met betrekking tot de langere opleidingen in de meeste gevallen uitstellen. Het is de inspectie bekend dat in sommige gevallen toch niet extern gelegitimeerde schooltoetsen werden afgenomen voor deelkwalificaties die waren aangemerkt als extern te legitimeren.

Ook kwam het voor dat onderwijsinstellingen aanvankelijk een bepaalde deelkwalificatie aanmerkten als extern te legitimeren, vervolgens niet tot overeenstemming kwamen met een exameninstelling over de - achteraf te verzorgen - externe legitimering en daarna een andere deelkwalificatie kozen voor externe legitimering. Ook deze handelwijze is niet geoorloofd.

De inspectie trof ook praktijken aan waarin voor een deelkwalificatie één toets werd gelegitimeerd bij een exameninstelling en het eindresultaat vervolgens werd bepaald door een middeling met schooltoetsen die niet extern waren gelegitimeerd.

Ten slotte bleken de vaststelling van de uitslag, de hantering van compensatieregels binnen een deelkwalificatie en geheimhoudingsprocedures bij theorieopgaven een knelpunt. De exameninstelling heeft vaak geen zicht op de wijze waarop deze laatste procedures verlopen in de gevallen waarin opgaven van onderwijsinstellingen ter goedkeuring worden voorgelegd.

Op grond van deze bevindingen heeft de inspectie de minister de volgende aanbevelingen gedaan:

- het moet verplicht worden gesteld dat exameninstellingen een schriftelijke verklaring afgeven waaruit blijkt dat de onderwijsinstelling aan de eis tot externe legitimering heeft voldaan. Deze verklaring wordt afgegeven per deelkwalificatie en per cohort van de opleiding waarvoor wordt gelegitimeerd. De onderwijsinstelling mag pas tot het afgeven van diploma's of certificaten overgaan, als de verklaring van externe legitimering is verkregen.
- Er moet een verplichte registratie komen van examenuitslagen. Definitieve uitslagen per kandidaat per deelkwalificatie (en per volledig examen) dienen binnen een te stellen termijn (jaarlijks vóór 15 september) te worden gemeld bij de inspectie. Bij deze melding wordt tevens een afschrift van de verklaring van externe legitimering gevoegd en wordt verwezen naar de verklaring van het bevoegd gezag waaruit blijkt welke onderwijs- en examenregeling op het opleidings- en examen-traject van toepassing was.

De minister heeft inmiddels positief gereageerd op de eerste aanbeveling en heeft nadere stappen aangekondigd in zijn beleidsreactie bij het examenverslag 1998.

4.2 Startkwalificatie en voortijdige uitstroom

Jaarlijks maken vele jongeren hun entree op de arbeidsmarkt zonder een (beroeps-)opleiding te hebben afgerond. In 1997 is de inspectie nagegaan in welke mate deelnemers voortijdig hun opleiding verlaten en welke motieven zij daarvoor hebben. Dit onderzoek heeft zich destijds gericht op het primair Leerlingwezen en het KMBO. De onderzoeksresultaten zijn in het Onderwijsverslag 1997 samengevat. In 1998 heeft de inspectie als vervolg hierop onderzoek gedaan naar de mate waarin ROC's de deelnemers in staat stellen een startkwalificatie te behalen. Als startkwalificatie wordt niveau twee aangemerkt.

Vanuit de onderzoeksvraag zijn twee standaarden geformuleerd:

- De registratie van deelnemer- en opleidingsgegevens is doeltreffend.
- Het beleid (en de maatregelen) van de unit/sector ten aanzien van het behalen van een minimale startkwalificatie is effectief.

Het onderzoek is bij 24 ROC's uitgevoerd en betrof in totaal 99 opleidingen op niveau twee, met een gelijke verdeling over de beide leerwegen. De gegevensverzameling is gericht op het aantal ingeschrevenen in een opleiding op niveau twee van de kwalificatiestructuur op 1 oktober 1997 en de uitstroom in het eerste studiejaar 1997/1998. Om te beoordelen of de opleidingsstakers en de niet-stakers na het eerste jaar er (alsnog) in slagen een kwalificatie op niveau twee te behalen, is onderzoek op cohortniveau noodzakelijk. Op dit moment zijn deze gegevens over de opleidingen onder de WEB, nog niet beschikbaar.

4.2.1 Bevindingen

De bevindingen betreffen enerzijds de registratie van deelnemergegevens en anderzijds het beleid en de maatregelen die worden ondernomen om deelnemers maximaal in staat te stellen een startkwalificatie te behalen. Allereerst de registratie van deelnemergegevens op opleidingsniveau (N=99).



Uit het onderzoek blijkt dat per opleiding op niveau twee in oktober 1997 in een ROC gemiddeld 38 deelnemers zijn ingeschreven. Het aantal deelnemers dat de opleiding in het eerste jaar staakt, is gemiddeld negen. Binnen een ROC verschilt het aantal ingeschrevenen en het percentage 'stakers' significant per opleiding. Wat dit laatste aantal betreft zijn er opleidingen die in het eerste jaar geen uitval hebben en opleidingen waarbij dit zelfs 40 procent van het aantal ingeschrevenen is. Gemiddeld is het aantal opleidingsstakers in het eerste jaar 22 procent. Het inspectie-onderzoek van 1997 geeft een percentage van 20 procent.

Van het gemiddeld aantal ingeschreven deelnemers verandert in het eerste jaar gemiddeld 5 procent van opleiding binnen hetzelfde ROC. Voor slechts 1 procent betreft dit een wisseling van leerweg. De helft van de groep 'stakers' vervolgt een andere opleiding binnen dezelfde unit, in de meeste gevallen op een gelijk niveau. Deelnemers die binnen het ROC naar een andere unit gaan, doen dit veelal op een gelijk of lager niveau. Ook een overstap naar een hoger niveau komt voor.

Het aantal ingeschreven deelnemers dat in het eerste jaar naar een andere onderwijsinstelling vertrekt is gemiddeld 1 procent per opleiding. De meesten hiervan vervolgen een andere opleiding op niveau twee. Gemiddeld verlaat bijna 7 procent van het aantal ingeschreven deelnemers de opleiding in het eerste jaar om aan het werk te gaan. Opvallend is het relatief groot aantal deelnemers waarvan 'onbekend' is wat hun bestemming is wanneer zij in het eerste jaar de opleiding verlaten. Gemiddeld betreft dit een percentage van bijna 7 procent van het totaal aantal ingeschrevenen. In absolute aantallen betreft dit per opleiding gemiddeld één à drie deelnemers. Het inspectie-onderzoek van 1997 laat een percentage zien van 22 procent opleidingsstakers met 'onbekende bestemming'.

Hoewel voor beide onderzoeken een andere onderzoekssystematiek is gehanteerd, mag geconcludeerd worden dat het aantal deelnemers dat met onbekende bestemming het ROC verlaat, zeker nog niet verminderd is. In 1997 werd onder meer de gebrekkige registratie van de instellingen genoemd als oorzaak van dit hoge aantal 'onbekenden'. Het is verontrustend dat hier een jaar later nog geen verbeteringen in te zien zijn.

De redenen van deelnemers om hun opleiding te staken, komen overeen met de onderzoeksgegevens van 1997. Deelnemers vinden de opleiding veelal te moeilijk of hebben andere verwachtingen gehad. Verwacht mag worden dat ROC's in staat zijn om via een goede intake-procedure deze 'misplaatsingen' in de toekomst tot een minimum te beperken.

Ook het krijgen van werk is voor de deelnemer een belangrijk motief om de opleiding te staken. Wat dit laatste motief betreft zijn er niet alleen significante verschillen binnen ROC's, maar ook tussen ROC's. Dit zou verklaard kunnen worden door regionale verschillen in werkgelegenheid, bijvoorbeeld in de bouw- en metaalsector.

De inspectie onderkent een aantal risicofactoren die met het al dan niet behalen van een startkwalificatie lijken samen te hangen. Dit zijn: beperkte vooropleiding, problematische thuissituatie, tweede-generatieproblematiek en het hebben van een lichamelijke handicap. Er is sprake van een risicodeelnemer als zich een combinatie van meerdere van deze factoren voordoet.

Opvallend is dat men slechts voor een beperkt aantal opleidingsstakers de genoemde risicofactoren relevant vindt. Waar men de relevantie erkent, wordt met name de beperkte vooropleiding als risicofactor gezien. Ook voor dit punt geldt dat er nauwelijks verschillen zijn tussen ROC's, maar dat daarentegen de verschillen binnen ROC's - en tussen units - groot zijn.

De vragen betreffende het beleid en de maatregelen die ROC's formuleren om voortijdige uitval terug te dringen hadden betrekking op de organisatorische eenheid waar de opleiding deel van uitmaakt: de unit of sector (N=110).

Over het algemeen ontstaat het beeld dat er binnen ROC's veel geregistreerd wordt aan leerlinggegevens. Vooropleiding, te volgen deelkwalificaties en toets- en examenresultaten lijken vanzelfsprekend. Toch zijn er wat dit laatste punt betreft verschillen tussen ROC's; er werden ROC's aangetroffen waar deze gegevens (nog) niet voor alle opleidingen werden geregistreerd. Opvallend is verder dat gemiddeld 81 procent van de units binnen een ROC leerlingmotieven registreert bij het voortijdig verlaten van de opleiding en dat gemiddeld de helft ook de inhoud van de begeleidingsgesprekken vastlegt. Laag scoort de bestemming na diplomering: gemiddeld 30 procent van de units binnen een ROC registreert dit.

Gemiddeld 60 procent van de units binnen een ROC verzamelt cohortgegevens en is daar gemiddeld vijf jaar geleden mee gestart. Gemiddeld 62 procent van de units binnen een ROC registreert het aantal voortijdig schoolverlaters en gemiddeld iets minder dan de helft registreert de bestemming van deze deelnemers. Opvallend is dat op cohortniveau gemiddeld slechts de helft van de units binnen een ROC het aantal onvertraagd geslaagden registreert en gemiddeld 44 procent van de units registreert de gemiddelde studieduur.

Als deelnemers overstappen naar een andere unit binnen het ROC dan worden gemiddeld bij iets meer dan de helft van de units de leerlinggegevens altijd doorgegeven. Bij iets minder dan de helft van de units gebeurt dit ook als de leerling naar een ander ROC vertrekt. Gemiddeld geeft ruim 70 procent van de units de gegevens altijd door aan een Regionaal Meld- en Coördinatiepunt, RMC, als de deelnemer de instelling zonder duidelijke bestemming verlaat. Het al dan niet doorgeven van deelnemergegevens verschilt niet alleen significant binnen ROC's, maar ook tussen ROC's. Dit geldt ook waar het de al dan niet structurele samenwerking betreft binnen de werkingssfeer van een RMC. Gemiddeld geeft 76 procent van de units binnen een ROC aan dat deze samenwerking structureel is. De significante verschillen die ook hier optreden tussen ROC's zijn te verklaren door de regionale werking van het RMC en daarmee samenhangende regionale verschillen. Binnen een ROC heeft gemiddeld slechts een derde deel van de units concrete maatregelen geformuleerd om het bereiken van de minimale startkwalificatie te bevorderen. Gemiddeld heeft 16 procent van de units deze maatregelen in meetbare doelen vertaald en slechts gemiddeld 11 procent heeft hier ook streefcijfers bij geformuleerd.

Voor geen van de kwantitatieve gegevens op opleidingsniveau en kwalitatieve gegevens op unit/sectorniveau, zoals die hiervoor staan samengevat, geldt dat er significante verschillen bestaan tussen ROC's. Ook zijn er geen significante verschillen tussen BOL- en BBL-opleidingen. De variantie tussen opleidingen en units binnen een ROC is echter op alle bovenstaande punten opmerkelijk groot.

Opmerkelijk is ook dat van enkele deelnemers wel bekend is dat ze binnen het ROC een andere opleiding vervolgen, maar niet welke opleiding dit betreft. Dit kan verklaard worden door de toenemende rol die trajectbureaus en cursistenservice-bureaus binnen een ROC vervullen in de 'opvang' en verdere begeleiding van deelnemers die de opleiding staken. Daarmee verdwijnt de deelnemers voor de unit uit beeld, maar wordt op ROC-niveau deze verantwoordelijkheid overgenomen. Vanuit deze centrale bureaus wordt ook veelal contact gehouden met het RMC.

Hoewel de verschillen ten aanzien van registratie van deelnemers- en opleidingsgegevens met bovenstaande informatie verklaard kan worden, geldt dit niet ten aanzien van de grote verschillen tussen units waar het gaat om het beleid en de maatregelen voor het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Het is juist op dit punt dat er inmiddels van centrale sturing op ROC-niveau meer zichtbaar mag zijn dan de onderzoeksgegevens nu laten zien.

Een tweede factor die een rol speelt bij de grote verschillen binnen ROC's vormen de voortijdige uitstroomcijfers die de verschillen tussen BVE-sectoren kenmerken. Uit eerdere onderzoeken is bekend dat er grote verschillen in uitval tussen sectoren en opleidingen bestaan.



4.2.2 Conclusies

Samengevat leiden de bevindingen tot de volgende conclusies.

Het aantal opleidingsstakers in het eerste jaar van een opleiding op niveau twee is binnen een ROC gemiddeld 22 procent. Dit is vergelijkbaar met de onderzoeksresultaten van het vorig jaar. Gemiddeld 7 procent van de ingeschreven deelnemers gaat in het eerste jaar aan het werk en een even groot percentage verlaat de opleiding zonder dat binnen het ROC bekend is wat de bestemming is. Ook wat dit laatste gegeven betreft lijkt er geen verbetering zichtbaar ten opzichte van 1997. Als belangrijkste risicofactor bij het voortijdig beëindigen van de opleiding wordt 'een beperkte vooropleiding' aangegeven. De verschillen binnen ROC's zijn wat bovenstaande percentages betreft zeer groot. Tussen ROC's is geen sprake van significante verschillen.

De registratie van deelnemers- en opleidingsgegevens is nog niet overal doeltreffend. De verschillen binnen ROC's zijn groot waar het de volledigheid van de opgevraagde gegevens betreft. Opvallend is het groot aantal opleidingsstakers waarvan de bestemming onbekend is.

Uit de onderzoeksgegevens kan geconcludeerd worden dat binnen ROC's nog nauwelijks sprake is van eenheid van beleid waar het gaat om terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Op unitniveau heeft gemiddeld slechts een derde concrete maatregelen geformuleerd ter bevordering van het bereiken van een minimale startkwalificatie. Gemiddeld slechts 16 procent heeft dit bovendien vertaald in meetbare doelen en een nog kleiner aantal heeft ook streefcijfers geformuleerd.

Met een grotere centrale sturing op beleidsmaatregelen die het behalen van een minimale startkwalificatie bevorderen én een optimale registratie van deelnemers- en opleidingsgegevens (ook op cohortniveau) mag op termijn verondersteld worden dat de verschillen binnen een ROC kleiner worden en de verschillen in resultaten van beleid op ROC-niveau in positieve zin meer zichtbaar.

4.3 Extern rendement

4.3.1 Inleiding

Belangrijk voor de effectiviteit van het BVE-onderwijs is wat leerlingen gaan doen nadat zij hun school verlaten. Het verwerven van een positie op de arbeidsmarkt en het worden toegelaten tot een vervolgopleiding zijn twee belangrijke criteria waaraan het succes van het beroepsonderwijs kan worden afgemeten. In deze termen kan het externe rendement worden uitgedrukt.

Bij rendementsstudies is het niet eenvoudig om tot eenduidige getallen te komen. Dat geldt voor het interne rendement en zeker ook voor het externe. Er zijn veel verschillende definities en elk van die definities leidt weer tot andere uitkomsten. Een sluitend beeld is daarom moeilijk te verkrijgen. Het beeld dat in deze paragraaf wordt geschetst, is ontleend aan een studie van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeid (1998).

4.3.2 Bevindingen

Na het beëindigen van hun opleiding stromen de meeste schoolverlaters van het algemeen voortgezet onderwijs door naar een vervolgopleiding. Voor de beroepsopleidende leerweg in het secundair beroepsonderwijs (BOL) geldt dat een ruime meerderheid toetreedt tot de arbeidsmarkt. Ongeveer een derde gaat verder studeren. Een kleine minderheid (8 procent voor BOL niveau één en twee en 4 procent voor BOL niveau drie en vier) gaat verder met een opleiding in de beroepsbegeleidende leerweg (BBL).

De doorstromers vanuit BOL niveau één en twee vervolgen hun opleiding meestal op BOL drie en vier. De meesten die doorstuderen vanuit dat laatste niveau, volgen een opleiding in het hoger beroepsonderwijs.

Over het algemeen doen de doorstromers vanuit het secundair beroepsonderwijs het in het hoger beroepsonderwijs niet slechter dan de doorstromers vanuit HAVO en VWO. Van degenen die vanuit BOL vier zijn doorgestroomd en vervolgens de opleiding voortijdig beëindigen, zegt circa 22 procent dat de opleiding te moeilijk is. Een ongeveer gelijk percentage geeft aan dat het tempo te hoog is. Een kwart volgt bij nader inzien liever een andere opleiding en 21 procent gaat liever werken. Gemiddeld ligt het interne rendement (percentage gediplomeerden ten opzichte van de instroom) in het hoger beroepsonderwijs rond de 55 procent. De onderzoekers constateren dat de aansluiting tussen het secundair beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs - onder andere gelet op het rendement - verbeterd dient te worden. Dit is in zoverre een juiste conclusie dat een rendement van 55 procent zeker aanleiding geeft tot verbetering. De conclusie geldt echter evenzeer voor de aansluiting tussen HAVO/VWO en het hoger beroepsonderwijs, aangezien daar hetzelfde rendementsprobleem geldt.

De groei van de werkgelegenheid die zich in de afgelopen jaren heeft voorgedaan, heeft een positief effect op de kansen op werk voor schoolverlaters. Volgens de onderzoekers is de werkloosheid onder gediplomeerde schoolverlaters sterk gedaald. Dit geldt met name voor schoolverlaters op het niveau van BOL drie en vier en op het niveau van hoger beroepsonderwijs. Voor deze categorieën signaleren de onderzoekers in 1997 werkloosheidspercentages van respectievelijk 3 en 4 procent. Voor BOL één en twee is het percentage werkloos ongeveer 12 procent.

Ook constateren de onderzoekers een verschil in kwaliteit van het werk bij schoolverlaters van verschillend opleidingsniveau. Zo slaagt driekwart van de gediplomeerden van BOL drie en vier erin een baan te vinden die minimaal overeenkomt met het eigen opleidingsniveau. Bij de HBO-afgestudeerden ligt dat boven de 80 procent. Bij de gediplomeerden van BOL één en twee ligt dat percentage rond de 46 procent. Ongeveer tussen de 20 en 30 procent van de schoolverlaters heeft een flexibel of tijdelijk dienstverband. Bij de BOL één en twee is dit ongeveer 50 procent.

De arbeidsmarktintrede van allochtone schoolverlaters verloopt over het algemeen minder voorspoedig dan die van autochtone schoolverlaters. Zij zijn naar verhouding vaker werkloos en hebben vaker een flexibele aanstelling. Verschillen in kwaliteit van het gevonden werk werden nauwelijks aangetroffen. Allochtonen die werk hebben gevonden, werken naar verhouding niet vaker onder het niveau van hun opleiding dan autochtonen. Vrouwelijke schoolverlaters zijn anderhalf jaar na beëindiging van hun opleiding gemiddeld vaker werkloos dan mannelijke schoolverlaters. Daarnaast zijn vrouwen relatief vaker werkzaam in een flexibel dienstverband dan mannen. Ook de kwalitatieve aansluiting tussen opleidingsniveau en werk is voor vrouwen iets minder gunstig dan voor mannen.

4.3.3 Conclusies

Gezien vanuit het stelsel zijn de doorstromingsmogelijkheden in voldoende mate aanwezig, zowel binnen het secundair beroepsonderwijs als naar het hoger beroepsonderwijs. Van zowel de doorstromingsmogelijkheden van BOL niveau één en twee naar niveau drie en vier, als van niveau vier naar hoger beroepsonderwijs wordt in ruime mate gebruik gemaakt. Het studiesucces van afgestudeerden van het secundair beroepsonderwijs in het hoger beroepsonderwijs is vergelijkbaar met dat van HAVO/VWO. De conclusie van de onderzoekers dat de aansluiting tussen secundair beroepsonderwijs en hoger beroepsonderwijs, gezien het studiesucces, verbetering behoeft, is juist, maar te beperkt. Gezien het rendement schiet de aansluiting tussen vooropleiding en hoger beroepsonderwijs in het algemeen tekort.



De positie op de arbeidsmarkt van schoolverlaters van het secundair beroepsonderwijs is, in huidige economisch bestel, gunstig en is in de afgelopen jaren verbeterd. Deze positie is in alle opzichten voor hoger opgeleiden beduidend gunstiger dan voor lager opgeleiden. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt tenderen naar meer vraag naar hoger opgeleiden en minder vraag naar laag gekwalificeerde en ongeschoolde arbeidskrachten. Het blijft daarom belangrijk te streven naar een verbetering van het rendement in termen van kwalificering, maar zeker ook van een zo hoog mogelijke kwalificering.

6.3.1.1. De positie op de arbeidsmarkt

De positie op de arbeidsmarkt van schoolverlaters van het secundair beroepsonderwijs is, in huidige economisch bestel, gunstig en is in de afgelopen jaren verbeterd. Deze positie is in alle opzichten voor hoger opgeleiden beduidend gunstiger dan voor lager opgeleiden. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt tenderen naar meer vraag naar hoger opgeleiden en minder vraag naar laag gekwalificeerde en ongeschoolde arbeidskrachten. Het blijft daarom belangrijk te streven naar een verbetering van het rendement in termen van kwalificering, maar zeker ook van een zo hoog mogelijke kwalificering.

De positie op de arbeidsmarkt van schoolverlaters van het secundair beroepsonderwijs is, in huidige economisch bestel, gunstig en is in de afgelopen jaren verbeterd. Deze positie is in alle opzichten voor hoger opgeleiden beduidend gunstiger dan voor lager opgeleiden. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt tenderen naar meer vraag naar hoger opgeleiden en minder vraag naar laag gekwalificeerde en ongeschoolde arbeidskrachten. Het blijft daarom belangrijk te streven naar een verbetering van het rendement in termen van kwalificering, maar zeker ook van een zo hoog mogelijke kwalificering.

5 RELATIES MET DE OMGEVING

De WEB acht het van groot belang dat de inrichting van het onderwijs en de onderwijskwaliteit tot stand komen in een samenspraak tussen de instellingen en hun omgeving. De bedoeling is dat er een maatschappelijk stelsel van 'checks and balances' tot stand komt waarin de instelling rekening houdt met de wensen van alle betrokkenen.

Een belangrijk element in dit stelsel is het kwaliteitszorgverslag. De bedoeling hiervan is dat de instelling identificeert welke de elementen zijn waarop zij in kwalitatief opzicht beoordeeld wil worden. Zeer direct is de relatie tussen de instelling en de omgeving zichtbaar op het terrein van de educatie. Omdat educatie zich vooral afspeelt op regionaal niveau, zijn het daar de gemeenten die sturend zijn voor de keuze van het aanbod en de inrichting van de opleidingen.

In tal van maatschappelijke en economische opzichten neemt de betekenis van de traditionele landsgrenzen af. Dit geldt ook voor het beroepsonderwijs. Internationale contacten, zowel vanuit een oogpunt van ontwikkeling van het onderwijs, als vanuit de ontwikkeling van het beroep, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van het onderwijs.

5.1 Kwaliteitszorg

5.1.1 Inleiding

Artikel 1.3.6 van de WEB schrijft voor dat instellingen elke twee jaar vóór 1 mei een kwaliteitszorgverslag vaststellen en indienen bij de inspectie. Na de 24 ROC's die in 1996 hun kwaliteitszorgverslag moesten indienen, waren in 1998 alle overige bekostigde en niet-bekostigde instellingen aan de beurt. Het betreft in totaal 102 instellingen, te weten 22 ROC's, 19 vakinstellingen en laatste instellingen van een bepaalde richting en 61 niet-bekostigde instellingen. In de kwaliteitszorgverslagen moeten de instellingen in de eerste ronde duidelijk maken hoe zij hun kwaliteitszorgstelsel hebben ingericht. Zij moeten dit doen op een beperkt aantal terreinen die voor de overheid van belang zijn om zicht te houden op de kwaliteit van het BVE-onderwijs. Deze terreinen, genoemd in artikel 1.3.5 van de WEB betreffen de kwalificering, de toegankelijkheid van het onderwijs, de doelmatigheid van de leerwegen en de studie- en beroepskeuzevoorlichting. In de verslagen die in de komende jaren zullen worden ingediend, zal deze beschrijving van de inrichting van het stelsel van kwaliteitszorg worden aangevuld met gegevens over de feitelijk behaalde resultaten en beschrijvingen van de verbeteracties die ondernomen zijn om eventuele tekortkomingen te verhelpen. De kwaliteitszorg is er uiteindelijk op gericht een zelfcorrigerend systeem te creëren, zodra er sprake is van een volledige cyclus van kwaliteitszorg.

5.1.2 Bevindingen

Er is thans nog geen sprake van een volledige cyclus van kwaliteitszorg. De hier weergegeven bevindingen kunnen dus alleen betrekking hebben op de inrichting van het stelsel van kwaliteitszorg; nog niet op de resultaten die ermee bereikt zijn.

De organisatie van de systematische kwaliteitszorg

De organisatiestructuren van de instellingen zijn meestal voldoende duidelijk beschreven. Echter, vooral bij kleinere en in de regel niet-bekostigde instellingen wil die beschrijving nogal eens ontbreken in het verslag. Ook de kwaliteitszorgsystemen en de bijbehorende verantwoordelijkheden beschrijft men in de meeste gevallen. Voor een groot deel zijn ze nog in opbouw, maar er zijn ook al instellingen die al wat langer bezig zijn en delen van het beschreven stelsel operationeel in gebruik hebben. Dat zijn vooral de wat grotere, niet-bekostigde instellingen.



Waar men rapporteert over de managementinformatiesystemen, noodzakelijk voor een functionerend kwaliteitszorgsysteem, blijken die nog in opbouw. De instellingen zijn zich bewust van het belang daarvan, niet alleen voor de kwaliteitszorg, maar ook voor de sturing van de instelling in het algemeen. Vergeleken met de situatie van het vorig jaar is dat een verbetering. Het zijn vooral de kleinere instellingen, zowel bekostigd als niet bekostigd, waar op dit gebied nog niet veel gebeurt.

Er is meer aandacht voor de terreinen kwalificering en toegankelijkheid dan in 1997. Daardoor is er sprake van een betere dekking van het totaal van de kwaliteitsterreinen. Toch ontbreken de terreinen nog bij te veel instellingen en is er in verreweg de meeste gevallen nog geen sprake van duidelijk geformuleerde doelstellingen. Men beschrijft nog zeer vaak activiteiten zonder de resultaten van die activiteiten onder te brengen in een kwaliteitszorgsystematiek. Educatie blijft in bijna alle beschrijvingen onderbelicht.

De kwaliteitszorgcyclus

Ongeveer 20 procent van de instellingen vermeldt toetsbare doelstellingen in het kwaliteitszorgverslag, een basisvereiste voor het kunnen doorlopen van de kwaliteitszorgcyclus. Bij een deel daarvan hebben vooraf geen metingen plaatsgevonden, zodat de geformuleerde normen niet empirisch gebaseerd zijn op de realiteit in de instelling. In de overige gevallen is er sprake van niet toetsbare doelstellingen of ontbreken ze. Wanneer er wel sprake is van toetsbare doelstellingen, is ook de wijze van meting in het algemeen duidelijk. Dit is meer dan in 1997. Niettemin voldoet nog zo'n 80 procent van de instellingen niet aan het basisvereiste om tot een volwaardige kwaliteitscyclus te kunnen komen.

De beschrijving van de wijze waarop de kwaliteit van het onderwijs beoordeeld wordt

Er is ten opzichte van het vorig jaar meer aandacht voor de examens in de kwaliteitszorgverslagen. Waarschijnlijk heeft daar mede toe bijgedragen, dat de onzekerheid over de externe legitimering en de kwalificatiestructuur in het afgelopen jaar is afgenomen. Niettemin geldt voor 70 procent van de instellingen dat er nog niets gerapporteerd wordt of dat de rapportage nog in de kinderschoenen staat. Van externe deskundigen en samenwerking met andere instellingen is slechts in beperkte mate sprake. Waar dat wel voorkomt gebeurt het in uiteenlopende mate.

Het zelfcorrigerend vermogen van de instelling

In 7 procent van de instellingen is er sprake van redelijke voorwaarden voor de ontwikkeling van zelfcorrigerend vermogen. Bij nog eens 16 procent zijn er aanzetten zichtbaar die daartoe kunnen leiden. Bij de overige instellingen is het nog niet mogelijk daar uitspraken over te doen. De instellingen waarin sprake is van redelijke voorwaarden, zijn bijna allemaal niet-bekostigde instellingen die al wat langer bezig zijn met de ontwikkeling van kwaliteitszorg.

Bestuurlijke afspraken

Naar aanleiding van de bespreking van de rapportage over de eerste kwaliteitszorgverslagen van 1997 zijn in de EB-kamer voor de korte termijn de volgende prioriteiten afgesproken:

- een expliciet commitment van de Colleges van Bestuur van de instellingen aan de verdere invoering van het kwaliteitszorgstelsel;
- de formulering van inhoudelijke beleidsprioriteiten voor kwaliteitszorg die een duidelijke relatie hebben met de missie van de instelling;
- een snelle ontwikkeling van het managementinformatiesysteem;
- een goede centrale en decentrale organisatie van het kwaliteitszorgstelsel binnen de instellingen;
- operationalisering van de deelgebieden uit het kwaliteitszorgterrein.

Het betreft de elementen die - uitgaande van een normaal ontwikkelingsproces - als reëel haalbare doelen worden beschouwd voor de eerstvolgende kwaliteitszorgverslagen.

5.1.3 Conclusie

Uit de kwaliteitszorgverslagen van 1998 blijkt enige vooruitgang in de ontwikkeling van kwaliteitszorgverslagen en de onderliggende stelsels. Met name op de terreinen van kwalificering en toegankelijkheid valt deze progressie waar te nemen. De inspectie heeft bij diverse gelegenheden benadrukt dat de ontwikkeling van een volledig operationeel stelsel van kwaliteitszorg een proces van jaren is. Op grond van ervaringen elders is daarvoor wel eens de termijn van zeven jaar genoemd. Hoewel er dus nog ongeveer vijf jaar van verdere uitbouw en ontwikkeling in het verschiet liggen, mag daarbij niet uit het oog worden verloren dat de stappen die in dit ontwikkeltraject nodig zijn, op tijd moeten worden gezet. De bovengenoemde constatering dat zo'n 80 procent van de instellingen niet voldoet aan het basisvereiste om tot een volwaardige kwaliteitscyclus te kunnen komen, onderstreept het gegeven dat er nog veel te doen blijft.

De afspraken in de EB-kamer naar aanleiding van de macro-rapportage over 1997 zijn bij de bespreking van de macro-rapportage over 1998 nog eens benadrukt.

5.2 Educatie en de gemeenten

5.2.1 Inleiding

Een essentieel verschil tussen de educatie en het beroepsonderwijs is het verschil in opdrachtgever. Waar het beroepsonderwijs direct bekostigd wordt door het ministerie, is voor de educatie de gemeente de sturende actor. In het kader van het onderzoek naar de ontwikkeling van de educatie (ook besproken in hoofdstuk 3.5), heeft de inspectie ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van de relatie tussen ROC's en gemeenten.

5.2.2 Bevindingen

In de missie van de ROC's is de doelstelling van de educatie doorgaans goed herkenbaar, doch van een meerjarig beleid voor educatie is bij de instellingen vaak geen sprake. Dit hangt samen met het gegeven dat de verantwoordelijkheid voor de programmering van de educatie bij de gemeenten is gelegd. Deze gemeentelijke programmering vindt meestal plaats op jaarbasis. Ook de belangrijkste elementen van de programmering, zoals de prioritering van doelgroepen, de vaststelling van de aard en de omvang van het aanbod, worden door het gemeentelijk beleid bepaald. Over het volledige aanbod van de opleidingen Educatie vindt gestructureerd overleg met de gemeenten plaats.

De duur van de contracten die de instellingen met de gemeenten afsluiten, varieert in minder dan de helft van de ROC's van twee tot vier jaar. Er worden nog veel éénjarige contracten afgesloten. Gemeenten voelen om begrotingstechnische redenen vaak niet voor het aangaan van meerjarige contracten. Het budget voor Educatie dat door het ministerie van OCenW aan de gemeenten beschikbaar wordt gesteld, wordt meestal bij een ROC in de eigen regio besteed. In enkele gemeenten wordt een deel van het budget bij ROC's in een andere regio besteed.

De vraag naar de opleidingen Educatie is groter dan het aanbod. Vooral de behoefte aan opleidingen Sociale redzaamheid is groot. Als oorzaak hiervan wordt de veranderde gemeentelijke prioriteit van de doelgroepen genoemd. De door de inspectie reeds in eerdere rapporten gesignaleerde verschuiving van minder autochtone naar meer allochtone deelnemers heeft zich ook in het afgelopen jaar voortgezet. Er is ook sprake van een toename van jonge mensen en van deelnemers die verplicht worden een opleidingstraject te volgen, zoals inburgeraars, langdurig werklozen en herintreedsters.



De instroom van een toenemend aantal zeer laag opgeleide werklozen en risico-jongeren in de opleidingen Educatie stelt aan deze opleidingen hogere eisen. Deze hebben betrekking op het aanbieden van maatwerktrajecten die zijn afgestemd op de individuele, vaak complexe problematiek van de deelnemers. De opleidingstrajecten verkeren in de meeste instellingen nog te zeer in een ontwikkelingsfase, om nu reeds over de effectiviteit daarvan een oordeel te kunnen uitspreken.

Ook zijn er bij de toelating van deze doelgroepen capaciteitsproblemen aan het licht gekomen. Er zijn wachtlijsten waar deelnemers langer dan twee maanden op staan. Voor de opleidingen Breed Maatschappelijk Functioneren zijn die het kleinst. De hoofdmoot van het aanbod van de opleidingen Educatie wordt gevormd door de NT2-opleidingen. Voor deze opleidingen bestaan wachtlijsten van gemiddeld 76 personen per instelling. De grootste wachtlijsten komen echter voor in de grote steden bij de opleidingen Sociale Redzaamheid. Het gemiddeld aantal wachtenden is hier 645 personen per instelling. Vaak laten deelnemers zich dan maar inschrijven voor een andere opleiding. Er is daardoor ook sprake van latente wachtlijsten. Aangezien over deze laatste geen getalsmatige informatie beschikbaar is, is de problematiek van de wachtlijsten omvangrijker dan uit de cijfers blijkt.

5.2.3 Conclusies

De gemeenten hebben de vrijheid hun rol als opdrachtgever naar eigen behoeften in te vullen. Daardoor verschilt deze van gemeente tot gemeente. Aangezien de instellingen met vele gemeenten van doen hebben, moeten de ROC's veel tijd en energie investeren in het overleg met de gemeentelijke overheid en in de ontwikkeling van een samenhangende aanpak, die zowel recht doet aan de onderscheiden gemeentelijke behoeften als aan de behoeften van de individuele deelnemer.

In het algemeen is voor alle opleidingen Educatie de vraag groter dan het aanbod. Hierdoor bestaan in verschillende regio's - met name in de grote steden - wachtlijsten. De wachtlijsten zijn het grootst voor de opleidingen gericht op sociale redzaamheid. Dit is te verklaren door de voorrang die gemeenten geven aan allochtone doelgroepen en NT2-opleidingen. Er is een capaciteitsprobleem voor de alfabetiseringsactiviteiten voor autochtone deelnemers. De verwachting dat de behoefte aan alfabetiseringswerk vanuit het regulier aanbod zou kunnen worden gedekt, blijkt niet uit te komen.

De meeste gemeenten nemen bij de berekening van de kostprijs geen budget op voor indirecte kosten. Dit leidt tot knelpunten in de financiering van de scholing van docenten en, de investering in middelen en materialen.

Meerjarig beleid voor Educatie is tot dusver in de meeste ROC's niet vastgesteld. Als reden hiervoor worden de éénjarige contracten met de gemeente genoemd, waardoor het lastig is een eigen beleid uit te zetten voor meer dan één jaar.

5.3 Internationalisering

5.3.1 Inleiding

In de beleidsnota 'Grenzen verleggen' uit 1991 is een aantal ambities genoemd voor het versterken van de internationale oriëntatie van onder meer de BVE sector. Sedertdien zijn die herbevestigd in de beleidsnota 'Onbegrensd Talent' van 1997.

Van der Veur (1997) heeft een survey onderzoek gedaan naar de internationaliseringsactiviteiten van de ROC's. In deze paragraaf baseert de inspectie zich met name op de resultaten uit dit onderzoek. Aan de orde komen vragen over de schaal van de internationaliseringsactiviteiten, de manier waarop de ROC's vormgeven aan internationalisering en de effecten daarvan.

De onderzochte internationaliseringsactiviteiten betreffen zowel die op basis van eigen middelen van de ROC's, als die mede met nationale en internationale subsidie programma's tot stand zijn gekomen. Het gaat nationaal om GROS (Grensoverschrijdende Regionale Onderwijs Samenwerking) voor structurele samenwerking binnen de grensregio's; SESAM (Stage-uitwisseling En SAMenwerking in het secundair beroepsonderwijs) bevordert samenwerking tussen instellingen voor secundair beroepsonderwijs in Nederland en in andere landen van de EU, en PLATO (Promotie Lerarenmobiliteit, Arbeidservaring en Training in het Onderwijs) probeert bij te dragen aan de kwaliteitsverbetering van het onderwijs door vergroting van de vakbekwaamheid van docenten. Europees gaat het in hoofdzaak om Leonardo da Vinci en fondsen van het Europees Sociaal Fonds.

5.3.2 Bevindingen

Het aantal internationaliseringsactiviteiten in ROC's is in de periode 1995-1997 licht gestegen, met name het aantal activiteiten dat door Europese (vooral Leonardo) en/of regionale subsidieprogramma's gefinancierd wordt. Per ROC is een gemiddelde stijging zichtbaar van ongeveer twaalf activiteiten in 1995/1996 tot ruim vijftien in 1996/1997. Het aantal door GROS-, SESAM- en PLATO-financiering gerealiseerde activiteiten blijft stabiel, wat erop zou kunnen wijzen dat ROC's zich in de afgelopen twee jaar op andere subsidieprogramma's zijn gaan oriënteren. Meerdere respondenten geven aan dat de kosten en menskracht bij het schrijven van een Leonardo-aanvraag niet opwegen tegen de baten. Het is niet ondenkbaar dat men in de toekomst de moeite niet meer zal (kunnen) nemen. Er blijkt een positief verband te zijn tussen de bestaansduur van ROC's en het aantal GROS-, SESAM- en PLATO-activiteiten.

De activiteiten betreffen: leerlinguitwisseling, stages, docentenuitwisseling, docententraining internationale curriculumvergelijking, managementbezoeken, studie- en groepsreizen, en ontwikkelingsprojecten gericht op het maken van onderwijsproducten. De meest voorkomende activiteit is leerlinguitwisseling, gevolgd door internationale curriculumvergelijking. Alle activiteiten komen voorts in ongeveer gelijke mate voor. De activiteiten die door ROC's zelf gefinancierd worden zijn vaak complementair aan de mogelijkheden binnen GROS, SESAM, PLATO en Europese/regionale subsidieprogramma's. De meeste activiteiten komen voor in het beroepsonderwijs, met name in de sector Economie. In het VAVO en de basiseducatie komt internationalisering minder voor.

Bijna twee derde van de ROC's heeft internationalisering opgenomen in het strategisch beleid. Verder geeft 61 procent van de respondenten aan dat er een apart beleidsplan internationalisering is. Ongeveer 80 procent van de ROC's heeft formatie voor de coördinatie vrijgemaakt, en 55 procent ook voor uitvoering van activiteiten. Bij 21 procent van de ROC's bestaat een apart projectbureau internationalisering.

De financiering van internationaliseringsactiviteiten betreft bijna altijd een combinatie van (externe) projectsubsidies zoals GROS, SESAM, PLATO, financiering vanuit een centraal ROC-budget en financiering vanuit de units (sectoren). Er bestaat bij de respondenten van het onderzoek onduidelijkheid over het al dan niet bestaan van een budget binnen het ROC en de hoogte daarvan.

Als effecten van internationalisering op ROC-organisatieniveau worden genoemd: internationalisering is unit/sectordoorbekend, het bevordert onderwijsinnovatie en biedt de mogelijkheid te leren van internationale ervaringen op het gebied van organisatie- en managementvraagstukken. Het draagvlak, uitgedrukt in het aantal personeelsleden dat betrokken is bij internationaliseringsactiviteiten, neemt de laatste jaren toe. Daarbij mag echter niet vergeten worden dat het om niet meer dan 1 à 2 procent van het totaal aantal personeelsleden gaat. Op de vraag in hoeverre internationalisering is ingebed, geeft het grootste deel van de respondenten (63 procent) aan dat dit slechts in beperkte mate het



geval is. Dertig procent geeft aan dat internationalisering in hoge mate is ingebed, en 7 procent vindt dat het niet ingebed is. Dit oordeel hangt niet samen met het aantal ondernomen activiteiten of de aanwezigheid van een beleidsplan of projectbureau. De respondenten verwachten met betrekking tot een betere structurele inbedding het meest van stages, leerlinguitwisselingen, onderwijskundige projecten en docententrainingen. De betrokkenheid bij de eerste twee activiteiten is eveneens hoog.

Internationalisering is nog wel sterk afhankelijk van individuele belangstelling. De financiering is naar omvang en procesgang een knelpunt bij de verdere uitbouw en verankering van de internationaliseringsactiviteiten. Dit gegeven sluit ook aan bij eerdere rapportages over het PETRA-programma (Europees actieprogramma voor het beroeps-onderwijs). Het algemene oordeel over het programma is positief, maar er worden kanttekingen gezet bij de randvoorwaarden en de ondersteuning. Ook blijven er vragen over de lange termijn effecten van internationalisering in het beroepsonderwijs (zie Hendriks, 1997).

Specifieke internationaliseringsactiviteiten worden ondernomen voor de grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en de euregionale samenwerking. In dat verband zijn experimenten ondernomen met bi-diplomerings. De initiatieven die in Nederland door enkele Landelijke Organen Beroepsonderwijs genomen zijn om tot dubbeldiplomerings Duitsland/Nederland te komen hebben slechts een beperkte effect gehad. Een mogelijke verklarende factor hiervoor is dat in beide landen een verschillende regelgeving bestaat met betrekking tot examinering en diplomering. Voorts is er geen reden om aan te nemen dat internationalisering in het beroepsonderwijs in de Nederlandse grensregio's intensiever geïmplementeerd wordt dan in andere regio's. Verder kan niet geconcludeerd worden dat het bezit van een dubbeldiploma voor grenspondelaars meerwaarde heeft bij het krijgen van een baan aan de andere kant van de grens (zie ook Tolman e.a. 1998). Uit onderzoek van het ITS (Frietman e.a. 1998) blijkt dat het aantrekken en inzetten van personeel van over de grens nauwelijks tot geen belemmeringen kent. Tenslotte komt grenspondel (nog steeds) weinig voor. Ook Van der Veur (1997) kwam tot de bevinding dat euregionale samenwerkingsactiviteiten zich qua karakter niet onderscheiden van internationaliseringsactiviteiten die elders worden ondernomen.

5.3.3 Conclusies

Doelgerichte internationaliseringsactiviteiten beginnen duidelijk een plaats te krijgen in de onderwijskundige bedrijfsvoering van de ROC's.

Met het oog op versteviging en effecten van deze internationaliseringsactiviteiten vraagt de verdere verankering daarvan in inhoudelijk, organisatorisch en financieel opzicht de nodige aandacht.

Bi-diplomerings blijkt nog geen erg groot succes en de direct betrokken partijen voelen nog niet de noodzaak om daar meer op aan te sturen.

6 NALEVING WET- EN REGELGEVING

Vanzelfsprekend is naleving van de regelgeving een belangrijk vereiste. Er is het juridische aspect van moeten voldoen aan de bekostigingsvoorwaarden, maar even belangrijk is de waarborging van de deugdelijkheid. In dit verband vervult de Onderwijs- en Examen-Regeling (OER) een belangrijke functie in het BVE-veld. Ze vormt de basis voor de onderwijsovereenkomst met de deelnemers.

Het niet, of gebrekkig functioneren van deze regeling ontneeft de basis aan de borging van de deugdelijkheid van het onderwijs. Om deze reden heeft de inspectie veel aandacht besteed aan de controle van deze regeling. Zij heeft geconstateerd dat er in het afgelopen jaar veel is verbeterd, nadat aanvankelijk op vrijwel alle instellingen deze regelingen tekortkomingen vertoonden.

Een belangrijk aspect bij de inrichting van het onderwijs, is de leertijd. In de huidige wettelijke regelingen is alleen een norm vastgesteld voor de minimaal verplichte leertijd voor de deelnemers in verband met het recht op studiefinanciering. Deze norm is vastgelegd in de Wet Studiefinanciering (WSF).

In de Onderwijsverslagen van de afgelopen jaren heeft de inspectie bij herhaling geconstateerd, dat dit aantal uren gemiddeld met 30 procent is teruggelopen sinds aan het begin van de jaren negentig de norm voor het minimaal verplichte aantal onderwijs-uren uit de wet verdween. In deze rapportages heeft de inspectie aangetoond dat deze vermindering ten dele is gerealiseerd door een evenredige vermindering van uren bij alle onderwijsonderdelen, maar vooral ten koste is gegaan van de zogeheten algemene vakken. Dit zijn bij uitstek de studieonderdelen die van belang zijn voor de functie van kwalificering met het oog op het persoonlijk en maatschappelijk functioneren. In vergelijking met hun leeftijdgenoten in het algemeen voortgezet onderwijs verkeren de studenten van het initieel beroepsonderwijs in dit opzicht in een ongunstige positie.

Geïntensiveerde controle van de naleving van de WSF heeft ertoe geleid dat nu over het algemeen aan de norm van 850 onderwijsuren wordt voldaan. Daardoor is in kwantitatief opzicht iets van de reductie van onderwijstijd van de afgelopen jaren teruggewonnen. De inspectie heeft echter niet de indruk dat leergebieden die als gevolg van de urenreductie eenmaal zijn verdwenen, daarmee terugkeren.

Met het oog op de kwalificerende functies van het beroepsonderwijs zoals beschreven in hoofdstuk 5 en mede gelet op een gelijke berechtiging van leeftijdgenoten in het algemeen voortgezet onderwijs, acht de inspectie een borging van de minimale leertijd gewenst. Het aantal van 850 uren zoals genoemd in de WSF acht zij te laag. Bovendien is het juist zo'n belangrijke waarborg voor de kwaliteit van het onderwijs op te nemen in de wet die het beroepsonderwijs regelt, te weten de WEB. Vandaar dat de inspectie het toejuicht dat in het regeerakkoord het beleidsvoornemen is opgenomen een aantal van duizend onderwijsuren per jaar in de wet vast te leggen.

6.1 De onderwijs- en examenregelingen

6.1.1 Inleiding

In de afgelopen jaren heeft de minister van OCenW de bekostigde BVE-instellingen één en ander maal gewezen op de wettelijke verplichting een OER vast te stellen voor elk van de te verzorgen beroepsopleidingen. In de brief van 3 juni 1998 heeft de minister de instellingen er op gewezen dat uiterlijk op 1 juli 1998 voor elke opleiding een OER aan de inspectie moest worden toegezonden die aan alle wettelijke vereisten voldoet. Ook werd aangegeven dat de minister gebruik zou maken van de in de WEB opgenomen sanctiemogelijkheid, ten aanzien van de instellingen waarvan de OER-en van één of meer opleidingen naar het oordeel van de inspectie tekortkomingen vertonen.



Op 6 juli 1998 werd een vergelijkbare brief aan de niet-bekostigde instellingen gezonden. De inspectie heeft vervolgens gecontroleerd of de OER-en voldeden aan de wettelijke vereisten genoemd in artikel 7.4.8 van de WEB. Zij ging vooral na of in de ontvangen OER-en in voldoende mate tegemoet werd gekomen aan de essentiële wettelijke vereisten betreffende de beroepspraktijkvorming, de examens, de studiefinanciering en de externe legitimering. De aandacht werd vooral op deze vier hoofdzaken geconcentreerd, aangezien juist deze vier aspecten verband houden met de elementaire doelstellingen van de WEB:

- versterking van de praktijkcomponent in elke beroepsopleiding;
- accentuering van de eigen verantwoordelijkheid van de autonome instellingen voor een goede regeling van de examens in relatie met de landelijke kwalificatiestructuur;
- duidelijkheid voor de deelnemers over het al dan niet voldoen van de beroepsopleidingen aan de vereisten van de WSF/WTW (Wet Tegemoetkoming Studiekosten) en
- versterking van de aansluiting van de opleidingen en examens bij de vereisten vanuit de verschillende branches en bedrijfstakken waarop deze opleidingen zijn gericht.

6.1.2 Bevindingen

Uit de resultaten van de controle is gebleken dat van vrijwel alle bekostigde instellingen de gecontroleerde exemplaren van de OER-en die op 1 juli waren ontvangen, op één of meer van de vier hoofdzaken tekortkomingen te zien gaven. Ook bleek dat bij verreweg de meeste meerjarige opleidingen de OER uitsluitend betrekking had op het eerste studiejaar, terwijl deze regeling het gehele opleidingstraject - in elk geval op hoofdlijnen - dient weer te geven. Alle instellingen zijn individueel schriftelijk rond 1 september 1998 in kennis gesteld van de uitkomsten van het controle-onderzoek.

De OER wordt binnen het bestel gezien als het basisdocument van de instelling voor de aansturing en inrichting van het onderwijs en ook voor de communicatie met deelnemers, branches en bedrijfstakken en andere actoren onmisbaar geacht. Tegen die achtergrond heeft de inspectie de instellingen verzocht vóór 1 oktober 1998 de gesignaleerde tekortkomingen te verhelpen. Vrijwel alle instellingen waarvan de OER-en van één of meer opleidingen tekortkomingen vertoonden, hebben deze gelegenheid aangegrepen om deze documenten substantieel te verbeteren. Alhoewel er ook bij de tweede controle nog bij 21 van de 65 bekostigde instellingen tekortkomingen werden aangetroffen in de gecontroleerde OER-en, is het totaal aantal tekortkomingen van 207 bij de eerste controle teruggelopen tot 67 bij de tweede controle.

Ook bij de niet-bekostigde instellingen is de controle van de OER-en in twee fasen uitgevoerd. Van 12 van de 77 niet-bekostigde instellingen waarop de inspectie toezicht heeft, vertoonden de OER-en die opnieuw werden gecontroleerd na een correctieronde, op 1 december 1998 nog tekortkomingen. Ook hierbij bleek het totaal aantal tekortkomingen in de gecontroleerde OER-en substantieel te zijn teruggelopen.

Zowel bij de bekostigde als de niet-bekostigde instellingen hadden de tekortkomingen vooral betrekking op het niet voldoen van de OER-en aan de wettelijke bepalingen betreffende de beroepspraktijkvorming en de externe legitimering van het examen.

Aan de 21 bekostigde instellingen waarvan de op 1 oktober ingediende, gecorrigeerde OER-en van een of meer opleidingen nog tekortkomingen vertoonden, zijn sancties opgelegd overeenkomstig hetgeen daaromtrent in de eerdergenoemde brief van 3 juni 1998 door de minister was aangekondigd. Inmiddels hebben al deze instellingen opnieuw hun OER-en gecorrigeerd en, behoudens enkele uitzonderingen, ter controle aan de inspectie toegezonden. Voorzover deze OER-en op 31 december waren gecontroleerd, vertoonden deze geen tekortkomingen meer.

6.1.3 Conclusies

Gelet op de einduitslag van de drie controles komt de inspectie tot de slotsom dat in 1998 door de instellingen veel tijd en energie is besteed aan het op orde brengen van de OER-en. Daarbij moet worden opgemerkt dat met name het voldoen aan de bepalingen op het terrein van de externe legitimering en de beroepspraktijkvorming de instellingen veel problemen heeft opgeleverd. Dit komt mede doordat de instellingen hierbij ook afhankelijk zijn van de opstelling en medewerking van derden, waarvan met name de landelijke organen beroepsonderwijs en de exameninstellingen moeten worden genoemd. Desalniettemin blijft het bevoegd gezag verantwoordelijk voor een tijdige en correcte vaststelling van de OER-en. Voorzover daarbij problemen worden ondervonden die door de instelling zelf niet kunnen worden opgelost, dienen deze onmiddellijk te worden gemeld en dient men niet te wachten tot deze bij controle worden aangetroffen.

6.2 De onderwijstijd

6.2.1 Inleiding

De tijd die beschikbaar is voor het onderwijs is een belangrijke factor voor het realiseren van de onderwijsdoelstellingen. Voor een aantal onderwijssoorten geldt een minimum-norm met betrekking tot het verplichte aantal contacturen per jaar. Voor de BVE-sector bestaat zo'n norm niet meer sinds het begin van de jaren negentig.

De enige maatstaf met betrekking tot het aantal verplichte contacturen voor de BVE-sector kan worden ontleend aan de WSF.

In de WSF is bepaald dat alle beroepsopleidingen die in aanmerking komen voor de toepassing van deze wet, dienen te voldoen aan de contacturennorm. Dit houdt in dat in elke opleiding per studiejaar minimaal 850 klokuren aan lessen moet worden besteed. Rekening houdende met vernieuwing van didactische werkvormen en communicatie- en informatietechnieken, is het begrip 'lessen' dit studiejaar verruimd en worden daaronder per 1 augustus 1998 al die onderwijsactiviteiten verstaan, die plaats vinden onder verantwoordelijkheid van docenten en verantwoord worden in de OER die de instelling voor elke opleiding dient te hebben vastgesteld.

6.2.2 Bevindingen

In de studie jaren 1995/1996 en 1996/1997 bleek uit inspectie-onderzoek dat ongeveer 65 procent van de opleidingen niet aan de urennorm voldeed. Voor de genoemde studie jaren werden aan deze bevindingen nog geen consequenties verbonden. Begin 1998 heeft de inspectie bij alle bekostigde en de niet-bekostigde instellingen opnieuw onderzocht of alle daarvoor in aanmerking komende beroepsopleidingen aan de 850 klokurennorm voldeden. Aan de uitkomsten van deze controle heeft de minister de rechtsgevolgen verbonden die de wet daarvoor noemt.

Tijdens de uitvoering van de controle kwam vast te staan dat de managementinformatie-systemen bij de instellingen nog onvoldoende waren ontwikkeld om op instellingsniveau snel en adequaat informatie te kunnen verschaffen over het aantal klokuren dat per opleiding per jaar aan lessen wordt besteed. Ook bleek dat de meeste instellingen niet in staat waren gegevens te verstrekken over de volgende studie jaren. De WEB en de WSF gaan uit van de programmering van de totale opleiding. De instellingen richten hun lesroosters echter in op jaarbasis, aangezien zij vaak niet weten hoeveel uren er in de volgende jaren van de opleiding netto voor lessen beschikbaar zullen zijn. Ook de invoering van maatwerktrajecten, het tempo waarin methodische en didactische vernieuwingen gerealiseerd kunnen worden en de vakantiespreiding, bleken er de oorzaak van dat de instellingen hun klokuurplanning op jaarbasis inrichten.



Tijdens de controle bleek dat de administratief-logistieke problemen bij de instellingen er de oorzaak van waren dat de inspectie niet kon beschikken over de gegevens die nodig waren voor de adequate controle op de klokurennorm. Bij brief van 18 februari 1998 is hiervan door de minister mededeling gedaan aan de Tweede Kamer en is aan de instelling tevens gelegenheid geboden vóór 1 mei 1998 aan de inspectie de benodigde, aanvullende informatie te verstrekken.

Aangezien door deze maatregel de wettelijke termijn voor deze controle zou worden overschreden, is in genoemde brief tevens aangegeven dat de opleidingen die niet aan de norm blijken te voldoen, niet met ingang van het studiejaar 1998/1999, doch met ingang van het studiejaar 1999/2000 buiten het regime van de WSF/WTS zullen vallen. Dit mede om te voorkomen dat grote groepen studerende met ingang van 1 augustus 1998 of 1 januari 1999 hun recht op studiefinanciering of tegemoetkoming in de studiekosten zouden verliezen.

Instellingen die aan de inspectie in eerste instantie onvoldoende of onvolledige informatie hadden verstrekt om vast te kunnen stellen of de opleidingen voldeden aan de eisen van de WSF, zijn in de gelegenheid gesteld aanvullende gegevens te verstrekken. Vanwege de vele vragen bij de instellingen rond de studiefinanciering, heeft de inspectie over haar controle-activiteiten een nadere toelichting gegeven tijdens een landelijke voorlichtings-bijeenkomst. De meest gestelde vragen en de antwoorden daarop, geformuleerd in samspraak met het departement, zijn nadien door tussenkomst van de BVE-Raad ook schriftelijk aan de instellingen meegedeeld. Dit heeft een positieve invloed gehad op de kwaliteit van de gegevens die de instellingen aanboden voor de eindcontrole.

Afgezien van het gegeven of deelnemers recht hebben op studiefinanciering is het fenomeen onderwijstijd een punt dat aandacht behoeft. Sinds de wettelijke verplichting voor het aantal contacturen niet meer geldt, is er sprake van een daling van het aantal onderwijsuren in de BVE-sector. De inspectie heeft daarover in de afgelopen jaren gerapporteerd. De Bruin en Moerkamp (1997) constateren dat tussen 1992 en 1997 bij 70 procent van de opleidingen het aantal lesuren is gedaald. Bij 25 procent is het aantal gelijk gebleven in deze periode en bij slechts 3 procent is het aantal toegenomen. Bij de opleidingen waar vermindering van lesuren heeft plaatsgevonden wordt in sommige gevallen meer huiswerk gegeven of wordt het stage-aandeel vergroot, maar bij ongeveer de helft van deze opleidingen vindt geen compensatie plaats. De onderzoekers concluderen dat de studeerbaarheid van de MBO-opleidingen mede hierdoor onder druk komt te staan.

Deze constatering sluiten aan bij eigen waarnemingen van de inspectie. Bij een inventarisatie van lesuren enkele jaren terug, constateerde de inspectie dat de vermindering van het aantal lesuren vooral ten koste is gegaan van de zogeheten algemene vakken als moderne vreemde talen, bewegingsonderwijs en persoonlijke en maatschappelijke vorming.

6.2.3 Conclusies

Geconcludeerd werd dat van alle 61 onderzochte, bekostigde instellingen alle getoetste beroepsopleidingen in de beroepsopleidende leerweg, voor wat betreft de programmering van het studiejaar 1997/1998, een opgave verstrekten die aan de klokurennorm voldeed. Ook de daarvoor in aanmerking komende opleidingen van de niet-bekostigde instellingen verklaarden aan de wettelijke vereisten te voldoen. Voor wat betreft de komende studiejaar waren de instellingen niet in staat de benodigde gegevens te verstrekken. Voor de daarop volgende studiejaar hebben de bevoegde gezagen een verklaring ingediend, waarin zij zich verplichten ook in die jaren per opleiding 850 klokuren lessen per studiejaar te verzorgen en de daartoe strekkende bewijsmiddelen desgevraagd te overleggen.

Ongeacht het gegeven of deelnemers op grond van het aantal onderwijsuren in aanmerking komen voor studiefinanciering, acht de inspectie het van belang dat voldoende onderwijsuren worden geprogrammeerd om de kandidaten in voldoende mate voor te bereiden op het behalen van de eindtermen. Eigen bevindingen en bevindingen uit extern onderzoek sterken de inspectie in de mening dat de studeerbaarheid van het beroepsonderwijs onder druk staat. Zij is er daarom voorstander van in de WEB een minimumverplichting op te nemen met betrekking tot het aantal jaarlijks te verzorgen onderwijsuren. Voor de bovenbouw van het HAVO en VWO geldt een norm van rond de duizend uur. Aangezien een belangrijke categorie deelnemers van het beroepsonderwijs tot dezelfde leeftijdscategorie behoort, is het billijk ook voor deze laatste onderwijssoort een vergelijkbare norm in de WEB op te nemen.

LITERATUUR

Batenburg, Th.A. van (1998). *De loopbaan na het mbo van voortijdige schoolverlaters*. Groningen: GION.

Batenburg, Th.A. van (1998). *Geen diploma, toch aan de slag*. Bijna alle voortijdige mbo-verlaters komen goed terecht. *Didaktief & School*, nr. 2, Jaargang 28.

Boer, P. den en Ch. Matthijssen (1997). *Determinanten van doorstroom vbo/mavo naar mbo*. Groningen: Gion.

Boer, P. den, J. Frietman en B. Hoevels (1998). *Vaardigheden met perspectief?* Een onderzoek naar vaardigheden die van belang zijn voor de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden. Den Haag: Stichting Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA).

Broek d'Obrenan, V. van den (1997). *Rapportage risicogroepen bve*. Bunnik: Bve-Procescoördinatie.

Bruijn, E. de en T. Moerkamp (1997). *De studeerbaarheid van het mbo*. De onderwijsintensiteit en studeerbaarheid van de lange en korte mbo-opleidingen. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Brummelhuis, A.C.A. ten (1999). *Sectorrapportage voortgezet onderwijs ICT-monitor 1997/98*. Enschede: OCTO.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1998). *Jaarboek Onderwijs 1998*. Feiten en cijfers bijeengebracht door het CBS. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Commissie Kwalificatiestructuur (1996). *Gekwalificeerd voor de toekomst*. Kwalificatiestructuur en eindtermen voor verpleging en verzorging. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Doets, C., W. de Jong en A.P. Veldhoen (1999). *Monitor Bve-net*. De projecten van 1997. Den Bosch: CINOP.

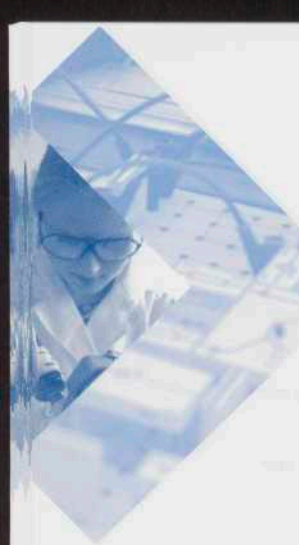
Eijndhoven, E. van en F. Vlug (1998). *Het zal ons een zorg zijn*. Arnhem: Rijn IJssel College.

Esch, W. van en C. Tiebosch (1998). *Professionalisering van de schoolorganisatie in de BVE-sector*. Beginmeting: eindrapport. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Esch, W. van en G. Vrieze (1998a). *Vernieuwingsmonitor BVE 1996/97, vierde meting*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Esch, W. van en G. Vrieze (1998b). *Nieuwe taken docenten en consulenten*. Evaluatie van de regeling nieuwe taken docenten en consulenten bve-sector 1995 en 1996. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Frietman, J., G. Busse en A. van der Poel (1998). *Arbeidsmobiliteit in de euregio's Rijn-Waal en Rijn-Maas-Noord*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.



Hendriks, L.A.H.M. (1997). *PETRA in Holland*. Effecten van een Europees actieprogramma van het Middelbaar Beroepsonderwijs. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.

Inspectie van het Onderwijs (1994). *De voorbereiding op de persoonlijke ontplooiing en de maatschappelijke en culturele vorming in het MBO*. Over de positie van de algemene vakken in het MBO. Breda: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1996). *Allochtonen in het MBO*. Breda: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Onderwijsverslag over het jaar 1996*. Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1996. Den Haag: SDU.

Inspectie van het Onderwijs (1998). *Risico's rond risicodeelnemers*. Den Haag: SDU (Inspectierapport 1998-1).

Inspectie van het Onderwijs (1998b). *Advies Inspectie van het Onderwijs aan de minister van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*. Interne publicatie. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1991). *Grenzen verleggen*. Nota internationalisering van het onderwijs. Den Haag: SDU.

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

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1997). *Onbegrensd talent*. Internationalisering van het onderwijs. Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998a). *Referentieraming 1998*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998b). *Onderwijs cultuur en wetenschappen in kerncijfers 1999*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999). *Verder met vitaal leraarschap. Voortgangsrapportage*. Den Haag: SDU.

Organisation for Economic Co-operation and Development (1998). *Education at a glance. OECD indicators 1998*. Paris: OECD.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (1998). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 1997*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde, Universiteit Maastricht.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (1998). *Statistische bijlage Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 1997*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde, Universiteit Maastricht.

Sociaal Cultureel Planbureau (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. 25 jaar sociale verandering. Rijswijk: SCP.

Tolman, Y.J., M.I.J. Vilters en K. Visser (1998). *Nederlands-Duitse samenwerking beroepsonderwijs - bedrijfsleven tegen de achtergrond van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit*. Den Bosch: CINOP.

Veur, D. van der (1997). *Internationalisering in regionale opleidingen centra*. Van de rand naar de hoed. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.

Vrieze, G. en M. Olde Monnikhof (1998). *Hindernissen op weg naar een startkwalificatie*. Een onderzoek naar toegang en succes van allochtonen in het secundair beroepsonderwijs. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.



Hoger onderwijs

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	277
1	INLEIDING 281
2	ONTWIKKELINGEN IN HET HOGER BEROEPSONDERWIJS EN WETENSCHAPPELIJK ONDERWIJS 283
2.1	Instellingen 283
2.1.1	Aantal en omvang 283
2.2	Opleidingen 283
2.2.1	Aanbod 283
2.2.2	Duale leerroutes in het hoger (beroeps)onderwijs 284
2.2.3	Verkorte en versnelde opleidingen 287
2.2.4	University College Utrecht 288
2.3	Samenwerking 288
2.4	De uitwerking van de wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie 290
2.5	Studenten 292
2.5.1	Studenten hoger beroepsonderwijs 292
2.5.2	Studenten wetenschappelijk onderwijs 294
2.6	Personeel 295
2.6.1	Personeelsontwikkeling hoger beroepsonderwijs 295
2.6.2	Personeelsontwikkeling wetenschappelijk onderwijs 297
2.7	Financiën 300
2.8	Internationalisering 302
3	KWALITEITSZORG 307
3.1	Inleiding 307
3.2	Externe kwaliteitszorg bekostigde instellingen 307
3.2.1	Nieuwe bestuurlijke afspraken 307
3.3	Externe kwaliteitszorg bekostigde instellingen per sector 311
3.3.1	Externe kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs 311
3.3.2	Externe kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs 313
3.4	Kwaliteitszorg aangewezen instellingen ex artikel 6.9 WHW 315
4	ONTWIKKELING EN STAND VAN ZAKEN HOGER ONDERWIJS 317
4.1	Sectoren hoger beroepsonderwijs 317
4.1.1	Economie 317
4.1.2	Gedrag en maatschappij 322
4.1.3	Gezondheidszorg 327
4.1.4	Onderwijs 329
4.1.5	Taal en cultuur 334
4.1.6	Techniek 336
4.2	Sectoren wetenschappelijk onderwijs 341
4.2.1	Economie 341
4.2.2	Gedrag en maatschappij 342
4.2.3	Gezondheidszorg 346
4.2.4	Natuur 347
4.2.5	Recht 349

4.2.6	Taal en cultuur	349
4.2.7	Techniek	353
5	TOEGANKELIJKHEID EN STUDEERBAARHEID	361
5.1	Allochtonen in het hoger onderwijs	361
5.1.1	Instroom en registratie van allochtonen	361
5.1.2	Projecten	362
5.2	Studeerbaarheid	363
5.2.1	Algemeen	363
5.2.2	Studielast en studie-inzet	363
5.2.3	Kwaliteit van toetsing en examinering	364
6	OPBRENGSTEN	367
6.1	Rendement en verblijfsduur	367
6.1.1	Rendementen in het hoger beroepsonderwijs	367
6.1.2	Rendementen in het wetenschappelijk onderwijs	369
6.2	Extern rendement	373
7	NALEVING WET- EN REGELGEVING	375
7.1	Opleidingscommissies	376
7.2	Wet Evenredige Vertegenwoordiging	376
8	NABESCHOUWING	377
	LITERATUUR	381

SAMENVATTING

In dit deel van het Onderwijsverslag staan de ontwikkelingen in het hoger onderwijs beschreven.

Aantallen instellingen en opleidingen

Het aantal instellingen dat wetenschappelijk onderwijs verzorgt, blijft reeds jaren constant. Het aantal bekostigde instellingen voor hoger beroepsonderwijs neemt door fusies nog steeds af.

Het aantal aangewezen instellingen en daarmee het aantal aangewezen opleidingen voor hoger onderwijs neemt sterk toe. In 1997 was al sprake van een sterke toename: van 80 naar 229 opleidingen, waarvan de meeste in de sector Economie. In 1998 zijn daar nog eens 77 opleidingen bijgekomen. Deze sterke toename benadrukt eens te meer de noodzaak van een adequaat en dekkend stelsel van kwaliteitszorg voor dit segment van het hoger onderwijs.

Het aantal bekostigde opleidingen in het hoger onderwijs is vrijwel gelijk gebleven. Wel valt bij een aantal bekostigde instellingen, vooral in het HBO, een steeds grotere variatie aan verkorte, aan de vraag aangepaste leerroutes waar te nemen. Dit aanbod wordt gestimuleerd door de toegenomen vraag naar hoger opgeleiden in sommige delen van de arbeidsmarkt, gecombineerd met de behoefte bij de bekostigde instellingen aan het verwerven van extra financiële middelen.

Samenwerking wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs

De laatste tijd is steeds vaker sprake van samenwerking tussen universiteiten en hogescholen. Met de samenwerking beoogt men meer mogelijkheden te bieden aan studenten: om met een gering tijdverlies over te stappen, om voor nieuwe kennisgebieden nieuwe, gecombineerde WO/HBO-opleidingen aan te bieden en om wetenschappelijk onderzoek als kennisbron beter toegankelijk te maken voor alle HBO-opleidingen.

Duaal onderwijs

De relatie tussen het onderwijs en de beroepspraktijk is een belangrijk kenmerk van HBO-opleidingen. Naast de stage bestaat sinds het begin van de jaren negentig een onderwijsvorm die studeren combineert met betaald werken: 'duaal onderwijs'.

Een van de kenmerken van duale opleidingen is de invloed van werkgever en student op het curriculum.

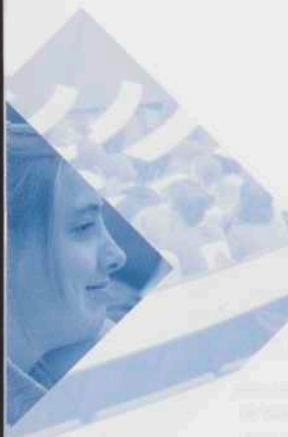
Sinds kort zijn ook in het wetenschappelijk onderwijs enkele experimenten met 'duale' opleidingen van start gegaan.

Studentenaantallen

Het totaal aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs is in 1998 met 7.500 gestegen tot 269.449 studenten. Na de terugval van het totaal aantal ingeschreven studenten in 1997 is het wetenschappelijk onderwijs weer gegroeid met 2.431 studenten en met 154.000 studenten is weer bijna het peil van 1996 bereikt.

Personeelsontwikkelingen

De verhouding tussen docerend personeel en ondersteunend personeel in het hoger beroepsonderwijs is in de afgelopen zes jaar sterk gewijzigd in het voordeel van de laatstgenoemde groep. De te verwachten stijging van de studentenaantallen moet als gevolg daarvan worden opgevangen in de context van een sterke vergrijzing, een hoog percentage vaste dienstverbanden en weinig instroom van nieuwe docenten door het teruggelopen aantal fte's.



De variatie in opleidingsaanbod vergt daarbij een grote mate van flexibiliteit. Tegelijkertijd maken ook nieuwe didactische concepten als 'leren leren', 'afstandsleren' en het onderwijs-ondersteunend gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) een nieuwe invulling van de docentenrol noodzakelijk. Bij- en nascholing is daarvoor van groot belang. In het wetenschappelijk onderwijs brengt de vervanging van de onderwijsgeveenden op afzienbare termijn problemen met zich mee. Een omvangrijke uitbreiding moet binnenkort worden opgevangen op een krappe arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden. De huidige problemen bij het werven van AIO's zijn daarvan al een voorbode.

Internationalisering

Het belang van internationalisering wordt op de verschillende niveaus in zowel het wetenschappelijk als het hoger beroepsonderwijs onderkend. De internationale contacten en internationale uitwisseling zijn het afgelopen decennium uitgebreid, mede door stimuleringsprogramma's van de overheid en de Europese Unie. Het hoger onderwijs bereidt studenten meer en meer voor op een internationale arbeidsmarkt, zowel in Nederland als daarbuiten. Zelf opereert het ook op een internationale arbeidsmarkt. Studenten- en docentenmobiliteit zijn tot nu toe de belangrijkste elementen in internationalisering.

Kwaliteitszorg

De Wet Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) vormt de basis voor de inrichting van het stelsel van interne en externe kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. Via het visitatiestelsel zorgen de bekostigde instellingen voor een regelmatige beoordeling, ook door onafhankelijke deskundigen, van de kwaliteit van de werkzaamheden.

De inspectie heeft onderzocht of en hoe de ex artikel 6.9 WHW aangewezen instellingen uitvoering geven aan het gestelde in artikel 1.18 WHW betreffende de kwaliteitszorg. Het onderzoek had betrekking op het beleid van de afzonderlijke instellingen en op de uitvoering daarvan op het niveau van de opleidingen.

De uitkomsten geven reden tot zorg over de bewaking van de onderwijskwaliteit in het aangewezen onderwijs. Uit het onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de aangewezen HBO-opleidingen geen inzicht kan verschaffen in de kwaliteit van het door hen verzorgde onderwijs op grond van een openbaar extern oordeel. In het wetenschappelijk onderwijs, waar het slechts om een beperkt aantal aangewezen opleidingen gaat, wordt wel voldaan aan de wettelijke verplichtingen.

In het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) van 1998 is een aanzet gegeven om de bestuurlijke afspraken over het stelsel van kwaliteitszorg en de bestuurlijke hantering van de resultaten van de visitatiecommissies te herzien.

De aanleiding om te komen tot deze nieuwe afspraken is de behoefte aan actuele informatie over de kwaliteit van het onderwijs en aan sneller optreden van de overheid indien blijkt dat deze kwaliteit ernstig tekort schiet. De nieuwe bestuurlijke afspraken zijn op 17 december 1998 van kracht geworden.

In 1998 zijn in het hoger beroepsonderwijs vijf visitatierapporten verschenen. De inspectie stelt met genoegen vast dat de in 1997 aangepaste richtlijnen van de HBO-Raad voor de visitatiecommissies hun vruchten beginnen af te werpen. De kwaliteit van de rapporten zelf is toegenomen en werd in alle gevallen redelijk tot goed bevonden.

De gevisiteerde clusters van opleidingen zijn: Logistiek, Verkeer en vervoer; Sociaal pedagogische hulpverlening; Personeel en arbeid; Bouwkunde, Civiele techniek; Planologie, Geodesie en Hydrografie; Chemische technologie en Laboratorium-opleidingen.

In het verslagjaar heeft de evaluatie bestuurlijke hantering plaatsgevonden bij 116 opleidingen, behorende tot de volgende HBO-clusters: Werktuigbouwkunde; Culturele en maatschappelijke vorming; Fysiotherapie en Ergotherapie; Lerarenopleidingen voor het basisonderwijs; Lerarenopleidingen voor het speciaal onderwijs; Accountancy en Fiscale economie; Expressie door woord en gebaar. Hierbij is gebleken dat de meeste opleidingen naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van de visitatiecommissie maatregelen hebben genomen die voldoende ter zake, doeltreffend en toereikend zijn.

Onder auspiciën van de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, VSNU, zijn in 1998 vijf visitatierapporten verschenen: Bestuurskunde, Onderwijskunde, Culturele antropologie, Pedagogische wetenschappen en Letteren. De inspectie heeft in 1998 een meta-evaluatie uitgebracht over de visitatierapporten die eind 1997 en begin 1998 zijn verschenen: Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen, Politicologie, Beleidsgerichte bèta-opleidingen, Godgeleerdheid en Bestuurskunde. Het oordeel van de inspectie over de kwaliteit van de geëvalueerde rapporten loopt uiteen van bevredigend tot uitstekend.

In de eerste helft van 1998 heeft de inspectie 57 opleidingen bezocht in het kader van de evaluatie van de bestuurlijke hantering van de WO-visitaties uit 1995. Het betreft de volgende visitaties: Algemene sociale wetenschappen; Humanistiek; Industriel ontwerp; Informatica; Luchtvaart- en ruimtevaarttechniek; Milieukunde; Ruimtelijke wetenschappen; Werktuigbouwkunde, Maritieme techniek en Werktuigkundige medische technologie en Wiskunde.

Studeerbaarheid

De opleidingen in het hoger onderwijs kunnen over het algemeen studeerbaar worden genoemd.

De instellingen hebben in het kader van de projecten Kwaliteit en studeerbaarheid de nodige verbeteringen aangebracht. Niettemin is de studeerbaarheid van de opleidingen nog op verscheidene punten voor verdere verbetering vatbaar.

In het wetenschappelijk onderwijs blijven de studieduur en de rendementen een punt van aandacht. De studie-inzet van studenten is daarbij een niet te verwaarlozen factor. Voor het hoger beroepsonderwijs ziet de inspectie de studielast als belangrijkste aandachtspunt. Deze lijkt bij verscheidene opleidingen niet in overeenstemming met de wettelijke bepalingen.

Over de concrete effecten van de afgeronde studeerbaarheidsprojecten valt naar de mening van de inspectie nog weinig te zeggen. In het eindrapport in 2001 zal zij hierover meer duidelijkheid kunnen geven.

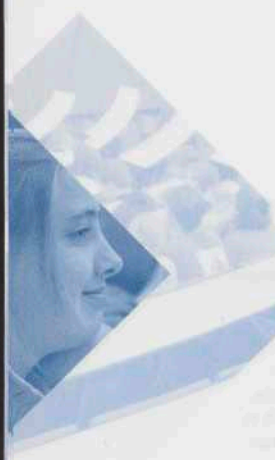
Toetsing

De kwaliteit van de beoordeling van toetsen en examens neemt toe.

De laatste jaren constateren de visitatiecommissies in toenemende mate dat de beoordelingen van scripties en werkstukken door twee of meer docenten gebeuren. Ook worden in toenemende mate de criteria geëxpliciteerd aan de hand waarvan de beoordelingen plaats vinden. De commissies adviseren uitdrukkelijk de werkwijze te veranderen als er nog sprake is van een enkele individuele beoordeling. De beoordeling van mondeling afgenomen tentamens, die met name bij opleidingen met kleine studentenaantallen bestaan, blijft bijna altijd een éénpersoons-aangelegenheid.

Het oordeel van visitatiecommissies over het niveau van de afstudeerwerkstukken varieert per cluster van opleidingen van matig tot goed.

Een apart aandachtspunt vormt de beoordeling van groepsproducten. Bij projectonderwijs, waar in het algemeen sprake is van groepsproducten, moeten groepsresultaten worden onderscheiden van individuele prestaties. Dit blijkt vaak problematisch.



Aansluiting voortgezet onderwijs - hoger onderwijs

Het hoger onderwijs sluit nog steeds niet passend aan op het voortgezet onderwijs. De uitwerking van de nieuwe opzet in de tweede fase van het voortgezet onderwijs zal pas over enkele jaren te zien zijn. De samenwerking van het hoger beroepsonderwijs met het middelbaar beroepsonderwijs blijft gericht op een betere doorstroom van studenten. Steeds vaker maakt de aansluiting MBO-HBO deel uit van het kwaliteitszorgsysteem van HBO-instellingen en besteden visitatiecommissies aandacht aan deze aansluiting. Hoewel op tal van plaatsen enthousiast aan deelprojecten wordt gewerkt, ook met inzet van het Expertisecentrum Allochtonen Hoger Onderwijs (ECHO), stelt de inspectie vast dat de doorstroom naar het hoger onderwijs van tweede generatie migrantenkinderen nog grote aandacht behoeft. Van een evenredige deelname is nog geen sprake.

Rendementen

De ervaringen die de inspectie dit jaar heeft opgedaan bij haar evaluaties bestuurlijke hantering laten zien dat er meer aandacht is ontstaan voor het verhogen van het rendement. Steeds meer opleidingen hebben streefcijfers opgesteld voor te behalen rendementen en proberen ook die streefcijfers te halen. Desondanks blijkt uit de rapporten over studeerbaarheid in het hoger onderwijs, die de inspectie in 1997 en 1998 heeft uitgebracht, dat de rendementen van de opleidingen tot nu toe niet sterk verbeterd zijn. Zowel de juiste studiekeuze als de eigen inspanningen van de studenten spelen daarbij natuurlijk een rol.

Uit de evaluatie bestuurlijke hantering heeft de inspectie vastgesteld dat de afgestudeerden en het werkveld waartoe opgeleid wordt, in het algemeen tevreden zijn over de aansluiting. Het werkveld toont zich in veel gevallen tevreden over de kwaliteiten van de startende beroepsbeoefenaren.

Gemiddeld 42 procent van de afgestudeerden in het hoger beroepsonderwijs vindt dat de opleiding zwaarder had mogen zijn.

Naleving wet en regelgeving

De opleidingscommissies, die in de meeste gevallen uit studenten en docenten bestaan, hebben in 1997 en 1998 regelmatig vergaderd en een behoorlijk aantal adviezen gegeven. De adviezen lijken concreet gericht op de onderwijsprogramma's en de evaluatie ervan. In het hoger beroepsonderwijs worden aan het eind van de propedeuse bindende studieadviezen gegeven. De ervaringen ermee zijn positief.

In de Wet Evenredige Vertegenwoordiging (WEV) is aangegeven dat instellingen streefcijfers dienen te hebben voor een evenredige verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke personeelsleden. In het wetenschappelijk onderwijs heeft 62 procent van de instellingen een document met streefcijfers bij de inspectie ingediend; in het hoger beroepsonderwijs 61 procent. In 75 procent van de documenten binnen het wetenschappelijk onderwijs en in 66 procent van het hoger beroepsonderwijs worden de streefcijfers duidelijk ondersteund door maatregelen om deze te realiseren.

1 INLEIDING

Dit deel van het Onderwijsverslag geeft een beeld van de ontwikkelingen in het hoger onderwijs. Ook dit jaar heeft de inspectie gebruik gemaakt van een aantal kengetallen, aan de hand waarvan ze per onderwerp inzicht geeft in de stand van zaken. In beginsel geven de kengetallen de situatie weer voor de jaren 1994 tot en met 1998. De inspectie heeft alleen die kwantitatieve gegevens opgenomen, die de essentiële kenmerken van het desbetreffende onderwerp beschrijven.

De kwaliteit van het hoger onderwijs vormt het centrale thema. In hoofdstuk 4 komen de sectoren in het hoger beroepsonderwijs en in het wetenschappelijk onderwijs uitgebreid aan de orde. Voorafgaand aan deze beschrijvingen wordt, in hoofdstuk 3, een beeld geschetst van de kwaliteitszorg op systeemniveau in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. In de verschillende tekstdelen zijn op beknopte wijze belangrijke ontwikkelingen opgenomen die zich bij de bekostigde opleidingen afspelen naast het visitatieproces.

In hoofdstuk 2 worden de feitelijke gegevens weergegeven aan de hand van de paragrafen Instellingen, Opleidingsaanbod, Studenten, Personeel, Financiën en Internationalisering.

Hoofdstuk 5 bestaat uit paragrafen waarin de studeerbaarheid van het hoger onderwijs en de kwaliteit van examinering en toetsing besproken worden.

In hoofdstuk 6 worden de opbrengsten van het hoger onderwijsstelsel behandeld aan de hand van de onderwerpen intern rendement, verblijfsduur en extern rendement.

Hoofdstuk 7 besteedt aandacht aan de wijze waarop de instellingen de wet- en regelgeving naleven.

Dit deel van het Onderwijsverslag wordt afgerond met een terugblik op de belangrijkste conclusies.



INLEIDING

De afbeelding aan de linkerkant van de pagina is een voorbeeld van een grafisch ontwerp. Het beeld is een combinatie van een vrouwelijk profiel en een abstracte, geometrische achtergrond. De afbeelding is in blauw en wit uitgevoerd. De vrouw kijkt omhoog, wat een gevoel van verwachting of inspiratie kan oproepen. De geometrische achtergrond bestaat uit verschillende vormen, waaronder driehoeken en lijnen, die een modern en dynamisch gevoel geven. Dit type afbeelding wordt vaak gebruikt in publicaties om de aandacht te trekken en de inhoud te ondersteunen.

1. Inleiding

In de afbeelding aan de linkerkant van de pagina is een voorbeeld van een grafisch ontwerp te zien. Het beeld is een combinatie van een vrouwelijk profiel en een abstracte, geometrische achtergrond. De afbeelding is in blauw en wit uitgevoerd. De vrouw kijkt omhoog, wat een gevoel van verwachting of inspiratie kan oproepen. De geometrische achtergrond bestaat uit verschillende vormen, waaronder driehoeken en lijnen, die een modern en dynamisch gevoel geven. Dit type afbeelding wordt vaak gebruikt in publicaties om de aandacht te trekken en de inhoud te ondersteunen.

2 ONTWIKKELINGEN IN HET HOGER BEROEPSONDERWIJS EN WETENSCHAPPELIJK ONDERWIJS

2.1 Instellingen

2.1.1 Aantal en omvang

Het aantal instellingen dat wetenschappelijk onderwijs verzorgt, blijft reeds jaren constant. Het aantal bekostigde instellingen voor hoger beroepsonderwijs neemt door fusies nog steeds af. Zo is bijvoorbeeld de Hogeschool Brabant tot stand gekomen door het samengaan van de Hogeschool West-Brabant en de Hogeschool Midden-Brabant en is de AKI gefuseerd met de Hogeschool voor de Kunsten te Arnhem. In het noorden van het land is een fusieproces gaande tussen de Hanzehogeschool en de Hogeschool Drenthe. In de provincie Limburg is een fusieproces gaande tussen de Hogeschool Maastricht en de Hogeschool Limburg. In 1998 waren er nog 62 bekostigde hogescholen. De tweedeling die de inspectie in het Onderwijsverslag over 1997 reeds constateerde tussen grote, multisectorale hogescholen aan de ene en kleine monosectorale hogescholen aan de andere kant zet door. Het aantal aangewezen instellingen en daarmee het aantal aangewezen opleidingen voor hoger onderwijs neemt sterk toe. In paragraaf 2.2 wordt daar nader op ingegaan.

2.2 Opleidingen

2.2.1 Aanbod

Tabel 2.2.1a Aantal bekostigde opleidingen en opleidingen aangewezen instellingen ex artikel 6.9 WHW, in het HBO, per sector

Opleidingen HBO	Bekostigd					Aangewezen				
	'94	'95	'96	'97*	'98	'94	'95	'96	'97	'98
Economie	178	183	185	182	182	9	11	29	155	232
Gezondheidszorg	71	71	81	80	78	3	3	3	10	11
Gedrag en maatschappij	179	176	169	106	107	2	2	2	4	9
Onderwijs	685	675	548	363	363	20	20	21	25	27
Recht									1	1
Techniek	210	210	212	239	239	1	1	13	16	31
Taal + cultuur	232	235	233	150	156	2	2	12	18	22
Totaal	1555	1550	1428	1120	1125	37	39	80	229	333

Bron: Ministerie van OCenW.

*Bij de aantallen bekostigde opleidingen zijn vanaf 1997 de voltijd en deeltijd opleidingen niet meer als aparte opleidingen geteld; vandaar dat de aantallen lager zijn.

Het totaal aantal bekostigde opleidingen is vrijwel niet toegenomen. Het aantal aangewezen opleidingen daarentegen wel. In 1997 was al sprake van een sterke toename: van 80 naar 229, waarvan de meeste in de sector Economie. In 1998 zijn daar nog eens 77 opleidingen bijgekomen. Het aantal aangewezen opleidingen in deze sector overstijgt nu het aantal bekostigde opleidingen. In de sector Techniek is het aantal aangewezen opleidingen in het verslagjaar vrijwel verdubbeld, terwijl het aantal bekostigde opleidingen gelijk is gebleven. De sterke toename van het aantal niet bekostigde opleidingen maakt naar het oordeel van de inspectie eens te meer de noodzaak duidelijk van een adequaat en dekkend stelsel van kwaliteitszorg voor dit segment van het hoger onderwijs (zie ook paragraaf 3.4).

Naar aanleiding van het verzoek van de minister om voorstellen te doen voor een herordering van het opleidingsaanbod, heeft de HBO-Raad in oktober 1998 besluiten genomen die onder meer inhouden dat het aantal opleidingsoorten teruggebracht kan worden tot ongeveer 110. De betreffende herorderingsvoorstellen hebben vooral betrekking op de initiële opleidingen, met name in het agrarisch onderwijs en in het pedagogisch onderwijs. In deze laatste sector wordt onder meer beoogd de tweedegraads Lerarenopleidingen geschiedenis, maatschappijleer, algemene economie en bedrijfs-economie om te vormen tot afstudeerrichtingen van de nieuwe opleiding tot tweedegraads Leraar mens & maatschappij.

Tabel 2.2.1b Aantal bekostigde opleidingen en opleidingen aan aangewezen instellingen ex artikel 6.9 WHW, in het WO, per sector

Opleidingen WO	Bekostigd					Aangewezen				
	'94	'95	'96	'97	'98	'94	'95	'96	'97	'98
Economie	36	38	36	33	33	1	2	2	2	2
Gezondheidszorg	21	22	22	22	22	0	0	0	0	0
Gedrag en maatschappij	71	72	73	70	70	0	0	0	0	0
Natuur	76	77	76	74	74	0	0	0	0	0
Onderwijs	113	114	113	113	113	0	0	0	0	0
Recht	32	34	33	32	32	0	0	0	0	0
Techniek	43	74	74	72	72	0	0	0	0	0
Taal + cultuur	180	181	180	179	179	11	11	11	10	10
Open Universiteit				13	12					
Totaal	572	612	607	608	607	12	13	13	12	12

Bron: Ministerie van OCenW

Het aantal bekostigde opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs is vrijwel gelijk gebleven. Datzelfde geldt voor het aantal aangewezen opleidingen.

In het HOOP 1996 is afgesproken het opleidingsaanbod in het wetenschappelijk onderwijs transparanter te maken. De door de VSNU ingestelde werkgroep 'Vereenvoudiging en verheldering opleidingsaanbod' heeft onder meer voorgesteld om opleidingen met éénzelfde doelstelling onder één naam te presenteren. Aansluitend is een opleidingsaanbod tot stand gekomen waarin het oorspronkelijke aantal van 272 verschillende universitaire opleidingen is teruggebracht tot 117. Voor een zestal daarvan wordt onderzocht of een gemeenschappelijke opleidingskern kan worden vastgesteld voor studies die zijn samengevoegd tot één nieuwe opleiding en dus dezelfde naam dragen. Dit betreft de (nieuwe) opleidingen Bestuurskunde, Algemene cultuurwetenschappen, Bedrijfswetenschappen, Informatica, Kunstmatige intelligentie en Informatie- en communicatiewetenschappen. Universiteiten zullen echter de mogelijkheid behouden om onder de gemeenschappelijke noemer eigen varianten te blijven aanbieden. Volgens de planning zal de nieuwe situatie met ingang van het studiejaar 2000/2001 worden ingevoerd.

2.2.2 Duale leerroutes in het hoger (beroeps)onderwijs

De relatie tussen het onderwijs en de beroepspraktijk is een belangrijk aspect van HBO-opleidingen. Naast de stage bestaat sinds het begin van de jaren negentig een onderwijsvorm die studeren combineert met betaald werken: 'duaal onderwijs'. Hierbij is de student tijdens de werkperiode werknemer in de zin van het Burgerlijk Wetboek. De eindtermen en het getuigschrift van een duale opleiding zijn gelijk aan die van de corresponderende voltijd- en/of deeltijdopleiding.

Met ingang van 1998/1999 is ook in het wetenschappelijk onderwijs een pilot gestart met enkele duale opleidingen.

Een van de kenmerken van duale opleidingen is de invloed van werkgever en student op het curriculum. Er wordt namelijk een onderwijsarbeidsovereenkomst afgesloten tussen de student, de hogeschool en het bedrijf of de instelling waar de student in dienst is; in die overeenkomst kunnen leerdoelen worden opgenomen die passen bij de situatie in het bedrijf. Daarnaast is het de bedoeling dat de opleiding beter en sneller kan inspelen op wensen van het bedrijfsleven aan de hand van de teruggekoppelde ervaringen van de studenten.

Een ander argument betreft de financiële condities. Sinds begin 1997 kunnen werkgevers onder bepaalde condities belastingvermindering krijgen per duale HBO-student. Voor het werknemersdeel van de opleiding komt een student niet voor studiefinanciering in aanmerking.

In 1998/1999 zijn zo'n 150 duale opleidingen opgenomen in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO).

Tabel 2.2.2 Duale leerroutes

	HBO-opleiding	WO-opleiding (pilot)
Techniek	56 opleidingen	1 opleiding
Economie	33 opleidingen	
Gezondheidszorg	33 opleidingen	
Gedrag en maatschappij	12 opleidingen	1 opleiding
Onderwijs	11 opleidingen	1 opleiding
Landbouw, natuur en visserij	3 opleidingen	
Taal en cultuur	2 opleidingen	1 opleiding
Natuur		
Recht		3 opleidingen

Bron: CROHO

In het hoger beroepsonderwijs betreft het een breed scala van technische en economische opleidingen, zoals Informatica, Bedrijfseconomie en Accountancy en de opleidingen tot Verpleegkundige. Bij de WO-pilots is de opleiding Nederlands Recht relatief sterk vertegenwoordigd.

Zowel in de naamgeving van de duale opleidingen als in de vormgeving bestaan nogal wat varianten. De coöp-opleidingen (coöperatief HBO), die sinds 1992/1993 bestaan, zijn duale leerroutes van maximaal vijf jaar, waar de student afwisselend leert en werkt. In de Midden en Klein Bedrijf (MKB)-route, die in 1996/1997 van start is gegaan, komt een student na het derde jaar als betaald werknemer in dienst van een bedrijf, waarna hij/zij in maximaal drie jaar in een werken-en-leren traject de opleiding afrondt. Van oudsher zijn er in de sector Gedrag en maatschappij zogenoemde 'concurrency'-opleidingen, die ontstaan zijn vanwege een tekort aan maatschappelijk werkers. Formeel zijn dit doorgaans deeltijdopleidingen waarin het traject in de werksituatie parallel loopt aan dat van de opleiding. In 1997-1998 is de hiermee vergelijkbare duale variant van de opleiding HBO-v ingegaan, die bestaat uit 60 procent theorie en 40 procent praktijk. In dat jaar is ook de lio-stage ('leraar in opleiding') verbreed naar een betaalde lio-opleiding. De meest recente HBO-variant is het Gilde-HBO die voortkomt uit deeltijd- en avondopleidingen; bij deze variant is de student gedurende de gehele opleiding zowel student als werknemer bij een bedrijf of instelling.

Het totaal aantal studenten dat een duale opleiding volgt, is nog betrekkelijk gering.

Over het algemeen lijken de werkgevers van de 'duale student' en de betrokken studenten zelf enthousiast over deze vorm van leren en werken in het HBO. Gezien de betrekkelijk recente start van deze vorm van onderwijs, kan over de kwaliteit van veel duale opleidingen als zodanig nog weinig worden gezegd.



Van enkele varianten zijn meer systematische gegevens beschikbaar, zoals van de concurrency-opleidingen in het HSAO en de duale HBO-v opleidingen.

Het concurrency-onderwijs is door de visitatiecommissie Sociaal-pedagogische hulpverlening (SPH) bij haar evaluaties betrokken. De commissie concludeert dat de deeltijd-opleidingen er vaak 'een beetje bij hangen'. De studentenaantallen lopen sterk terug, de omvang van de deeltijdvarianten is in een aantal gevallen verminderd tot een niveau dat niet meer levensvatbaar genoemd kan worden, en onderwijsvernieuwing is vaak voorbehouden aan het voltijd-onderwijs.

De concurrency-student werkt in een omgeving die relevant dient te zijn voor de inhoud van de opleiding. Voor de relevantie van de werkplek zijn in de meeste gevallen criteria vastgesteld waaraan de beroepspraktijk van de deeltijdstudenten dient te voldoen. Als dat het geval is, levert de beroepsuitoefening ervaringen op die tijdens de studie worden verdiept. De meeste opleidingen verlangen een beroepspraktijk die naast werkzaamheden op microniveau ook beleidsvoorbereiding, begeleiding en leidinggeven omvat. Het karakter van het concurrency-onderwijs speelt bij de curriculumvernieuwing een belangrijke belemmerende rol. De contacttijd van de deeltijdstudenten omvat veelal niet meer dan twee avonden per week. Het onderwijs is gericht op integratie van studie- en werkervaring, zodat thematisch of probleemgericht onderwijs waarbij studenten in groepsverband opdrachten vervullen, minder zinvol is dan in het voltijdonderwijs. Het programma van het deeltijd-SPH is daardoor vaak sterk vakgericht.

De begeleiding van de concurrency-student vindt zowel op de werkplek als binnen de opleiding plaats. Binnen de opleiding vindt de begeleiding plaats in de vorm een intensieve methodische werkbegeleiding die supervisie wordt genoemd. De visitatiecommissie heeft niet altijd een evenwichtige programmatische uitwerking aangetroffen van het concurrency-beginsel. Ook heeft zij in een aantal gevallen moeten constateren dat de praktijkervaring van de student onvoldoende wordt getoetst.

De gemiddelde leeftijd van de deeltijdstudenten van SPH ligt aanmerkelijk hoger dan van de voltijd studenten. De meeste deeltijdstudenten beschikken reeds over een aantal jaren werkervaring, zij hebben vaak ook een eigen gezin. De commissie stelt vast dat veel deeltijdstudenten de combinatie van werk en de SPH-opleiding als een zware belasting ervaren. Dit vereist een intensieve studiebegeleiding. Veel van deze studenten zijn niet meer gewend te studeren, waardoor begeleiding op studievaardigheden noodzakelijk is. De visitatiecommissie SPH stelt vast dat de begeleiding van deeltijdstudenten vaak minder gestructureerd en helder is.

De afgelopen periode zijn de inservice-opleidingen uit de gezondheidszorg overgenomen door de ROC's en de HBO-instellingen, waarbij de HBO-instellingen de opleidingen ontwikkelen en inrichten voor het vijfde kwalificatieniveau. Een aantal docenten uit de inservice-opleidingen is meegegaan naar de HBO-instellingen en zijn op didactisch gebied nageschoold. De inservice-opleidingen zijn nu geïntegreerd in de instelling en dragen bij aan de implementatie van het nieuwe curriculum. Deze overname levert een aantal startproblemen op. Daarnaast is een concreet aandachtspunt bij deze opleiding of de duale studenten een voldoende brede HBO-v opleiding krijgen. Het gevaar bestaat immers dat studenten te functiegericht worden opgeleid doordat hun opleiding te zwaar leunt op hun eigen 'duale' werkkring.

In de periode 1995 tot 1997 is gestart met een aantal versterkte lio-stages waaraan ongeveer 650 lio's per jaar deelnamen uit PABO's, NLO's en ULO's. Formeel vallen deze niet onder de duale leerwegen. In 1997/1998 is een experiment uitgevoerd met 2.000 lio's van PABO's, waarvan de helft een lio-stage liep en de andere helft als lio-werknemer functioneerde. Uit de evaluatie van dit experiment (Van der Neut en Louwes, 1998) is gebleken dat het lio-schap een positieve invloed heeft op de beroepsvoorbereiding van

de aanstaande leraar basisonderwijs. Voorts blijkt de kwaliteit van het onderwijs in het laatste jaar van de PABO-opleiding (en ook in de voorafgaande jaren) verbeterd te worden door de terugkoppeling van ervaringen van de lio's. Lio's melden dat zij zich beter voorbereid voelen op hun aankomende werksituatie. Over het algemeen blijkt de lio-werknemer positiever te oordelen over zijn/haar positie binnen de school en over de acceptatie als collega dan de lio-stagiair. Lio-werknemers hebben doorgaans een breder takenpakket dan de stagiaires, want zij voeren ook gesprekken met ouders en zij wonen teamvergaderingen bij. Ook voeren schoolleiders vaker een functioneringsgesprek met hen en is er vaker overleg tussen hun begeleider op de basisschool en de begeleider vanuit de lerarenopleiding.

De pilots die in 1998/1999 in het wetenschappelijk onderwijs van start zijn gegaan, kennen een vergelijkbare variatie in de duur en opzet van de duale opleidingen. De commissie 'Beoordeling experimenten duale opleidingen wetenschappelijk onderwijs' (ook wel de commissie Veltman genoemd) heeft van de 22 ingediende voorstellen uit de eerste tranche er zeven goedgekeurd. Bij haar beoordeling gebruikte de commissie onder meer als criterium: het wetenschappelijk karakter van de opleiding, de bijdrage van de opleiding aan het stelsel van hoger onderwijs en of de opleiding voorziet in een maatschappelijke behoefte. Van verschillende kanten is daarbij de kanttekening geplaatst dat universitaire opleidingen hierdoor niet hun bredere oriëntatie mogen verliezen. In 2001 zullen de WO-pilots geëvalueerd worden. Daarna zal de minister besluiten over een meer structurele WO-invulling van de duale opleidingen.

2.2.3 Verkorte en versnelde opleidingen

Naast het sterk stijgend opleidingsaanbod in het aangewezen onderwijs valt ook bij een aantal bekostigde instellingen een steeds grotere variatie aan verkorte, aan de vraag aangepaste leerroutes waar te nemen, vooral in het HBO. Enkele recente voorbeelden daarvan zijn:

- de deeltijdstudie Economie compact, een gezamenlijk initiatief van vier bekostigde hogescholen in nauwe samenwerking met een aantal partners uit het bedrijfsleven en gericht op MBO-ers met een baan;
- de ING-IT-opleiding waarbij de ING schoolverlaters in dienst neemt die in een parallel traject van werken en leren bij drie bekostigde hogescholen hun HBO-opleiding krijgen (het is de bedoeling dat voor deze opleiding een aparte CROHO-registratie wordt aangevraagd);
- de HEAO-opleiding die aan de Hogeschool van Amsterdam van start gaat en waarvan het vierde cursusjaar ook in de vorm van een baan kan worden vervuld;
- de verkorte doctoraalopleiding Fiscaal recht die de Universiteit Leiden aanbiedt aan ambtenaren/belastingcontroleurs van het ministerie van Financiën;
- de tweejarige deeltijddoctoraalopleiding Bedrijfskunde aan de Erasmus Universiteit.

Dit aanbod wordt gestimuleerd door de toegenomen vraag aan hoger opgeleiden in sommige delen van de arbeidsmarkt, gecombineerd met de behoefte bij de bekostigde instellingen aan het verwerven van extra financiële middelen. Naast voordelen (concrete mogelijkheden voor levenslang leren, en vooral in het hoger beroepsonderwijs een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt) houden deze ontwikkelingen ook een aantal risico's in:

op opleidings-/diplomaniveau:

- de versmalling en te sterke functiegerichtheid die in de opleidingen kan optreden door de invloed die de betrokken bedrijven soms krijgen op de invulling van de curricula;
- een te weinig zorgvuldige of deskundige beoordeling van het niveau van de 'werk'componenten in de opleiding;
- ongecontroleerde of oncontroleerbare vrijstellingsregelingen, omdat voor de equivalentie van kennis en ervaring die eerder/elders is opgedaan met de studie-onderdelen waarvoor vrijstelling wordt gegeven, geen algemene regelingen bestaan;



op stelselniveau:

- de via andere operaties beoogde transparantie (en ook de macrodoelmatigheid) wordt door deze ontwikkelingen deels tenietgedaan.

De komende tijd dienen deze ontwikkelingen daarom met aandacht te worden gevolgd.

2.2.4 University College Utrecht

Bij de ontwikkelingen binnen de instellingen voor wetenschappelijk onderwijs neemt het University College, als nieuw gestart onderdeel (september 1998) van de Universiteit van Utrecht, een aparte plaats in. Het betreft een kleinschalige en intensieve Engelstalige academische opleiding voor Nederlandse en buitenlandse studenten. De universiteit maakt gebruik van de mogelijkheid die artikel 7.2 van de WHW biedt om onderwijs te verzorgen en examens af te nemen in een andere taal dan het Nederlands. Hiermee is binnen het bestaand onderwijs een aparte 'top-opleiding' gecreëerd. De studenten van het University College staan ingeschreven bij de Universiteit Utrecht en betalen naast het wettelijk verplichte collegegeld een bedrag van f 12.000,- per cursusjaar voor kost en inwoning op de campus. De studenten volgen een programma van drie (voor VWO-ers) of twee jaar (voor studenten met een propedeuse wetenschappelijk onderwijs) en krijgen bij voldoende resultaat het Bachelor of Arts (BA) of Bachelor of Science (Bsc) getuigschrift. Selectie vindt plaats op basis van geschiktheid en motivatie. Het onderwijsaanbod, dat grotendeels verzorgd wordt door docenten van de Universiteit Utrecht, omvat naast de 'academic core' de disciplines Arts and humanities; Science en Social Science. Met een aantal buitenlandse instellingen zijn afspraken over een eventuele vervolgstudie gemaakt. Zij die aan het University College een medische majorstudie hebben afgerond kunnen volgens de Universiteit Utrecht instromen in haar reguliere opleiding Geneeskunde. Mocht het voorstel tot wijziging van de wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek houdende aanpassingen in het systeem van selectie voor opleidingen waarvoor een toelatingsbeperking is vastgesteld (25.947 vergaderjaar 1997/1998) worden aangenomen, dan reserveert de Universiteit Utrecht een deel van de opleidingscapaciteit Geneeskunde voor kandidaten die zich door vooropleiding of werkervaring hebben onderscheiden.

2.3 Samenwerking

Naast het samengaan door fusies doen zich in het hoger onderwijs steeds meer vormen van samenwerking voor. Tussen universiteiten onderling en hogescholen onderling waren verschillende varianten al langer gebruikelijk. Sinds enige tijd doen zich naast de samenwerking tussen universitaire en niet-universitaire Lerarenopleidingen, ook steeds meer vormen voor van bestuurlijke en/of onderwijskundige samenwerking tussen universiteiten en hogescholen. Deze variëren van zeer praktische projecten op opleidingsniveau tot nieuwe institutionele kaders. Ook de doelstellingen zijn verschillend, zoals blijkt uit een aantal hieronder beschreven varianten. De meeste van deze samenwerkingsvormen zijn nog te jong om de effecten ervan op de kwaliteit van het onderwijs te kunnen beoordelen. Vanuit het bestaande binaire stelsel zal, in de toekomst, een belangrijke toetssteen daarbij zijn of in de eindtermen van de opleiding en de kwalificaties van de afgestudeerden het wetenschappelijk niveau en het hoger beroepsniveau duidelijk onderscheiden blijven.

Amsterdam

Het samenwerkingsverband van de Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool van Amsterdam is opgericht op grond van artikel 8.1 van de WHW. Dit wetsartikel biedt besturen van twee of meer instellingen voor hoger onderwijs de mogelijkheid om een gemeenschappelijke regeling te treffen. Bij deze regeling kan een samenwerkingsinstituut worden ingesteld, waaraan bepaalde bevoegdheden van organen van de deelnemende

instellingen worden overgedragen. Met de samenwerking beoogt men meer mogelijkheden te bieden aan studenten om met een gering tijdverlies over te stappen; om voor nieuwe kennisgebieden nieuwe, gecombineerde WO/HBO-opleidingen aan te bieden en wetenschappelijk onderzoek als kennisbron voor alle HBO-opleidingen beter toegankelijk te maken. Ook is de bundeling van krachten erop gericht geen (gemeenschaps)geld aan nodeloze onderlinge concurrentie te verspillen.

Het samenwerkingsverband staat bekend onder de naam Universiteit-Hogeschool van Amsterdam (UHA). De UHA, die een eigen rector en secretaris heeft gekregen, is in januari 1998 met vijf projecten van start gegaan. Eén daarvan is een gemeenschappelijk oriëntatiejaar voor HAVO- en VWO-abituriënten. Zij komen niet in aanmerking voor studiefinanciering en gebruiken geen HBO- of WO-inschrijftijd. Voor dit oriëntatiejaar hebben zich 45 studenten in 1998 ingeschreven. De overige pilots betreffen de invulling van de verwijzingsfunctie van de propedeuse; betere doorstroombmogelijkheden van wetenschappelijk onderwijs naar hoger beroepsonderwijs en vice-versa, en het ontwikkelen van gezamenlijke afstudeervarianten of modules. Een haalbaarheidsonderzoek moet uitwijzen of per september 2000 begonnen kan worden met een nieuwe gecombineerde HBO/WO-opleiding op het gebied van de Internationale logistiek en vervoerskunde.

Groningen

In 1995 startten de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) en de Hanzehogeschool een samenwerkingstraject dat betrekking heeft op de opleidingen Tandheelkunde en Mondhygiëne. Medio 1996 sloot ook een MDGO-opleiding voor tandartsassistenten zich hierbij aan. Het vertrekpunt van het experiment was in dit geval de visie op de beroepsuitoefening: het beroepenveld gaf aan dat het zinvol is voor tandartsen, mondhygiënist en tandarts-assistenten om, ieder vanuit het eigen beroepsprofiel, intensief samen te werken. De doelstellingen zijn helder verwoord en de deelnemers zijn positief over de tot nu toe bereikte resultaten. De samenwerking in de opleiding vindt met name plaats in de practica. Het didactisch concept (probleemgestuurd onderwijs) geeft een goede impuls voor de samenwerking. Op theoretisch vlak is de samenwerking beperkt; mede daardoor is het voor de verschillende deelnemers mogelijk de eigen identiteit te bewaren. Blijkbaar was in dit geval institutionele fusie niet noodzakelijk voor gerichte inhoudelijke en onderwijskundige synergie. Wel geven de geleidingen aan dat, naarmate een meer definitieve structuur zichtbaar wordt, de steun van en goede afspraken tussen de colleges van bestuur geboden zijn. Formeel zijn de opleidingen ondergebracht bij twee verschillende faculteiten. Vanuit deze faculteiten worden personeelsleden gedetacheerd bij het Instituut Mondzorg, dat beperkte bevoegdheden heeft. De materiële en personele randvoorwaarden, maar ook een aantal onderwijsorganisatorische aspecten (jaarindeling, positionering examencommissie) vallen buiten zijn jurisdictie. Dit was in de beginfase van het experiment niet erg bezwaarlijk, maar vraagt thans, bij bestendiging, om goede afspraken. Het instituut heeft behoefte aan eigen beleidsruimte.

Nijmegen

De Katholieke Universiteit Nijmegen (KUN) en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN) hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Daarin zijn afspraken gemaakt over doorstroming van studenten, het gebruik van elkaars diensten, apparatuur en huisvesting. Intensieve samenwerking wordt van belang geacht omdat beide instellingen onderwijs verzorgen op deels verwante, deels identieke gebieden. Het gezamenlijk aanbieden van opleidingstrajecten/modulen biedt schaalvoordelen en verhoogt de efficiëntie.



Naast de samenwerking van de Lerarenopleidingen is het PUSH-project één van de gevolgen van de intensieve contacten tussen HAN en KUN. PUSH is een project op centraal niveau dat de samenwerking tussen beide instellingen op opleidings- en facilitair niveau stimuleert, activeert en ondersteunt, met twee coördinatoren, van elke instelling één. Uitvoering van de deelprojecten gebeurt door de opleidingen. Het project omvat drie aandachtsgebieden: de functies van de propedeuse, de doctoraalfase (doctoraalklassen voor HBO-instroom/twee opleidingen in vijf jaar) en 'uitval' in het doctoraal (KUN) c.q. de hoofdfase (HAN).

Technische universiteiten

De drie technische universiteiten (Technische Universiteit Eindhoven, TUE; Technische Universiteit Delft, TUD en Universiteit Twente, UT) werken op opleidingsniveau samen met technische HBO-opleidingen in de regio. Het betreft voor de Universiteit Twente in ieder geval de opleidingen Werktuigbouwkunde, Elektrotechniek en Scheikundige technologie. Nu de academie voor beeldende kunsten en vormgeving, de AKI, ook op de campus is gevestigd, is een begin gemaakt met samenwerking tussen de UT en deze HBO-instelling. Binnen de minortrajecten van de UT worden er twee ontwikkeld waarin de samenwerking van de academie beeldende kunsten en de universiteit in de onderwijspraktijk gestalte krijgt. Het gaat daarbij om de combinatie faculteit Informatica van de UT en de afdeling Mediakunst van de AKI en om die van Toegepaste onderwijskunde UT en Grafisch ontwerpen van de AKI.

Voor de Technische Universiteit Eindhoven en de Technische Universiteit Delft geldt ook dat zij op opleidingsniveau met hogescholen samenwerken. De eerstejaarsstudenten kunnen zonder noemenswaardige vertraging overstappen van wetenschappelijk onderwijs naar hoger beroepsonderwijs en omgekeerd. Het laatste komt evenwel minder vaak voor. Gezamenlijk verzorgt men de post HBO-opleiding 'Structural engineering'. De door de TU's centraal georganiseerde 'meeloopdagen' voor VWO-scholieren staan ook open voor HTO-studenten.

Maastricht

De Universiteit Maastricht werkt binnen de opleiding Geneeskunde samen met de Hogeschool Maastricht. Daarnaast verzorgt men samen met deze hogeschool cursussen 'ondernemersplan' voor medewerkers en ex-studenten. De combinatie Universiteit en Hogeschool Maastricht werkt samen met de Universiteit van Amsterdam aan de Amsterdam/Maastricht Summer University, die een vijftal cursussen verzorgt op het gebied van recht, journalistiek, kunst en bedrijfskunde.

2.4 De uitwerking van de wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie

In 1997 is een wetwijziging in werking getreden die betrekking heeft op de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten (Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie, MUB). Deze wet is gericht op verhoging van de kwaliteit van de primaire processen van onderzoek en onderwijs binnen de universiteiten, op versterking van de bestuurskracht van de universiteit als maatschappelijke organisatie en op vergroting van haar zelfstandigheid.

Over de invoering van de MUB verscheen medio 1998 het rapport 'De kanteling in het universitaire bestuur', van de klankbordgroep Invoering MUB, de commissie Datema. De klankbordgroep was ingesteld door de minister en had tot taak de voorspoedige invoering van de nieuwe bestuursorganisatie bij de universiteiten te bevorderen en de betrokkenen in de instelling te stimuleren om optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die de wet biedt. Met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs geeft de commissie Datema aan dat de effecten van de invoering van de MUB op onderwijs en onderzoek niet vast te stellen zijn, gezien de korte invoeringstermijn.

De inspectie heeft in de evaluatie bestuurlijke hantering 1998 aandacht besteed aan de implementatie van de MUB.

Een groot aantal universiteiten was voor de implementatie van de MUB bezig met vernieuwingen door te voeren, onder meer op het gebied van integraal management, decentralisatie van bevoegdheden of het instellen van onderzoeksinstituten. De MUB heeft deze processen gestimuleerd en gefaciliteerd.

De universiteiten hebben de ruimte binnen de MUB gebruikt om de inrichting van de bestuursstructuur af te stemmen op de cultuur en aard van de eigen instelling. Op facultair- en opleidingsniveau is de MUB aangegrepen om tegemoet te komen aan specifieke vereisten op het gebied van onderwijsorganisatie en inhoud (bijvoorbeeld faculteiten met een multidisciplinair karakter).

Om verantwoordelijkheden en taken duidelijk aan het primair proces (onderwijs en onderzoek) te verbinden, zijn universiteiten ertoe overgegaan integraal management in te voeren op het niveau van de faculteit. Op de meeste universiteiten is de decaan, eventueel bijgestaan door een managementteam, verantwoordelijk voor de inrichting van het onderwijs en onderzoek binnen de faculteit. Enkele universiteiten hebben een faculteitsbestuur, waarin ook een studentlid een adviserende stem heeft. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs ligt, bij de meeste universiteiten, bij de opleidingsdirecteur. De vakgroepenstructuur is verlaten en vervangen door afdelingen, secties of capaciteitsgroepen. Deze basiseenheden leveren onderzoeks- en onderwijs-capaciteit aan opleidingen en faculteiten. De positie van onderzoek in organisatorische zin verschilt binnen de universiteiten. Er zijn onderzoeksinstituten die binnen de faculteit opereren, interfacultaire onderzoeksinstituten en zelfstandige onderzoeksinstituten. Doorgaans worden deze geleid door een wetenschappelijk directeur.

Met de nieuwe bestuursstructuur, het integraal management en decentralisatie zijn belangrijke voorwaarden geschapen ten aanzien van de kwaliteitsbevordering van het primaire proces binnen de universiteiten. De inspectie stelt echter vast dat de reële kwaliteitsbevordering van het onderwijs- en onderzoeksproces nog zal moeten blijken. De gremia van de verschillende bestuurslagen geven aan dat hun rollen in de komende tijd verder uitgekristalliseerd zullen worden.

De door de MUB gestimuleerde tendens om wetenschappelijk onderwijs en onderzoek elk hun eigen organisatiekader te geven, bergt ook het risico in zich van een zekere verwijdering tussen beide. Dit risico wordt nog vergroot doordat de universiteiten zich steeds meer toeleggen op het verwerven van derde geldstroomonderzoek.

De universiteiten geven aan dat het belang van de rol van de opleidingscommissies is toegenomen door het wegvallen van de vakgroepen. De inspectie stelt vast dat een aantal opleidingscommissies zich sterk richt op kwaliteit en studiebaarheid van het curriculum en in dat kader activiteiten ontplooit. De functies en taken van veel opleidingscommissies moeten echter nog explicieter vorm krijgen. Veel wordt daarbij overgelaten aan het initiatief van de afzonderlijke opleidingscommissies.

De wet voorziet in een keuze voor gedeelde of ongedeelde medezeggenschap. De meerderheid van de universiteiten hanteert het ongedeelde stelsel, waarin personeel en studenten gezamenlijk de adviesfunctie uitoefenen. In het gedeelde stelsel zijn aparte medezeggenschapsorganen voor personeel en studenten ingesteld en is de Wet op de Ondernemingsraden van kracht.

2.5 Studenten

2.5.1 Studenten hoger beroepsonderwijs

Tabel 2.5.1a *Instroom initieel hoger beroepsonderwijs 1993-1998, tussen haakjes het percentage vrouwen*

Instroom (voltijd)	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Onderwijs	9.600 (70)	10.661 (69)	9.641 (70)	9.793 (71)	9.942 (73)	9.834 (77)
Techniek	12.741 (16)	12.285 (16)	12.035 (17)	11.926 (17)	12.500 (16)	13.207 (17)
Gezondheid	4.675 (81)	4.659 (81)	4.798 (80)	6.359 (82)	5.806 (82)	5.530 (83)
Economie	17.469 (44)	17.000 (44)	18.140 (43)	20.683 (43)	20.514 (44)	22.289 (45)
Gedrag en maatschappij	7.494 (77)	8.125 (79)	7.893 (79)	8.197 (80)	8.169 (82)	7.937 (82)
Taal en cultuur	3.362 (55)	3.423 (56)	3.397 (56)	3.348 (58)	3.366 (58)	3.281 (60)
Totaal voltijd	55.341 (50)	56.153 (51)	55.904 (51)	60.306 (52)	60.297 (53)	62.078 (53)

De instroom in de voltijdsopleidingen in het hoger beroepsonderwijs is in 1998 met 1.782 studenten toegenomen. Deze toename is het gevolg van een verhoogde instroom in de sectoren Economie en Techniek; in de overige sectoren is de instroom lager dan in 1997. Zowel in de sector Gedrag en maatschappij als in de sector Onderwijs neemt het percentage vrouwen nog steeds toe; in de sector Techniek blijft de instroom van vrouwen qua percentage erg laag.

Tabel 2.5.1b *Instroom in deeltijdsopleidingen hoger beroepsonderwijs 1993-1998, tussen haakjes het percentage vrouwen*

Instroom (deeltijd)	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Onderwijs	2.744 (55)	2.144 (57)	1.663 (56)	1.497 (59)	1.528 (62)	2.176 (68)
Techniek	811 (12)	659 (12)	695 (10)	783 (11)	833 (10)	1.275 (9)
Gezondheid	1.595 (75)	1.373 (73)	1.230 (73)	1.314 (76)	1.303 (74)	1.304 (74)
Economie	1.957 (39)	1.600 (39)	1.796 (34)	2.575 (30)	2.759 (35)	3.445 (36)
Gedrag en maatschappij	2.694 (66)	2.380 (67)	2.073 (68)	2.228 (69)	2.522 (68)	2.667 (69)
Taal en cultuur	386 (55)	374 (57)	307 (55)	336 (60)	288 (59)	293 (58)
Totaal deeltijd	10.187 (55)	8.530 (56)	7.764 (52)	8.733 (51)	9.233 (53)	11.160 (52)

De instroom in de deeltijdsopleidingen in het hoger beroepsonderwijs is in 1998 met 1.926 studenten toegenomen. De verhoogde instroom vindt plaats in de sectoren Onderwijs, Techniek en Economie.

Tabel 2.5.1c Totaal instroom in hoger beroepsonderwijs 1993-1998, tussen haakjes percentage vrouwen

Instroom	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Totaal voltijd/deeltijd	65.528 (51)	64.683 (52)	63.668 (51)	69.039 (52)	69.530 (53)	73.238 (53)

Bron tabellen 2.5.1a t/m c: Centraal Register inschrijving Hogere Beroepsonderwijs, CRIHO (IB-Groep), stand van zaken per december 1998.
 Voorlopige cijfers van de jaren 1997 en 1998. Indeling gebieden volgens HOOP. Voltijd inclusief duaal onderwijs (t/m 1997 coop).
 Bij Gezondheid ontbreekt t/m 1995 een aantal paramedische opleidingen. In 1996 zijn daardoor alle ingeschrevenen als instroom geteld.
 Dus t/m 1995 is de instroom onderschat en in 1996 overschat.

In totaal is de instroom in het hoger beroepsonderwijs met zo'n 3.700 studenten gestegen ten opzichte van 1997.

Tabel 2.5.1d Aantal ingeschrevenen hoger beroepsonderwijs (initieel+voortgezet) 1993-1998, tussen haakjes het percentage vrouwen

Deelname (voltijd)	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Onderwijs	36.624 (69)	38.707 (69)	38.581 (69)	38.561 (69)	38.920 (70)	37.040 (72)
Techniek	51.503 (15)	51.585 (15)	50.996 (15)	48.794 (16)	47.990 (16)	48.389 (16)
Gezondheid	16.821 (80)	17.141 (80)	17.327 (79)	19.342 (80)	20.043 (80)	20.463 (81)
Economie	63.732 (43)	65.023 (44)	67.066 (43)	70.501 (43)	73.637 (43)	79.588 (44)
Gedrag en maatschappij	24.311 (77)	27.278 (77)	28.681 (77)	29.758 (78)	30.246 (79)	30.076 (80)
Taal en cultuur	16.073 (55)	15.964 (55)	15.282 (55)	14.677 (56)	14.387 (56)	13.797 (57)
Totaal voltijd	209.064 (49)	215.698 (49)	217.933 (49)	221.633 (50)	225.223 (51)	229.353 (51)

Tabel 2.5.1e Aantal ingeschrevenen hoger beroepsonderwijs deeltijd 1993-1998, tussen haakjes het percentage vrouwen

Deelname (deeltijd)	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Onderwijs	11.176 (56)	10.244 (56)	8.809 (56)	7.975 (57)	7.625 (58)	8.432 (62)
Techniek	4.247 (9)	3.919 (9)	3.827 (9)	3.915 (9)	3.941 (10)	4.582 (9)
Gezondheid	5.192 (76)	4.701 (76)	4.352 (75)	4.365 (76)	4.452 (75)	4.472 (74)
Economie	9.183 (37)	8.406 (37)	8.279 (36)	9.334 (33)	10.296 (34)	11.729 (35)
Gedrag en maatschappij	9.462 (66)	8.951 (65)	8.371 (66)	8.274 (66)	8.783 (67)	9.325 (68)
Taal en cultuur	2.355 (59)	2.097 (59)	1.806 (59)	1.669 (59)	1.630 (60)	1.558 (61)
Totaal deeltijd	41.615 (52)	38.318 (52)	35.444 (51)	35.532 (50)	36.727 (50)	40.098 (51)

Tabel 2.5.1f Totaal aantal ingeschrevenen hoger beroepsonderwijs 1993-1998, tussen haakjes het percentage vrouwen

Deelname (voltijd/deeltijd)	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Totaal	250.679	254.016	253.377	257.165	261.950	269.451
voltijd/deeltijd	(49)	(50)	(50)	(50)	(51)	(51)

Bron tabellen 2.5.1 d t/m f: CRIHO (IB-Groep), stand van zaken per december 1998. Voorlopige cijfers van de jaren 1997 en 1998. Voltijd: inclusief duaal onderwijs t/m 1997 coop. Indeling gebieden volgens HOOP. Bij vt Gezondheid ontbreekt t/m 1995 een aantal paramedische opleidingen.

Het totaal aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs is in 1998 met 7.500 gestegen tot 269.449 studenten.

De deelname in de sector Economie, al jaren de sector met de meeste studenten, is in 1998 het meest gestegen. In de sector Techniek stijgt het aantal studenten weer. De deelname in het Hoger Pedagogisch Onderwijs neemt af; dat komt door de geringe interesse voor de Lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs. De Lerarenopleidingen voor het basisonderwijs kunnen zich echter verheugen in een stijgende deelname.

2.5.2 Studenten wetenschappelijk onderwijs

Tabel 2.5.2a Instroom initieel wetenschappelijk onderwijs 1993-1998, tussen haakjes het percentage vrouwen

Instroom	'93/'94	'94/'95	'95/'96	'96/'97	'97/'98	'98/'99
Natuur	2.897 (32,9)	2.894 (35,7)	2.639 (34,1)	2.631 (36,3)	2.822 (36,8)	2.751 (37,2)
Techniek	4.935 (16,0)	4.751 (16,6)	4.158 (16,0)	3.967 (17,2)	4.246 (17,5)	4.476 (18,5)
Gezondheid	2.499 (59,8)	2.583 (56,9)	2.459 (60,1)	2.595 (59,8)	2.734 (62,6)	2.616 (66,1)
Economie	5.042 (25,3)	5.001 (27,8)	4.508 (26,6)	4.401 (28,9)	4.846 (27,9)	5.840 (30,7)
Recht	4.497 (53,6)	4.612 (54,8)	4.552 (53,8)	4.130 (55,8)	4.139 (57,2)	4.296 (58,0)
Gedrag en maatschappij	7.101 (65,4)	6.567 (67,6)	5.562 (67,9)	5.645 (69,1)	5.904 (69,1)	6.848 (70,1)
Taal en cultuur	4.777 (69,1)	4.376 (67,4)	3.819 (66,2)	3.665 (65,7)	3.541 (67,3)	3.811 (69,6)
Totaal	31.748 (46,8)	30.784 (47,4)	27.697 (46,9)	27.034 (48,4)	28.232 (48,4)	30.638 (50,0)

Bron: Ministerie van OCenW

In 1998 is de instroom in totaal opnieuw toegenomen; nu met 2.406 studenten. In 1997 was de toename bijna 1.200 studenten. Vooral in de sectoren Economie en Gedrag en maatschappij. In de andere sectoren is de instroom ongeveer gelijk gebleven. Het percentage vrouwen in de sectoren Economie en Techniek neemt langzaam toe, maar blijft nog ver achter bij dat van de overige sectoren. De inspanningen van verschillende universiteiten meer vrouwen voor technische studies aan te trekken, leveren nog weinig effect op.

Tabel 2.5.2b Aantal ingeschrevenen in het wetenschappelijk onderwijs 1993-1998, tussen haakjes het percentage vrouwen

Deelname	'93/'94	'94/'95	'95/'96	'96/'97	'97/'98	'98/'99
Natuur	12.766 (32,1)	12.647 (33,3)	12.380 (34,0)	12.584 (33,9)	12.654 (34,5)	12.663 (35,1)
Techniek	23.815 (15,8)	22.683 (16,6)	21.235 (17,0)	23.318 (16,8)	22.765 (17,0)	23.048 (17,5)
Gezondheid	17.135 (58,0)	17.563 (57,6)	17.624 (58,8)	18.133 (58,1)	18.424 (58,6)	18.796 (59,6)
Economie	24.816 (25,2)	24.565 (26,2)	23.218 (26,6)	23.804 (26,3)	23.375 (26,4)	25.020 (27,3)
Recht	24.363 (51,1)	23.521 (52,0)	23.064 (52,2)	24.254 (52,1)	24.179 (52,4)	23.952 (53,7)
Gedrag en maatschappij	31.926 (63,1)	30.983 (64,7)	28.684 (66,0)	29.716 (65,6)	29.062 (65,9)	29.967 (66,4)
Taal en cultuur	25.684 (68,1)	24.279 (67,1)	22.196 (66,5)	22.453 (65,0)	21.098 (64,6)	20.542 (65,0)
Totaal	160.505 (46,2)	156.241 (46,8)	148.401 (47,2)	154.262 (46,5)	151.557 (46,6)	153.988 (47,2)

Bron: Ministerie van OCenW

Na de terugval van het totaal aantal ingeschreven studenten in 1997 is het wetenschappelijk onderwijs weer gegroeid met 2.431 studenten en is bijna het peil van 1996 weer bereikt. De stijging van het totaal aantal studenten is bijna geheel het gevolg van de stijging in de sector Economie. De sector Gedrag en maatschappij blijft de sector met de meeste studenten en neemt zelfs nog toe in omvang.

2.6 Personeel

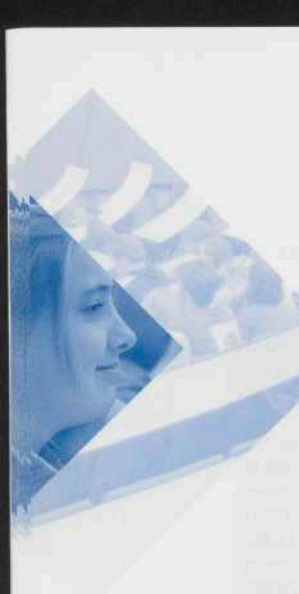
2.6.1 Personeelsontwikkeling hoger beroepsonderwijs

Tabel 2.6.1a Omvang docerend personeel (DOP) en onderwijsbeheerspersoneel (OBP) in fte en aantal

Pers. HBO peildatum 1-10	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Omvang DOP fte	13.956	13.856	13.196	13.041	13.201	13.254
Aantal	20.320	19.952	18.811	18.645	18.601	18.548
Omvang OBP fte	8.098	8.230	8.272	8.135	8.434	8.632
Aantal	10.016	10.161	9.863	9.925	10.274	10.505

Bron: Registratie Arbeidsmarkt relaties Hoger Onderwijs (RAHO)

De verhouding tussen het docerend personeel en het ondersteunend personeel is in de afgelopen zes jaar sterk gewijzigd. Het aantal docenten-fte's is teruggelopen en het aantal fte's ondersteunend personeel is in de periode toegenomen. In 1997 en 1998 is het aantal docenten-fte's weer gestegen als gevolg van de verhoogde instroom. In het Onderwijsverslag over 1997 heeft de inspectie gemeld dat de ondersteuning vooral is gebruikt voor de schaalvergroting en de professionalisering van de voorlichting, het stafpersoneel en de automatisering en minder voor de directe ondersteuning via onderwijsassistenten en secretariaat. Voor haar een noodzakelijke ontwikkeling in het kader van de organisatie-ontwikkeling en professionalisering in het hoger onderwijs.



Tabel 2.6.1b Leeftijdverdeling DOP - hoger beroepsonderwijs

leeftijdsklasse (fte's)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<25	35,8	22,1	15,7	9,0	11,6	20,6	20,9
25-29	553,5	509,4	437,6	331,7	297,9	297,0	298,5
30-39	3858,4	3661,4	3426,0	2959,3	2631,9	2484,4	2272,1
40-49	6491,7	6470,6	6298,1	6065,8	5819,0	5581,7	5464,3
50-59	2767,6	3058,8	3408,3	3575,5	3957,3	4457,9	4816,2
60+	209,7	233,3	270,6	254,8	323,3	359,5	382,5

Bron: RAHO

De gemiddelde leeftijd van de docenten in het hoger beroepsonderwijs stijgt nog steeds. In de leeftijdscategorie 30 - 39 neemt het aantal docenten af, terwijl in de leeftijdscategorie 50 jaar en ouder het aantal docenten toeneemt. De vergrijzing van het hoger beroepsonderwijs zet nog verder door.

Tabel 2.6.1c Kenmerken DOP - hoger beroepsonderwijs

Kenmerken DOP	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Percentage vast dienstverband (van het aantal personen)	74	77	82	85	84	85	83
Gemiddelde leeftijd	43,0	43,5	44,1	44,7	45,3	45,8	46,2
Percentage vrouwen	31	31	31	32	32	33	34

Bron: RAHO

Vanaf 1992 is het percentage vaste dienstverbanden sterk gestegen en is de gemiddelde leeftijd van het docerend personeel gestegen van 43 jaar tot 46,2 jaar. Binnen het docentenbestand neemt het percentage vrouwen verder toe.

Tabel 2.6.1d Salarisschalen DOP aantal personen hoger beroepsonderwijs, percentage vrouwen tussen haakjes

DOP-salarisschaal	11	12	13	14	15	16+
1992	6.959 (36)	8202 (21)	589 (6)	167 (4)	75 (4)	85 (6)
1993	6.978 (38)	8565 (21)	577 (6)	157 (4)	69 (3)	86 (6)
1994	7.041 (39)	8.710 (22)	589 (7)	135 (4)	60 (2)	82 (6)
1995	6.749 (41)	8.758 (23)	553 (7)	115 (5)	51 (6)	75 (3)
1996	6.619 (41)	8.893 (24)	523 (7)	100 (3)	47 (4)	73 (5)
1997	6.541 (41)	9.005 (25)	527 (8)	105 (3)	37 (3)	65 (6)
1998	6.313 (42)	9.125 (26)	510 (10)	117 (9)	34 (3)	58 (5)

Bron: RAHO

Het aantal personen in de salarisschalen vanaf 13 is in deze periode sterk afgenomen. In salarisschaal 12 neemt het aantal toe. Het percentage vrouwen is vooral in de salarisschalen 11 en 12 gestegen, maar ook in de hogere functies neemt dit percentage toe. In de schalen 15 en 16 is geen toename te bespeuren.

De te verwachten stijging van de studentenaantallen moet worden opgevangen in bovenstaande context: sterke vergrijzing, een hoog percentage vaste dienstverbanden en weinig instroom van nieuwe docenten door het teruggelopen aantal fte's. Bij de instroom gaat het zowel om schoolverlaters, voor wie rekening moet worden gehouden met de aansluiting op de nieuwe tweede fase VWO, als om studenten van andere 'markten', voor wie steeds meer onderwijs op maat wordt aangeboden. De toenemende aandacht van het hoger beroepsonderwijs voor de niet-traditionele instroom (reeds werkenden die bij- en omgeschoold willen worden; contractonderwijs voor bedrijven; verschillende varianten van duaal leren) leidt tot steeds meer variatie in het opleidingsaanbod: onderwijs op maat dat rekening houdt met vooropleiding en gewenste leerroute. In paragraaf 2.2.3 is daarop reeds ingegaan.

Deze variatie in opleidingsaanbod vergt van het hoger beroepsonderwijs een grote mate van flexibiliteit. Tegelijkertijd maken ook nieuwe didactische concepten als 'leren leren', 'afstandsleren' en het onderwijsondersteunend gebruik van ICT een nieuwe invulling van de docentenrol noodzakelijk. Ten derde dwingen snelle veranderingen in verschillende vakgebieden tot een heroverweging van opleidingsdoelstellingen in de bijbehorende sectoren. Van de docenten wordt dus de komende tijd een voortdurende professionele ontwikkeling gevraagd, zowel didactisch als wat betreft de inhoud van hun vakgebied.

Stelt dit de eerstkomende jaren hoge eisen aan het zittende personeel, op afzienbare termijn zal zowel in het hoger beroepsonderwijs als in het wetenschappelijk onderwijs een omvangrijke uitstroom van docenten moeten worden opgevangen, terwijl de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden steeds knapper wordt. In sommige segmenten van de arbeidsmarkt hebben hogescholen nu reeds wervingsproblemen. Zorgen voor blijvende inzetbaarheid van oudere medewerkers biedt daarom de komende tijd meer soelaas dan regelingen voor vervroegde uittreding kunnen doen. Voor de hogescholen betekent dit dat het personeelsbeleid gericht zou moeten zijn op een zo flexibel mogelijke inzet van alle medewerkers en een optimaal gebruik van kwaliteiten, kennis en vaardigheden van docenten en overig personeel.

Scholing is voor deze blijvende inzetbaarheid een belangrijk middel. In het licht van de hierboven geschetste ontwikkelingen in het onderwijs geldt dat met name voor docenten. Zij dienen in relatie tot het zich ontwikkelende beroepenveld bij te blijven met de (vak)inhoudelijke ontwikkelingen. Op didactische gebied moeten zij leren inspelen op veranderende onderwijsvormen. En ook bij de invoering van ICT in het onderwijs zijn scholingstrajecten een belangrijk onderdeel.

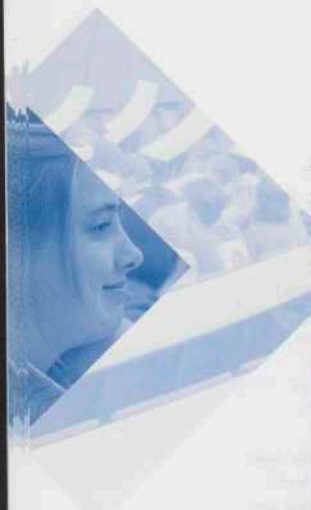
Daarnaast zal in het hoger beroepsonderwijs, net als in het wetenschappelijk onderwijs, naar wegen moeten worden gezocht om de bestaande kennis en ervaring tijdig over te dragen aan een nieuwe generatie docenten. Dit is gemakkelijker te realiseren in de opleidingsclusters waar de studentenaantallen stijgen dan in opleidingsclusters met dalende studenteninstroom.

2.6.2 Personeelsontwikkeling wetenschappelijk onderwijs

Tabel 2.6.2a Omvang docerend personeel (DOP) en onderwijsbeheerspersoneel (OBP) in fte en aantal

Personeel WO		1990	1992	1994	1996	1997
Omvang DOP	fte	22.115	23.423	23.284	21.702	21.497
	aantal	26.951	28.709	27.994	26.476	26.435
Omvang OBP	fte	20.617	21.757	21.254	20.469	20.435
	aantal	25.178	26.607	25.635	25.031	25.095

Bron: WOPI



Ten opzichte van 1996 betekenen de cijfers per 31-12-1997 een kleine daling in de omvang van de personeelsbezetting. De daling van in totaal 239 fte is het resultaat van een daling bij de mannen van 366 fte en een stijging bij de vrouwen van 127 fte. De verhouding van het OBP tot het DOP laat een heel lichte stijging zien, van .94 naar .95. De verhouding van het aantal fte tot het aantal personen laat een lichte daling zien, van .82 tot .81.

Tabel 2.6.2b Leeftijdverdeling DOP en OBP in het wetenschappelijk onderwijs

Leeftijdsklasse	1990	1992	1994	1996	1997
< 25	4.886	5.274	3.854	3.465	3.796
26 - 30	8.702	9.434	8.757	7.315	7.092
31 - 40	14.953	15.487	14.928	13.527	13.527
41 - 50	14.838	15.592	14.972	14.187	13.698
51 - 60	7.587	8.352	9.687	11.348	12.114
> 60	1.153	1.204	1.475	1.689	1.848
Totaal	52.119	55.343	53.673	51.531	51.564

Bron: WOPI

De gemiddelde leeftijd van het personeel laat opnieuw een stijging zien vergeleken met het jaar 1996. Zowel bij de mannen als de vrouwen is de laatste jaren een aanzienlijke stijging waar te nemen in de leeftijdscategorieën 51-60 en ouder dan 60. In de categorieën 21-30, 31-40 en 41-50 nemen de aantallen af.

Tabel 2.6.2c Kenmerken DOP en OBP - wetenschappelijk onderwijs

Kenmerken DOP	1990	1992	1994	1996	1997
Percentage vast dienstverband	67,6	67,6	70,0	73,0	72,5
Gemiddelde leeftijd	39,1	39,1	40,1	41,2	41,4
Percentage vrouwen	29,1	30,8	31,5	32,5	33,0

Bron: WOPI

Het aantal vaste dienstverbanden blijft ongeveer gelijk en het percentage vrouwen stijgt gestaag.

Tabel 2.6.2d Salarisschalen en percentage vrouwen wetenschappelijk onderwijs

Salarisschalen	1990	1992	1994	1996	1997
Schaal 13 - 14					
Totaal	4.183	4.222	4.202	4.085	4.052
Procent vrouwen	6,6	7,0	7,6	8,1	8,4
Schaal 15 - 16					
Totaal	1.337	1.409	1.415	1.461	1.516
Procent vrouwen	4,3	5,5	6,3	7,2	7,8
Schaal 17 >					
Totaal	1.301	1.219	1.316	1.233	1.228
Procent vrouwen	1,4	2,0	2,0	2,2	2,0

Bron: WOPI

Het percentage vrouwen in de schalen 13 tot 16 neemt over de periode licht toe. Het percentage in de schalen 17 en hoger blijft constant op 2 procent.

Net als de hogescholen zullen de universiteiten worden geconfronteerd met het probleem van continuïteit tussen de generaties.

In de jaarverslagen van de universiteiten komt de vergrijzing vooral ter sprake in het perspectief van budgettaire beperkingen. Deze maken het moeilijk om voldoende jonge academici aan te trekken, en zodoende een evenwichtige leeftijdsopbouw te bevorderen en getalenteerde jongeren kansen te geven. Dat wordt nog extra bemoeilijkt doordat, naast de bezuinigingen waarmee de universiteiten geconfronteerd zijn, de studenten-aantallen die laatste jaren nog steeds gedaald zijn en daarmee ook de vraag naar docenten. Uit de WOPI-gegevens 1998 [pagina 65] blijkt dan ook dat het wetenschappelijk onderwijs, samen met het VWO en het hoger beroepsonderwijs, duidelijk meer vergrijzing vertoont dan de rijksdiensten.

Vrijwel overal bestaan of ontwikkelt men, zo blijkt uit de jaarverslagen en ontwikkelingsplannen van de universiteiten, regelingen voor vervroegde uittreding. In een aantal gevallen gaat het om dakpanconstructies, waarin vervroegde gehele of gedeeltelijke vervulling van toekomstige vacatures financieel gefaciliteerd wordt, vooral met het oog op het behouden of aantrekken van jong talent. In het jaarverslag van de Rijksuniversiteit Groningen wordt het andere perspectief zichtbaar: 'Tot het jaar 2005 zal een relatief groot aantal hoogleraren wegens (vervroegd) pensioen de RUG verlaten.'

De omvangrijke uitstroom - en daarmee een grote vervangingsvraag - doet zich voor op een uiterst krappe arbeidsmarkt. Naar het zich laat aanzien zal er op niet al te lange termijn een groot gebrek zijn aan academici en andere hoger opgeleiden. Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, ROA, verwacht grote tekorten aan academici in 2002. Dat betekent dat de studentenaantallen waarschijnlijk weer zullen toenemen en daarmee ook de vraag naar universitaire docenten, en tegelijkertijd dat de universiteiten te maken zullen krijgen met een sterke concurrentie als het gaat om het aantrekken van wetenschappelijk personeel.

Mede in dat licht verdient het aandacht dat het ROA in de 'Toekomstverkenning arbeidsmarkt en scholing tot 2007' opmerkt dat een verminderde uitstroom van ouderen naar WAO, VUT en seniorenregelingen een zeer groot deel van de verwachte knelpunten weg zou kunnen nemen. Dit instrument is volgens het genoemde rapport zelfs effectiever om het verwachte aantal knelpunten te verminderen dan andere instrumenten, zoals herintreding van niet-participerenden. Dit geldt temeer voor de arbeidsmarktsegmenten van hoger opgeleiden, omdat er relatief weinig langdurig werklozen en niet-participerenden zijn met een hogere opleidingsachtergrond. Tegelijkertijd echter heeft een verminderde uitstroom het nadeel dat het nog moeilijker zal worden om jonge academici te behouden voor het wetenschappelijk onderwijs. Nu al blijkt het in veel sectoren problematisch om voldoende aio's te werven en vervolgens vier jaar te behouden.

Twee belangrijke onderwerpen die daarmee samenhangen en terecht veel aandacht krijgen in de verslagen en plannen, zijn de kwaliteit van de docenten en het benutten van de nieuwe media.

Traditioneel wordt de kwaliteit van het universitaire personeel meer afgemeten aan onderzoekskwaliteiten dan aan didactische vaardigheden. Het intreden van jonge docenten kan de aandacht voor de kwaliteit van het universitaire onderwijs stimuleren. In verscheidene universiteiten krijgen nieuwe docenten nu al een didactische training en in bepaalde gevallen ook de zittende docenten, al dan niet vrijwillig. Dit wordt uiteraard bevorderd doordat op dit moment de universiteiten en hogescholen nog in een concurrentiestrijd gewikkeld zijn om studenten, en door de daar ongetwijfeld mee samenhangende groeiende openheid over de kwaliteit van de onderwijsprogramma's van de verschillende instellingen.

Daarnaast spreekt uit verschillende jaarverslagen het besef van de noodzaak om te investeren in meer inzicht in de didactische gebruiksmogelijkheden van de nieuwe media.



De Rijks Universiteit Groningen merkt hierover op: 'Zicht op alle nieuwe mogelijkheden van onderwijstechnologische toepassingen is nu niet mogelijk' en de Katholieke Universiteit Nijmegen: 'Toepassing van ICT in het onderwijs is nog deels onontgonnen terrein.' Maar tegelijkertijd meldt het verslag van de KUN: 'Er zijn signalen dat binnen enkele jaren een concurrerend aanbod van tele-onderwijs zal ontstaan op academisch niveau, door uitgeverijen en communicatiebedrijven.' Van de instroom van jonge docenten mag ook op het terrein van ondersteunend ICT-gebruik een belangrijke impuls worden verwacht.

Daarnaast is het bij de komende generatiewisseling van belang aandacht te besteden aan het percentage vrouwen onder het wetenschappelijk personeel. Uit de cijfers blijkt dat zij maar heel langzaam doordringen in de hogere universitaire functies. Nederland vertoont op dit punt een opmerkelijk afwijkend beeld ten opzichte van de andere westerse landen. Het is van groot belang te zorgen dat de voorwaarden aanwezig zijn om te maken dat hierin verandering komt bij de te verwachten ingrijpende mutaties in het personeelsbestand.

Samenvattend: In het perspectief van een krappe arbeidsmarkt voor academici zal de concurrentie om de beste krachten groot worden. Van de universiteiten zal daarom veel gevraagd worden om in de komende jaren de overgang naar nieuwe generaties wetenschappelijk personeel zo gunstig mogelijk te laten verlopen.

2.7 Financiën

Tabel 2.7 Financiële kerngegevens in miljoenen weergegeven

Financiële kerngegevens HBO	1993	1994	1995	1996	1997
Baten					
rijks- en overige bijdragen overgedragen aan academische ziekenhuizen	1.997,2	-	2.278,7	2.344,4	2.424,9
college-, cursus- en examengelden	504,3	-	549,1	574,1	615,9
overige baten	430,8	-	448,1	445,8	487,0
Lasten					
personele lasten	1.988,1	-	2.147,4	2.203,7	2.338,2
huisvestingslasten	263,3	-	379,5	306,8	317,4
overige lasten	578,4	-	707,5	805,6	849,8
Saldo					
gewone bedrijfsvoering	102,5	-	41,5	48,0	22,4
buitengewone baten en lasten	20,8	-	-4,0	-0,6	-6,8

Bron: Cfi

Financiële kerngegevens WO

	1993	1994	1995	1996	1997
Baten					
rijks- en overige bijdragen overgedragen aan academische ziekenhuizen	4967,6	4.607,4	4.866,8	4.803,8	4.996,5
college-, cursus- en examengelden	-	-721,1	-764,3	-599,9	-626,1
overige baten	376,9	383,6	379,9	390,6	376,3
Lasten	1249,2	1.288,3	1.396,8	1.496,6	1.681,7
personele lasten	3996,2	3.860,6	3.942,9	3.988,5	4.047,0
huishoudingslasten	451,2	423,3	568,4	671,8	669,3
overige lasten	2005,4	1.152,8	1.212,3	1.281,7	1.509,6
Saldo					
gewone bedrijfsvoering	140,9	121,5	155,6	149,1	202,5
buitengewone baten en lasten	-28,6	-88,3	-13,7	-71,3	-71,6

Bron: Cfi

In het HOOP 1998 worden de lijnen geschetst voor het systeem van bekostiging van hogescholen en universiteiten in 1999 en daarna. Voor de hogescholen worden twee voornemens verwoord: gelijkstelling van de bekostigingsniveaus voor voltijd-, deeltijd en duaal onderwijs, om zodoende tegemoet te komen aan de toenemende differentiatie van leerwegen in het HBO, en een vereenvoudiging in het bekostigingsmodel voor de huisvesting. Deze voornemens zijn voor het HBO al direct in 1998 gerealiseerd.

Ook voor de universiteiten geeft het HOOP 1998 contouren voor een nieuw bekostigings-systeem. De veranderingen voor het WO zijn ingrijpender dan voor het HBO. De invoering van dit nieuwe bekostigingsmodel is voorzien met ingang van 1 januari 2000. De nieuwe systematiek wil de bekostiging sterker dan tot nu toe koppelen aan onderwijs-prestaties in plaats van aan aantallen studenten. Het uitgangspunt van het HOOP 1996, de universiteiten een minder studentafhankelijk en zodoende een meer stabiel budgettair perspectief te bieden, is in het HOOP 1998 dus bijgesteld. De overheid acht het (nog) niet haatbaar de bekostiging van het onderwijs direct te laten beïnvloeden door kwalitatieve indicatoren. Bij een directe koppeling aan de kwaliteit van het onderwijs voorziet ze praktische problemen (hoe meet men; op welk tijdstip) en principiële problemen (wat is de verantwoordelijkheid van de overheid bij gebleken onvoldoende kwaliteit). De overheid kiest daarom voor een indirecte koppeling, namelijk via de keuzes en prestaties van de studenten. Deze indirecte koppeling moet worden bevorderd en gewaarborgd door verbetering van het functioneren van de kwaliteitszorg, door verbetering van de transparantie van het onderwijsaanbod en door informatievoorziening aan studenten.

De bijdragen van de overheid ten behoeve van het onderwijs worden als een lumpsum ter beschikking gesteld aan de universiteiten en hogescholen. In de rijksbegroting zijn echter ook een aantal posten opgenomen die expliciet gericht zijn op specifieke aspecten van de kwaliteit van het onderwijs. Voor het HBO zijn dat middelen voor de bevordering van de ICT in de Lerarenopleidingen; voor het doelgroepenbeleid (positie van allochtonen, deelname van vrouwelijke studenten aan economische en technische opleidingen, deelname van mannelijke studenten aan Lerarenopleidingen voor het basisonderwijs); voor samenwerkingsprojecten MBO-HBO; voor internationalisering en voor de aansluiting technische HBO-opleidingen op de arbeidsmarkt. Dit laatste middelen de in 1998 opgerichte stichting AXIS, waarin overheid (OCenW, EZ, SZWO) onderwijs (waar onder HBO, WO) en werkgevers (MKB, VNO-NCW) zitting hebben. Het arrangement van het vernieuwingsfonds HBO liep in 1998 af en is met één jaar verlengd. Het fonds 'Kwaliteit en studeerbaarheid' heeft in 1998 de derde en laatste tranche toegewezen.

Het innovatiebudget wetenschappelijk onderwijs bevat subsidies voor experimenten met duale leerwegen, voor verbetering van de aansluiting VWO - WO, voor verhoging van de ULO-instroom, en voor de uitvoering van het convenant bèta-techniek (eveneens via AXIS). Ten laste van het fonds 'Kwaliteit en studeerbaarheid' is in 1998 evenals in het hoger beroepsonderwijs de derde en laatste tranche toegekend.

2.8 Internationalisering

Het belang van internationalisering wordt op de verschillende niveaus binnen zowel het wetenschappelijk als het hoger beroepsonderwijs onderkend. De internationale contacten en internationale uitwisseling zijn het afgelopen decennium uitgebreid, mede door stimuleringsprogramma's van de overheid en van de Europese Unie. Het hoger onderwijs bereidt studenten meer en meer voor op een internationale arbeidsmarkt, zowel in Nederland als daarbuiten. Zelf opereert het ook op een internationale arbeidsmarkt. Studenten- en docentenmobiliteit zijn tot nu toe de belangrijkste elementen in internationalisering.

In het Onderwijsverslag 1997 heeft de inspectie een uitgebreide beschrijving gegeven van de stand van zaken aangaande het aanbod aan opleidingen in een buitenlandse taal, masterprogramma's en opleidingen met bi-diplomerings. Daarnaast zijn gegevens opgenomen over studenten- en stafmobiliteit. Het Nuffic (Netherlands Universities Foundation for International Cooperation) heeft op verzoek van de inspectie opnieuw cijfers verzameld. Deze zijn verwerkt in de hier opgenomen tabellen.

Deze cijfers bevestigen het beeld dat in 1997 is geschetst. Daarom volstaat de inspectie in dit Onderwijsverslag 1998 met het opnemen van geactualiseerde tabellen en met een samenvatting van de bevindingen, waarbij enige afwijkingen van de in het Onderwijsverslag 1997 gepubliceerde tabellen worden verklaard.

Tabel 2.8a Internationaal opleidingsaanbod in het hoger beroepsonderwijs

Internationaal opleidingsaanbod HBO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Economie	18	21	26	26	28	32	39
Gezondheidszorg	1	1	1	1	1	1	3
Gedrag en maatschappij	1	1	2	2	2	3	2
Onderwijs	0	1	2	2	2	2	2
Techniek	5	11	12	12	13	14	7
Taal en cultuur	2	3	7	7	7	10	19
Totaal	27	38	50	50	53	62	72

Bron: Nuffic

Tabel 2.8b Aantal masterprogramma's en bi-diplomerings in het HBO

Masterprogramma's	bi-diplomerings							
	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	1997
Economie	11	17	21	21	23	27	17	16
Gezondheidszorg	0	0	0	0	0	0	0	2
Gedrag en maatschappij	0	0	3	3	3	4	2	0
Onderwijs	0	0	0	0	0	0	1	2
Techniek	8	18	22	22	23	24	5	8
Taal en cultuur	1	1	7	7	7	7	12	0
Totaal	20	36	53	53	56	62	37	28

Bron: Nuffic

Tabel 2.8c Internationaal opleidingsaanbod wetenschappelijk onderwijs

Internationaal opleidingsaanbod WO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Economie	10	11	11	11	11	12	14
Gezondheidszorg	2	3	6	6	9	10	14
Gedrag en maatschappij	5	6	6	6	6	6	12
Natuur	0	0	0	0	0	0	6
Onderwijs	0	0	1	1	1	1	2
Recht	4	6	6	6	7	8	17
Techniek	1	1	2	2	2	2	10
Taal en cultuur	3	3	3	3	4	4	7
Totaal	25	30	35	35	40	43	82

Bron: Nuffic

Tabel 2.8d Masterprogramma's in het wetenschappelijk onderwijs

Masterprogramma's	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Economie	8	9	9	9	9	10	14
Gezondheidszorg	2	3	6	6	9	9	13
Gedrag en maatschappij	4	5	5	5	5	5	11
Natuur	0	0	0	0	0	0	6
Onderwijs	0	0	1	1	1	1	2
Recht	4	6	6	6	7	8	16
Techniek	1	1	2	2	2	2	10
Taal en cultuur	3	3	3	3	4	4	6
Totaal	22	27	32	32	37	39	78

Bron: Nuffic

Het gaat in deze tabellen over opleidingen van minstens één jaar (post-initieel) of vier jaar (initieel); niet om een enkele module of (zomer) cursus. Er is overlap tussen de tabellen, onder andere omdat een aantal masterprogramma's in het Engels wordt gegeven. Niet meegeteld zijn de opleidingen 'Internationaal Onderwijs', samenwerkend in de stichting SAIL, een samenwerkingsverband van tien instellingen en van de Landbouw Universiteit Wageningen. Het aantal studenten in deze opleidingen blijft klein; de inspectie schat het zowel in het hoger beroepsonderwijs als wetenschappelijk onderwijs op maximaal 2000.

Uit informatie over de activiteiten in het kader van het grenslandenbeleid blijkt dat er in de periode 1997-2000 verscheidene projecten lopen met als oogmerk bi-diplomerings van bepaalde opleidingen. In het wetenschappelijk onderwijs betreft het bijvoorbeeld drie opleidingen in Techniek, een opleiding in Recht en een opleiding in de Sociale wetenschappen. In het hoger beroepsonderwijs gaat het om een aantal opleidingen, waarvan het op dit moment niet mogelijk is om aan te geven welke van de projecten tot vormen van bi-diplomerings hebben geleid c.q. zullen leiden. Voor de komende jaren kan er een toename worden verwacht van het aantal opleidingen leidend tot een dubbel diploma.

Voor de Master's opleidingen is ervoor gekozen alleen te putten uit de Nuffic-uitgave 'Catalogue of International Courses in the Netherlands' over 1998/1999 en die gegevens niet meer aan te vullen met de gegevens van de inventarisatie van Master's in het hoger beroepsonderwijs uit 1994. Deze bestandsopname is verouderd en een betrouwbare nieuwe bron is thans nog niet voorhanden. Dit geeft in de tabel de - valse - indruk van een trendbreuk, bijvoorbeeld in de sector Techniek van het hoger beroepsonderwijs of de gehele linie wetenschappelijk onderwijs. Er valt te verwachten dat in de loop van 1999 de situatie met betrekking tot Master's opleidingen in kaart zal worden gebracht, hetzij door de NUFFIC hetzij door een andere instantie.

Het is lastig betrouwbare cijfers te geven over de aantallen studenten, die korter (drie à negen maanden) of langer (hele studie) in het buitenland studeren. Die registratie is er wel voor studenten die een beurs op nationaal niveau ontvangen (bijvoorbeeld beheerd door Nuffic), maar niet voor degenen die een beurs van de instelling ontvangen of zelf hun buitenlandse studie regelen en betalen.

Tabel 2.8e *Studentenmobiliteit HBO (kortlopend)*

Aantal buitenlandse studenten in Nederland						Aantal Nederlandse studenten in het buitenland				
	'92	'93	'94	'95	'96	'92	'93	'94	'95	'96
Economie	0	2	2	10	1	2.520	2.754	2.625	2.649	2.629
Gezondheid	0	0	0	0	0	351	392	369	449	512
Gedrag en m.	0	2	5	5	11	250	313	415	554	535
Natuur	1	0	0	0	2	10	21	15	49	39
Onderwijs	0	0	0	0	0	627	754	595	672	892
Recht	-	-	-	-	-	-	13	16	13	16
Techniek	1	1	2	3	1	937	949	829	730	715
Taal en cultuur	40	37	38	63	42	548	669	599	795	613
Landbouw	0	0	0	1	0	60	86	103	131	100
Overig/ onbekend	5	0	0	0	1	16	42	89	109	62
Totaal	47	42	47	82	58	5.319	5.993	5.655	6.151	6.113

Bron: Nuffic

Tabel 2.8f *Studentenmobiliteit WO (kortlopend)*

Aantal buitenlandse studenten in Nederland						Aantal Nederlandse studenten in het buitenland				
	'92	'93	'94	'95	'96	'92	'93	'94	'95	'96
Economie	1	2	2	8	5	417	491	556	597	479
Gezondheid	39	38	35	55	55	335	431	474	446	411
Gedrag en m.	27	26	24	33	23	615	809	830	840	576
Natuur	19	34	30	27	39	225	286	301	271	225
Onderwijs	2	2	1	2	9	38	64	40	45	33
Recht	6	5	4	13	9	585	659	655	701	467
Techniek	26	41	30	46	47	390	469	440	408	363
Taal en cultuur	30	35	35	34	33	887	941	900	851	656
Landbouw	0	0	0	2	16	104	156	165	228	31
Overig/ onbekend	17	17	21	27	0	43	59	50	62	144
Totaal	167	200	182	247	236	3.639	4.365	4.411	4.449	3.385

Bron: Nuffic

De EU-commissie besloot voor 1996/1997 geen nieuwe contracten te sluiten met de programma-coördinatoren. Binnen de bestaande projecten (netwerken) mocht wel gewoon studentenmobiliteit worden aangevraagd. 1997/1998 was het eerste Socrates-jaar. Het Erasmusprogramma is onderdeel geworden van Socrates. De grootste verandering bestaat uit het feit dat met ingang van 1997/1998 de EU-commissie contracten sluit met de instellingen, waar ze voorheen contracten sloot met individuen binnen instellingen (de programma-coördinatoren). Voor het eerst daalde het aantal Erasmusbeurzen. De terugloop in mobiliteit in het wetenschappelijk onderwijs, maar zeker ook in het hoger beroepsonderwijs, wordt meestal verklaard door de geringere betrokkenheid van de 'oude' programma-coördinatoren.

Het Stimuleringsprogramma voor internationalisering, Stir, stopte eind 1996 en dat kan mede de terugloop van de studentenmobiliteit verklaren.

Uit de voorlopige gegevens over 1997/1998 blijkt dat het mobiliteitsniveau van 1995 weer benaderd wordt.

Bij deze aantallen moeten nog 4.682 buitenlandse studenten geteld worden, die in het kader van Socrates/Erasmus korter of langer studeerden in Nederland. Dit cijfer kan niet naar WO/HBO en sector uitgesplitst worden. Er is ook nog studentenmobiliteit binnen het kader van inter-institutionele samenwerking.

Er zijn ook studenten die met een beurs van hun eigen instelling (vooral universiteiten, maar ook enkele hogescholen), van een particulier fonds of op eigen kosten in het buitenland studeren. Begin 1998 heeft Nuffic bij vijf WO- en vijf HBO-instellingen geprobeerd na te gaan om hoeveel studenten het gaat. Deze vorm van studentenmobiliteit wordt door de instellingen niet systematisch geregistreerd. De schatting is dat in het wetenschappelijk onderwijs gaat om ongeveer hetzelfde aantal studenten als die via EU-programma's in het buitenland studeren. In de HBO-sector gaat het naar schatting om half zoveel studenten.

Het aantal Nederlandse studenten dat drie à negen maanden aan een buitenlandse instelling studeert, bedraagt:

Tabel 2.8g Aantal Nederlandse studenten dat drie à negen maanden aan een buitenlandse instelling studeert

	HBO (1996/1997)	WO (1996/1997)
Via nationaal geregistreerde programma's	6.113	3.385
'Vrij' (geschat)	3.000	3.000
Totaal	ca. 9.000	ca. 6.500

Bron: Inspectie van het Onderwijs

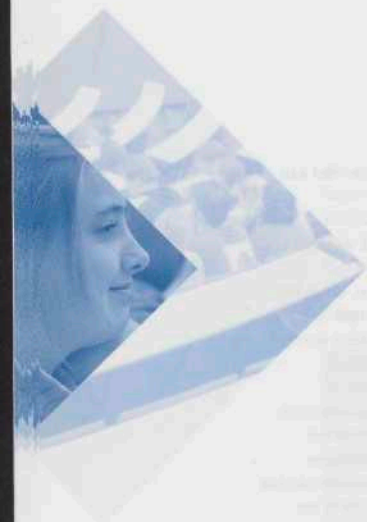
De stafmobiliteit (voorzover geregistreerd), is stabiel. In 1997 kwam de inspectie tot een schatting van 1.500 docenten (hoger beroepsonderwijs plus wetenschappelijk onderwijs), die een paar weken of maanden aan een buitenlandse instelling werkten; en zo'n duizend hier. Er is geen aanleiding die schatting te wijzigen.

De gegevens voor internationalisering in het hoger onderwijs zijn als volgt samen te vatten: Het aantal opleidingen in een buitenlandse taal, masteropleidingen en/of op bi-diplomerende gerichte, groeit nog. Er zijn er nu 109 in het hoger beroepsonderwijs en 160 in het wetenschappelijk onderwijs. Wel meestal met kleine studentenaantallen; totaal - geschat - zo'n vierduizend studenten.

Het aantal Nederlandse studenten, dat drie à negen maanden in het buitenland studeert, is te stellen op zeventienduizend, van wie een kleine tienduizend via centraal geregistreerde programma's (Socrates, culturele verdragen, Japan Prijswinnaars Programma enzovoort) en de rest op basis van zelf of door de instelling geregelde uitzending of uitwisseling. Er gaan zo'n vijftienhonderd docenten enige tijd per jaar aan een buitenlandse instelling werken.

De internationalisering van de programma's zelf is nog niet goed onderzocht. Wel wordt dat sterker een punt van aandacht voor visitatiecommissies.

In het Onderwijsverslag over 1997 heeft de inspectie al aangegeven, dat over de effecten van internationalisering op bijvoorbeeld de loopbaan van de afgestudeerden en de kwaliteit van het onderwijs nog te weinig bekend is. De minister van OCenW heeft onderzoek naar effecten op de loopbaan reeds uitgezet.



3 KWALITEITSZORG

3.1 Inleiding

De Wet Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek vormt de basis voor de inrichting van het stelsel van interne en externe kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. 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 voor de uitvoering van de externe kwaliteitszorg, 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. Daarbij houdt ze rekening met de reacties op het visitatierapport op bestuurlijk niveau van de instellingen en met die van de HBO-Raad en de VSNU. Enkele jaren na de visitatie gaat de inspectie bij alle gevisiteerde opleidingen na welke maatregelen naar aanleiding van de visitatie zijn genomen. Dit is de 'evaluatie bestuurlijke hantering'.

In 1998 zijn door de HBO-Raad, als uitvloeisel van de vaststelling van het HOOP 1998, twee pilots voorbereid ter invoering van een systeem van accreditatie; de uitvoering hiervan zal in de komende jaren plaatsvinden.

Naast de externe kwaliteitszorg die gecoördineerd wordt door de HBO-Raad en de VSNU zijn de afzonderlijke, door de overheid bekostigde hogescholen en universiteiten verantwoordelijk voor het opzetten en laten functioneren van een eigen intern systeem van borging en bevordering van kwaliteit. Ook de niet door de overheid bekostigde zogenoemde aangewezen instellingen voor hoger onderwijs, dienen te beschikken over een kwaliteitszorgsysteem, waarbij ook externen betrokken worden.

In de hier volgende paragrafen gaat de inspectie in op de wijzigingen in het externe kwaliteitszorgsysteem, op de uitkomsten van de externe kwaliteitszorg op systeemniveau in de periode 1993-1998 en geeft zij haar bevindingen weer uit het onderzoek naar de kwaliteitszorg bij aangewezen instellingen. De inspectie is in 1998 ook gestart met pilot-onderzoeken naar de kwaliteit van het interne kwaliteitszorgsysteem op instellingsniveau bij hogescholen en universiteiten. Hierover zal zij rapporteren in het Onderwijsverslag 1999. Dit onderzoek zal meer inzicht moeten opleveren in de invloed die interne kwaliteitszorg op instellingsniveau heeft op de kwaliteit van het onderwijs in de afzonderlijke opleidingen.

De uitkomsten van de visitaties en evaluatie bestuurlijke hantering per cluster van opleidingen treft u aan in hoofdstuk 4.

3.2 Externe kwaliteitszorg bekostigde instellingen

3.2.1 Nieuwe bestuurlijke afspraken

In het HOOP 1998 is een aanzet gegeven om de bestuurlijke afspraken te herzien over het stelsel van kwaliteitszorg en de bestuurlijke hantering van de resultaten van de visitatiecommissies. De nieuwe bestuurlijke afspraken zijn op 17 december 1998 van kracht geworden.

De aanleiding om te komen tot deze nieuwe afspraken is de behoefte aan actuele informatie over de kwaliteit van het onderwijs en aan optreden van de overheid indien blijkt dat er gebreken bestaan in deze kwaliteit. De nieuwe afspraken beogen onder andere:

- het gehele proces en in het bijzonder het bestuurlijk natraject van de uitkomsten van de visitaties te versnellen;
- de afspraken voor hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs zoveel mogelijk gelijk te trekken;
- het bestuurlijk handelen van de minister te concentreren op zodanige gebreken in de kwaliteit dat een waarschuwing ex WHW, vooruitlopend op een mogelijke ontneming van rechten, is aangewezen.

Tevens wordt daarmee de openbaarheid van het bestuurlijk handelen duidelijk vastgelegd.

Werkwijze nieuwe afspraken

Door het aanscherpen van de afspraken heeft de minister de mogelijkheid om in een korter tijdsbestek een waarschuwing ex WHW te geven voor die gevallen waarin uitstel van ingrijpen niet verantwoord is. Verder zal de minister in de regel geen zorgelijkheidsverklaringen meer afgeven en zal hij ook niet meer om een versnelde bestuurlijke reactie vragen.

Dit betekent dat de inspectie na verschijning van een visitatierapport in voorkomende gevallen zonder tussenkomst van de minister ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van opleidingen zal identificeren. Indien de inspectie het aantoonbaar acht dat sprake is van ernstige tekortkomingen gedurende een reeks van jaren en dat deze niet spoedig zijn op te heffen, zal zij dit binnen zes maanden melden aan de minister en aan de instelling. De minister kan dan vervolgens overgaan tot een waarschuwing ex artikel 6.5 WHW. Middels een persbericht brengt hij de waarschuwing in het openbaar.

Indien de tekortkomingen (nog) geen aanleiding geven de minister te informeren, wijst de inspectie de opleidingen erop dat zij geacht worden maatregelen ter verbetering te treffen. Uiterlijk bij de evaluatie bestuurlijke hantering zal de inspectie dan nagaan of de opleiding alsnog adequaat heeft gereageerd op de kritiek van de visitatiecommissie.

Indien bij de identificatie van ernstige tekortkomingen uit het onderzoek blijkt dat de opleiding reeds maatregelen heeft genomen die naar verwachting binnen afzienbare tijd effect sorteren, zal de inspectie de resultaten daarvan bij de evaluatie bestuurlijke hantering toetsen.

De afspraken resulteren in een herziening van de tijdspaden in het bestuurlijk natraject. Daarnaast vereisen de nieuwe afspraken een explicitering van de criteria die de inspectie hanteert voor haar informatie aan de minister aangaande de bestuurlijke hantering van de resultaten van kwaliteitszorg. In het hier volgende schema zijn het versnelde en normale tijdspad weergegeven en worden de criteria nader uitgewerkt.

Uitwerking tijdpaden en criteria bestuurlijke hantering van resultaten kwaliteitszorg

	Versneld tijdpad	Normaal tijdpad
0 mnd	Publicatie visitatierapport	Publicatie visitatierapport
4 mnd	Inspectie publiceert meta-evaluatie in een openbaar rapport. Instellingen kunnen op eigen initiatief (individueel of gezamenlijk) tevoren een reactie op de conclusies uit het visitatierapport zenden aan inspectie. Inspectie identificeert ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van opleidingen en wisselt hierover van gedachten met betrokken instellingen.	Inspectie publiceert meta-evaluatie in een openbaar rapport. Instellingen kunnen op eigen initiatief (individueel of gezamenlijk) tevoren een reactie op de conclusies uit het visitatierapport zenden aan inspectie.
6 mnd	Inspectie zendt openbaar rapport aan minister met de identificatie van (groepen van) instellingen en/of opleidingen waar kennelijk sprake is van onvoldoende kwaliteit onder aanduiding van aard en duur ervan. De tekortkomingen zijn zodanig dat er aanleiding is de minister te informeren. De belanghebbende instellingen krijgen inzage in het rapport alvorens de inspectie dit aan minister zendt.	Inspectie wijst de opleiding/instelling op tekortkomingen die niet of nog niet aanleiding geven de minister te informeren. Instellingen werken tekortkomingen weg en melden aan de inspectie hoe zij dit doen.
7 mnd	Minister geeft een waarschuwing ex WHW aan opleidingen indien het oordeel van inspectie in eerder genoemd rapport daartoe aanleiding geeft. Minister bepaalt gelijktijdig de termijn waarin aan de waarschuwing gevolg moet zijn gegeven, in de regel 90 dagen. Minister brengt met een persbericht de waarschuwing in de openbaarheid.	
10 mnd	Minister ontvangt de reactie van de instellingen op gegeven waarschuwingen en zendt deze ter beoordeling door aan de inspectie	
11 mnd	Inspectie rapporteert de minister over haar beoordeling van reacties op gegeven waarschuwingen. Het rapport van de inspectie is openbaar.	
12 mnd	Besluit van minister over • intrekken waarschuwing of • aanhouden waarschuwing of • ontneming van rechten De minister brengt met een persbericht zijn besluit in de openbaarheid	
24 mnd	Inspectie rapporteert over de evaluatie bestuurlijke hantering. Dit rapport is openbaar.	Inspectie rapporteert over de evaluatie bestuurlijke hantering. Dit rapport is openbaar.



De inspectie kan de minister tussentijds inlichten indien zij van mening is dat de instelling niet, niet tijdig of niet adequaat reageert. De minister kan afhankelijk van de aard van dat signaal reageren, doorgaans in de vorm van een waarschuwing aan de betreffende instelling. De openbare procedure conform het versneld tijdpad is dan van kracht (zie aldaar vanaf maand zeven).

Criteria ernstige tekortkomingen

Het openbaar rapport van de inspectie aan de minister vormt de basis voor het in gang zetten van de procedure tot ontneming van de rechten. De inspectie informeert de minister over geconstateerde gebreken indien zij van mening is dat:

- de kwaliteit van het onderwijs van een opleiding reeds gedurende een reeks van jaren onvoldoende is geweest;
- en er na het horen van de instelling en/of opleiding niet het vertrouwen bestaat dat binnen afzienbare tijd (een jaar) na het vaststellen van de ernstige tekortkomingen deze tekortkomingen dan wel de oorzaken daarvan zijn opgeheven.

De inspectie hanteert daarbij de volgende werkwijze.

- 1 Aan de hand van het visitatierapport stelt de inspectie, gehoord de instelling, vast of er bij een opleiding sprake is van ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs.
- 2 Indien deze tekortkomingen aantoonbaar al gedurende een reeks van jaren bestaan, bijvoorbeeld blijkens het vorige visitatierapport en/of uit de evaluatie van de bestuurlijke hantering van dat rapport, handelt de inspectie conform het versnelde tijdpad.
- 3 In de andere gevallen van ernstige tekortkomingen handelt de inspectie conform het normale tijdpad.
- 4 Voor de vaststelling of er sprake is van ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs van een opleiding zijn de bevindingen van de visitatiecommissie inzake onderwijsinhoud (met inbegrip van doelstellingen en eindtermen) en onderwijsproces doorslaggevend. De bevindingen inzake het kwalitatief en kwantitatief rendement, met inbegrip van verblijfsduur, worden daarbij eveneens betrokken.

De bevindingen van de visitatiecommissie in de randvoorwaardelijke sfeer (personeel, financiering, materiele voorzieningen, organisatie/management, interne kwaliteitszorg) worden bij deze vaststelling betrokken voorzover deze gerelateerd zijn aan de tekortkomingen ten aanzien van onderwijsinhoud en onderwijsproces. Op zichzelf zijn bevindingen in de randvoorwaardelijke sfeer derhalve niet doorslaggevend voor de kwalificatie 'ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs van een opleiding'.

- 5 Wat betreft de kwaliteit van de onderwijsinhoud is er sprake van ernstige tekortkomingen indien de inspectie op basis van het visitatierapport constateert dat het onderwijs:
 - onvoldoende niveau heeft;
 - onvoldoende is afgestemd op de eisen van het beroepenveld (waar van toepassing);
 - belangrijke inhoudelijke tekortkomingen vertoont;
 - onvoldoende samenhang vertoont;
 - en in het geval dat doelstellingen, eindtermen en onderwijsinhoud onvoldoende aan elkaar zijn gerelateerd.
- 6 Wat betreft de kwaliteit van het onderwijsproces is er sprake van ernstige tekortkomingen indien de inspectie op basis van het visitatierapport vaststelt dat:
 - er ernstige studiebelemmerende factoren bestaan;
 - de werkelijke studielast in belangrijke mate afwijkt van de wettelijke vereiste studielast;
 - de werkvormen in onvoldoende mate zijn afgestemd op de onderwijsinhoud;
 - de studiebegeleiding onvoldoende is;
 - de beoordeling en toetsing van het onderwijs onvoldoende zijn;

7 De respectieve oordelen betreffende de punten vijf en zes worden afgestemd op het totaalbeeld van de kwaliteit van de onderwijsinhoud dan wel het onderwijsproces. Als deze bevredigend zijn, zal een negatief oordeel op één enkel aspect zoals hierboven genoemd bij de onderwijsinhoud en onderwijsproces in het algemeen geen aanleiding geven tot een rapportage aan de minister die de basis kan vormen voor een procedure tot ontneming van rechten.

De inspectie heeft bij haar activiteiten naar aanleiding van visitatierapporten die in de tweede helft van 1998 verschenen zijn en bij de evaluatie bestuurlijke hantering die in deze periode zijn uitgevoerd, rekening gehouden met het van kracht worden van de nieuwe afspraken. In dit verslagjaar zijn nog geen opleidingen bij de minister aangemeld waar sprake is van langdurig aanwezige ernstige tekortkomingen.

3.3 Externe kwaliteitszorg bekostigde instellingen per sector

3.3.1 Externe kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs

Met de visitaties die in 1998 zijn uitgevoerd is de eerste cyclus van visitaties van de afzonderlijke clusters van opleidingen vrijwel afgerond. Bijna alle bekostigde opleidingen zijn door commissies van externe deskundigen beoordeeld. Enkele opleidingssoorten zijn zelfs tweemaal beoordeeld. Zo zijn de Lerarenopleidingen voor het basisonderwijs door een vervolgvisitatiecommissie bezocht, om reden van algemene zorg omtrent de kwaliteit van de opleidingen. Voor de opleidingen Creatieve therapie en Technische natuurkunde was een aanvullende visitatie nodig om voldoende zicht te krijgen op de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen. Daarentegen is voor de opleidingen Beeldende kunst en vormgeving, waar de eerste visitatie onvoldoende zicht gaf op de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen, geen aanvullende visitatie uitgevoerd. Ook is de reeds geplande visitatie bij de conservatoria niet uitgevoerd in verband met de herstructureringsoperatie in het kunstonderwijs. De inspectie betreurt deze gang van zaken, omdat ook het vaststellen van de kwaliteit van de afzonderlijke opleidingen binnen het kunstonderwijs van belang is, zelfs in een turbulente periode.

Naast haar activiteiten in het kader van meta-evaluatie en het vaststellen van situaties waarin sprake is van ernstig gebrek aan kwaliteit, - het tot voor kort genaamde 'zorgelijkheidstraject' -, heeft de inspectie ook een groot aantal opleidingssoorten bezocht in het kader van evaluatie bestuurlijke hantering.

In het hier volgende overzicht, tabel 3.3.1, wordt weergegeven welke clusters in de periode 1993-1998 zijn gevisiteerd. Ook zijn de aantallen opleidingen aangegeven, die in de periode 1993-1998 een verklaring van zorgelijkheid hebben ontvangen.

Tabel 3.3.1 Externe kwaliteitszorg in het hoger beroepsonderwijs (percentages tussen haakjes)

Externe kwaliteitszorg HBO	Aantal gevisiteerde clusters van opleidingen						Aantal gevisiteerde opleidingen						Aantal zorgelijke opleidingen					
	93	94	95	96	97	98	93	94	95	96	97	98	93	94	95	96	97/98	
Economie	1	7		2	2	1	7	47		50	37	14	1	3		1	1	
Gezondheid			1		1			1 ¹	14		7				2		0	
Gedrag en m.	1	1	1		1	2	4	21	17		4	43	•	2	4		2	
Onderwijs	2			3	2		87			47	259		5			4	0	
Techniek		2	2	1	2	2		50	12	21	24	81		5	•	0	1	
Taal en cultuur				1						16						•		
Totaal	4	9 ²	4	7	8	5	98	118	43	134	331	138	6	10	6	5	4	
													(6)	(8)	(14)	(4)	(1)	

Bron: Inspectie van het Onderwijs.

- 1 Het betreft een opleiding die door de visitatiecommissie Informatica is gevisiteerd. Omdat het om één opleiding gaat is het niet in het eerste deel van de tabel opgenomen.
 - 2 De visitatie Informatica bestaat uit de opleiding Hogere Informatica Opleidingen en Bedrijfsinformatica. Deze opleidingen behoren tot de sector Techniek of tot de sector Economie. In de tabel zijn ze in beide sectoren opgenomen. Het totaal aantal gevisiteerde clusters is negen.
- Visitatierapport biedt geen mogelijkheid tot identificatie zorgelijke gevallen.

Zorgelijke opleidingen

Na ontvangst van de bestuurlijke reactie van HBO-Raad en instelling voert de inspectie gesprekken met de opleidingen waar op grond van de inhoud van het visitatierapport mogelijk sprake is van zorg over de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij gaat zij na of de opleiding bestuurlijk adequaat heeft gereageerd op de uitkomsten uit het visitatierapport. Indien dit niet het geval is, adviseert de inspectie de minister een zorgelijkheidsverklaring voor de betreffende opleiding af te geven.

Nog steeds weten de meeste opleidingen de kritiek en aanbevelingen van de visitatiecommissies om te zetten in maatregelen die de kwaliteit van het onderwijs in korte tijd in voldoende mate verbeteren. Dat geldt ook voor de meeste als 'zorgelijk' aangeduide opleidingen. Zij hebben na het verschijnen van het visitatierapport op een zodanige wijze vernieuwingsplannen opgesteld en in uitvoering genomen dat de inspectie voldoende vertrouwen kon uitspreken over de situatie. De zorgelijkheidsverklaringen werden daarop door de minister ingetrokken.

In 1998 zijn met 29 opleidingen gesprekken gevoerd naar aanleiding van ernstige kritiek van de betrokken visitatiecommissie. Bij 25 opleidingen heeft de inspectie op grond van dergelijke gesprekken geconcludeerd, dat bestuurlijk adequaat is gereageerd op het visitatierapport. Over vier opleidingen is aan de minister gemeld dat er sprake is van zorg over de mogelijkheid de gewenste verbeteringen snel door te voeren. Het betreft één deeltijdsopleiding Technische bedrijfskunde, twee opleidingen Creatieve therapie en één opleiding Managementen, economie en recht.

Bij de evaluatie bestuurlijke hantering worden de opleidingen, die in het directe natraject van een visitatie als zorgelijk zijn aangemerkt, met extra aandacht bekeken. Dat heeft in 1998 niet geleid tot het vaststellen van langdurig ernstige tekortkomingen.

Meta-evaluatie

In 1998 zijn vijf visitatierapporten verschenen. De gevisiteerde clusters van opleidingen zijn: Logistiek, Verkeer en vervoer; Sociaal pedagogische hulpverlening; Personeel en arbeid; Bouwkunde, Civiele techniek, Planologie, Geodesie en Hydrografie; Chemische technologie en Laboratoriumopleidingen. Gezien het tijdstip van publicatie van het visitatierapport heeft de inspectie in dit verslagjaar vier ervan voorzien van een meta-evaluatief oordeel. In alle gevallen voldoen de rapporten in voldoende mate aan de verantwoordings- en verbeterfunctie.

De inspectie stelt met genoegen vast dat de in 1997 aangepaste richtlijnen van de

procescoördinator aan de visitatiecommissies hun vruchten beginnen af te werpen. De kwaliteit van de rapporten zelf is toegenomen.

Evaluatie bestuurlijke hantering

In het verslagjaar heeft de evaluatie bestuurlijke hantering plaatsgevonden bij de volgende clusters: Werktuigbouwkunde, Culturele en maatschappelijke vorming, Fysiotherapie en Ergotherapie, Lerarenopleidingen voor het basisonderwijs, Lerarenopleidingen voor het speciaal onderwijs, Accountancy en Fiscale economie, Expressie door woord en gebaar. Op basis van alle relevante documentatie en gerichte gesprekken met management, docenten en studenten heeft de inspectie zich een oordeel gevormd over de kwaliteit van het bestuurlijk handelen bij deze clusters van opleidingen. Haar is gebleken dat de meeste opleidingen naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van de visitatiecommissie maatregelen hebben genomen die voldoende ter zake, doeltreffend en toereikend zijn. Zowel in landelijke of regionale overlegsituaties als binnen de context van de eigen hogeschool is de aandacht daarbij vooral uitgegaan naar de volgende aspecten: beroepsprofielen, een andere didactische aanpak en studeerbaarheid. Landelijk zijn of worden beroepsprofielen opgesteld, die per hogeschool geadopteerd worden en veelal omgezet zijn in eigen opleidingsprofielen. Beroeps- en opleidingsprofiel vormen de basis voor de te behalen eindtermen voor studenten. Groeiende aandacht valt waar te nemen voor een andere didactische aanpak, waarin het zelfstandig en onderzoekend leren centraal staat. Ook wordt een sterkere koppeling met de beroepspraktijk tot stand gebracht en wordt het beroepenveld via werkveldcommissies intensiever betrokken bij de ontwikkeling van het curriculum. Mede door het project 'Kwaliteit en studeerbaarheid' is de aandacht sterk gericht op het verbeteren van de studeerbaarheid. Vooral het vergroten van de samenhang tussen de verschillende curriculumonderdelen en het verminderen van het aantal parallelle vakken krijgt de aandacht. Ook zijn er scholingstrajecten voor docenten opgenomen. Aspecten die naar het oordeel van de inspectie veelal te weinig aandacht hebben gekregen zijn: een helder inzicht in de kwantitatieve en kwalitatieve rendementen van de opleidingen, en een structureel opgezette deskundigheidsbevordering van het onderwijzend personeel.

3.3.2 Externe kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs

In 1994 is de tweede cyclus van visitaties in het wetenschappelijk onderwijs van start gegaan. Voor de derde cyclus, die in 2000 van start gaat, is in 1998 na consultatie van betrokkenen een nieuw protocol vastgesteld.

Onder auspiciën van de VSNU zijn in 1998 vijf visitatierapporten verschenen: Bestuurskunde, Onderwijskunde, Culturele antropologie, Pedagogische wetenschappen en Letteren.

Uit tabel 3.3.2 blijkt dat het aantal door de VSNU gepubliceerde visitatierapporten is teruggelopen van negen in 1997 naar vijf in 1998, hetzelfde aantal als aan het begin van de tweede cyclus visitaties. Het aantal gevisiteerde opleidingen stijgt echter voortdurend. In 1998 zijn 190 opleidingen gevisiteerd; 167 daarvan vallen binnen de gecombineerde onderwijs- en onderzoeksvisitatie Letteren in de sector Taal en cultuur.

In 1997 bestreken de visitatierapporten bijna alle sectoren. In 1998 hebben daarentegen vier van de vijf visitaties betrekking op opleidingen in de sector Gedrag en maatschappij. Nemen we het aantal gevisiteerde opleidingen als uitgangspunt, dan ligt het zwaartepunt duidelijk in de sector Taal en cultuur.

Het aantal zorgelijke opleidingen is over een reeks van jaren, 1993 tot en met 1997, betrekkelijk stabiel, met uitzondering van 1994. Bij de visitaties die in 1998 plaatsvonden, zijn tot nu toe twee opleidingen als zodanig geïdentificeerd. Gezien het tijdstip van verschijnen zal de meta-evaluatie van vier van de vijf rapporten in 1999 plaatsvinden. Bij die meta-evaluaties zal gewerkt worden volgens de nieuwe afspraken die in paragraaf 3.2 zijn weergegeven.

Tabel: 3.3.2 Externe kwaliteitszorg in het wetenschappelijk onderwijs (percentages tussen haakjes)

Externe kwaliteitszorg WO	Aantal gevisiteerde clusters van opleidingen						Aantal gevisiteerde opleidingen						Aantal zorgelijke opleidingen					
	93	94	95	96	97	98	93	94	95	96	97	98	93	94	95	96	97	98
Economie			1	1					5	26					2	3		
													(40)	(12)				
Gezondheid		1			1			3		1	15			0		0	5	
																	(33)	
Gedrag en m.	3		1	2	1	4	28		9	11	4	23	9		2	4	0	2
													(32)		(22)	(36)	0	
Natuur	1	1	1	4	2		4	7	13	41	12		1	0		1		0
													(25)		(2)			
Onderwijs					1						10						3	
																	(30)	
Recht					1						35						0	
Techniek		1	1	2	2			9	6	17	10			1	1	0	2	
													(11)	(17)		(20)		
Taal en cultuur		2	2	2	1	1		25	25	10	21	167		5	4	2	1	
													(20)	(16)	(20)	(5)		
Totaal	4	5	6	11	9	5	32	44	58	106	107	190	10	6	9	10	11	2
													(31)	(14)	(16)	(9)	(10)	(1)

- Bron: Inspectie van het Onderwijs

- visitatierapport biedt geen mogelijkheid tot identificatie van zorgelijke gevallen

- meta-evaluatie wordt in 1999 gepubliceerd, derhalve nog geen zorgelijke gevallen bekend.

3 De meta-evaluaties Culturele antropologie en Pedagogische wetenschappen verschijnen in 1999. Er zijn derhalve van deze clusters nog geen zorgelijke opleidingen geïdentificeerd.

Zorgelijke opleidingen

Aan de hand van de visitatierapporten 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. De inspectie voert, na ontvangst van de bestuurlijke reactie, gesprekken met de opleiding en gaat na of men bestuurlijk adequaat heeft gereageerd op de uitkomsten van de visitatie. Naar aanleiding van de visitatierapporten uit 1997 zijn in 1998 met elf opleidingen gesprekken gevoerd. Bij negen opleidingen heeft de inspectie op grond daarvan geconcludeerd dat de opleiding bestuurlijk adequaat heeft gereageerd op het visitatierapport. De inspectie zal tijdens de gesprekken evaluatie bestuurlijke hantering in 1999 bijzondere aandacht besteden aan de overige twee opleidingen.

Meta-evaluaties

De inspectie heeft in 1998 meta-evaluaties uitgevoerd naar aanleiding van zes visitatierapporten die vanaf september 1997 tot november 1998 zijn verschenen. In 1998 zijn de volgende meta-evaluaties gepubliceerd: Politicologie; Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen; Godgeleerdheid; Beleidsgerichte bèta-opleidingen; Bestuurskunde en Onderwijskunde.

Bijna alle beschouwde visitaties laten zien dat, zelfs in het voorlaatste jaar van de tweede cyclus van visitaties, opleidingen moeite hebben om de gevraagde kwantitatieve basisgegevens op te leveren en/of dat een analyse van de rendementen achterwege blijft. Inmiddels heeft de VSNU afspraken gemaakt over de te hanteren definities en in de nieuwe ronde visitaties zullen de visitatiecommissies kunnen beschikken over de benodigde rendement- en studieduurgegevens.

Het oordeel van de inspectie over de kwaliteit van de geëvalueerde rapporten loopt uiteen van bevredigend tot uitstekend.

Naast de visitatierapporten die onder auspiciën van de VSNU zijn gepubliceerd, is in 1998 onder auspiciën van de inspectie een rapport over de opleiding Information Management van de Universiteit Nijenrode uitgebracht en is een herzien rapport over het Institute of Social Studies (ISS) van het samenwerkingsverband van instituten voor internationaal onderwijs (SAIL) verschenen. Het laatstgenoemde rapport is in verband met de publicatiedatum niet meer in 1998 geëvalueerd.

Evaluatie bestuurlijke hantering

In de eerste helft van 1998 heeft de inspectie 57 opleidingen in het kader van de evaluatie van de bestuurlijke hantering van de visitaties uit 1995 (visitatierapporten voornamelijk uitgebracht in 1996) bezocht. Het betreft de volgende visitaties: Algemene sociale wetenschappen; Humanistiek; Industrieel ontwerpen; Informatica; Luchtvaart- en ruimtevaarttechniek; Milieukunde; Ruimtelijke wetenschappen; Werktuigbouwkunde, Maritieme techniek en Werktuigkundige medische technologie en Wiskunde.

3.4 Kwaliteitszorg aangewezen instellingen ex artikel 6.9 WHW

De inspectie heeft onderzocht of en hoe de ex artikel 6.9 WHW aangewezen instellingen uitvoering geven aan het gestelde in artikel 1.18 WHW betreffende de kwaliteitszorg. Het onderzoek had betrekking op het beleid van de afzonderlijke instellingen en op de uitvoering daarvan op het niveau van de opleidingen.

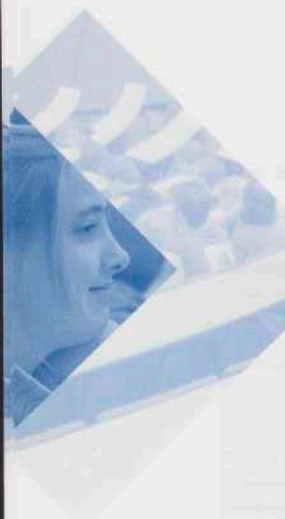
In het bekostigd onderwijs zijn er tussen de minister en de instellingen afspraken gemaakt over de vorm en inhoud van de operationalisering van artikel 1.18: het visitatiesysteem. Bij gebrek aan afspraken tussen de aangewezen instellingen en de minister heeft de inspectie er voor gekozen bij het duiden van de situatie die ze aantrof een interpretatie van de wet te hanteren die zo dicht mogelijk ligt bij de interpretatie die bij het bekostigd onderwijs is gekozen. In concreto betekent dit:

- dat het verzorgen van onderwijs resulterend in het toekennen van een rijkserkend getuigschrift Hoger Onderwijs aan afgestudeerden tot 'de werkzaamheden van de instelling' behoort;
- dat onafhankelijke deskundigen niet alleen systemen van kwaliteitszorg en het onderwijsproces beoordelen, maar uitdrukkelijk ook de inhoud van de opleidingen en de relatie daarvan met het werkveld;
- dat met 'regelmatig' minimaal eens in de vijf jaar wordt bedoeld;
- dat de oordelen van de onafhankelijke deskundigen openbaar dienen te zijn.

De inspectie komt voor de instellingen die HBO-onderwijs verzorgen tot de volgende bevindingen.

Het merendeel van de instellingen geeft aan procedures ter beoordeling van de kwaliteit te hebben vastgesteld. Ongeveer één op de vier instellingen heeft daarin alle elementen opgenomen die in de wet genoemd worden. De elementen 'in samenwerking met andere instellingen' en 'openbaarheid van de oordelen' ontbreken in veel gevallen in de procedures.

De gehanteerde systemen van kwaliteitszorg kunnen op grond van hun intrinsieke kenmerken ingedeeld worden in twee hoofdgroepen. Dat zijn systemen die (vrijwel) voldoen aan de eisen van artikel 1.18 van de WHW en systemen die niet aan de wettelijke eisen voldoen, maar waarbij wel gewerkt wordt met ISO (International Organisation for Standardization), EFQM (European Foundation for Quality Management) en dergelijke.



(Van negen van de in totaal 52 instellingen zijn geen documenten ontvangen; deze konden dus ook niet ingedeeld worden in één van de twee hoofdgroepen.)

Ongeveer 40 procent van de instellingen heeft een systeem van kwaliteitszorg vastgelegd, dat in voldoende mate voldoet aan de eisen van de wet; ongeveer 30 procent van de instellingen heeft een systeem dat niet (in zichzelf) voldoet. Van ongeveer 20 procent zijn onvoldoende of geen gegevens en de rest gaf aan nog geen procedures op papier te hebben.

Van de instellingen die aangeven procedures externe kwaliteitszorg te hebben, stelt 68 procent alle vijf aandachtsgebieden (doelstellingen en eindtermen; onderwijsinhoud; onderwijsproces/studeerbaarheid; rendementen en randvoorwaarden als medebepalend element op de vier hiervoor genoemde ijkpunten) te hebben opgenomen in de richtlijnen voor de onafhankelijke deskundigen. Opvallend is dat 10 procent niet één van deze aandachtsgebieden heeft opgenomen. De vijf aandachtsgebieden zijn de gebieden op grond waarvan de inspectie de minister kan adviseren over de kwaliteit van het onderwijs. De groep met een kwaliteitszorgsysteem dat op papier voldoet aan de eisen van artikel 1.18 stelt dat zij gemiddeld significant meer door de inspectie gehanteerde aandachtsgebieden in de richtlijnen opgenomen heeft dan de groep met een kwaliteitszorgsysteem dat niet voldoet aan die eisen.

De instellingen die nog geen procedures voor externe kwaliteitszorg hebben, zijn op één na allen voornemens binnen één of twee jaar procedures op te stellen. Ook een flink aantal opleidingen die wel procedures hebben, is voornemens deze procedures op korte termijn te herzien.

Waar het gaat om een beoordeling door onafhankelijke deskundigen hanteert op opleidingsniveau ongeveer 40 procent een frequentie die kleiner of gelijk is aan de vijf jaar die als grens is gehanteerd tussen adequaat en niet adequaat. Andere opleidingen (ongeveer 23 procent) geven aan wel binnen deze periode beoordeeld te zijn, maar niet duidelijk is of dit een toevalstreffer is of dat er sprake is van structurele periodieke beoordelingen. Bij nadere analyse blijkt dat er een aantal verklaringsgronden is die deze schijnbaar positieve uitkomst nuanceren. In een fors aantal gevallen hanteren opleidingen een andere definitie van wat een beoordeling door onafhankelijke deskundigen betekent: adviescommissies bij de ontwikkeling van opleidingen en audits van (tussentijdse) ISO-audits. Ook de volgende gegevens plaatsen de resultaten in een ander perspectief: van de 147 opleidingen zijn er 35 die al langer dan vijf jaar studenten opleiden op HBO-niveau. Veel van de opleidingen van na 1996 geven aan dat de recente start van de opleiding een reden is geweest nog geen externe beoordeling te organiseren. Van de 35 opleidingen die voor 1994 zijn gestart, zijn er elf tussentijds beoordeeld. Het totaal aantal opgegeven tussentijdse beoordelingen bedraagt 58.

Op de vraag of de oordelen van de onafhankelijke deskundigen openbaar gemaakt zijn, werd dertig keer positief geantwoord. Slechts in vijf gevallen werd ook verwezen naar een openbare publicatie; de overige publicaties waren allen voor intern gebruik.

Voor het aangewezen wetenschappelijk onderwijs geldt dat alle instellingen reeds voldoen of op afzienbare termijn zullen voldoen aan de wettelijke eisen van artikel 1.18.

De uitkomsten van het inspectie-onderzoek geven reden tot zorg over de bewaking van de onderwijskwaliteit in het aangewezen hoger beroepsonderwijs. Zeker nu het aantal opleidingen in deze sector sterk toeneemt, dient hieraan op korte termijn aandacht te worden besteed.

4 ONTWIKKELING EN STAND VAN ZAKEN 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, zoals die naar voren komt uit de externe kwaliteitszorg.

4.1 Sectoren hoger beroepsonderwijs

4.1.1 Economie

Ontwikkelingen in de sector

De afstemming van de opleidingen binnen de sector Economie op het werkveld is in dit verslagjaar verder versterkt. Bij de meeste opleidingen worden de ingestelde werkveldcommissies steeds meer betrokken bij de ontwikkeling van de opleidingsprogramma's, aangezien de veranderingen in de beroepspraktijk nieuwe vereisten met zich meebrengen met betrekking tot de kwalificaties van de afgestudeerden.

Uitkomsten van visitaties vormen belangrijke uitgangspunten voor een herbezinning op afspraken over de inhoud en de vernieuwing van het onderwijs. De inspectie krijgt via de evaluatie bestuurlijke hantering een goed beeld van de doorgevoerde veranderingen. In het onderwijsverslag over 1997 heeft de inspectie reeds melding gemaakt van de visitatie Economie en Talen, maar gezien het feit dat de meta-evaluatie door de inspectie begin 1998 is uitgevoerd, zijn de uitkomsten van deze visitatie alsnog opgenomen in dit verslag. In 1998 heeft de visitatie bij de opleidingen Logistiek, Verkeer en vervoer plaatsgevonden; ook daarvan is de meta-evaluatie in 1998 uitgevoerd.

Visitatie Economie en Talen

In september 1997 publiceerde de HBO-Raad het visitatierapport 'Over Grenzen'.

De visitatie die ten grondslag lag aan dit visitatierapport, betrof veertien economisch-linguïstische opleidingen (EI), één hogere Europese beroepsopleiding (HEBO) en één opleiding tolk-vertaler (Otv).

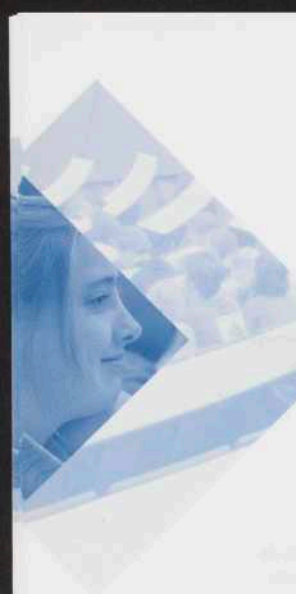
In haar rapport schetst de visitatiecommissie de wordingsgeschiedenis van de opleidingen. De eerste EI-opleidingen ontstonden uit de behoefte die het bedrijfsleven in de jaren zeventig voelde aan mensen die, naast commerciële en bedrijfseconomische kennis, beschikten over het vermogen in de moderne vreemde talen contacten te leggen en te onderhouden, te onderhandelen en te corresponderen. De opleidingen vormden in eerste instantie een variant binnen de opleiding Commerciële economie. Het merendeel van de Economisch-linguïstische opleidingen (tien van de veertien) is van tamelijk recente datum: oprichting vond plaats tussen 1991 en 1993.

De Hogere Europese beroepsopleiding aan de Haagse Hogeschool is mede voortgekomen uit behoefte in het bedrijfsleven aan beroepskrachten met een goede beheersing van vreemde talen. Kort gezegd beoogt de HEBO studenten op te leiden tot 'Europa-specialist'.

De opleiding Tolk-vertaler vormt sinds 1992, als Faculteit tolk-vertaler, onderdeel van de Hogeschool Maastricht. In 1994 is binnen deze faculteit een inhoudelijke en organisatorische scheiding aangebracht tussen de westerse en de oriëntaalse talen. Daardoor zijn de opleiding Tolk-vertaler en de opleiding Oriëntaalse talen en communicatie ontstaan. De visitatie heeft slechts betrekking gehad op de opleiding Tolk-vertaler.

Voor beide opleidingen zijn in het kader van de 'Braakman-Van Raak operatie' landelijke opleidingsprofielen geformuleerd.

De visitatiecommissie heeft tijdens de visitatie terecht nadrukkelijk aandacht besteed aan de positionering en profilering van de opleidingen. Hoewel zij constateert dat de



El-opleiding beslist kansen heeft om tot een sterke, internationaal georiënteerde opleiding uit te groeien, is zij van mening dat de opleiding een nog onvoldoende afgebakend werkveld bedient en voorsnog uitgaat van een te breed geformuleerd beroepsbeeld. De El-opleidingen zullen op termijn niet langer uniek zullen zijn in hun internationale oriëntatie: internationalisering is een ontwikkeling die het gehele HBO en zeker het HEO aangaat. De commissie geeft aan dat er geen sprake zal kunnen zijn van een duidelijk herkenbare profilering zolang geen duidelijke keuze wordt gemaakt voor een eigen plek in het werkveld.

Opvallend vindt de commissie dat de stap van globale, landelijke eindtermen naar op de opleiding toegesneden, concrete eindtermen vaak niet is gemaakt. De visitatiecommissie beschouwt het ontbreken van duidelijk gedefinieerde kerntaken als een van de oorzaken voor een gebrek aan integratie binnen het curriculum. De noodzaak daartoe heeft wel duidelijk de aandacht van de opleidingen. Het ontbreken van duidelijk geformuleerde en onderscheidende kerntaken heeft er tevens toe geleid dat de aanwezige praktijkgerichtheid in het curriculum in veel gevallen onvoldoende specifiek economisch linguïstisch is.

De internationalisering van de opleidingen beoordeelt de commissie tamelijk positief, maar bij veel opleidingen ligt er geen beleid aan ten grondslag.

Gezien de voorgeschiedenis en de voorwaarden die destijds zijn gesteld aan een zelfstandige positie van de El-opleiding binnen de sector HEO, acht de inspectie het van groot belang dat de visitatiecommissie zich duidelijk heeft uitgesproken over de profilering van de opleiding, de eindtermen en de sturende werking daarvan op het curriculum. Een duidelijke profilering en een kwalitatief goed en gefundeerd curriculum zijn van groot belang voor de positie van de opleiding op de langere termijn.

Bij het bepalen van het landelijk gemiddelde kwantitatieve rendement is de commissie op een tweetal problemen gestuit. De helft van de opleidingen is in of na 1992 opgericht en kende derhalve ten tijde van de visitatie nog geen afgestudeerden. Bovendien gaan hogescholen en/of opleidingen niet altijd op vergelijkbare wijze om met kwantitatieve rendementen. Sommige opleidingen beschikken in het geheel niet over inzichtelijke rendementscijfers. De studielast is niet gelijkmatig over en binnen de studiejaar gespreid. Met name het vierde studiejaar wil nog wel eens disproportioneel vol zitten met parallel aangeboden projecten en afstudeeropdrachten. De gemiddelde verblijfsduur van afgestudeerden varieert tussen de 4,1 en 4,7 jaar.

Over het kwalitatieve rendement doet de commissie geen eenduidige uitspraken. Er heerst weliswaar binnen het werkveld tevredenheid over de kwaliteiten van de afgestudeerden, de werkgelegenheid lijkt tot nu toe gunstig, afgestudeerden vinden vrij snel een baan, maar relatief vaak in functies waarvoor een duidelijke opleidingsrichting en/of HBO-niveau niet vereist is. Bovendien blijkt de El-opleiding relatief onbekend bij het bedrijfsleven. Voor de commissie bevestigen deze gegevens de noodzaak van een scherpere profilering en een betere marketingstrategie.

Hoewel de commissie binnen de meeste opleidingen enthousiasme en innovatiebereid heeft aangetroffen, ontbreekt vaak een samenhangende visie en een daarop gebaseerd plan om vernieuwingen concreet vorm te geven. Bovendien is er in de meeste gevallen nog geen sprake van integraal management op opleidingsniveau.

Opleidingen zouden, naar het oordeel van de commissie, intensievere inspanningen moeten leveren ten aanzien van de didactische bijscholing van docenten.

Hoewel binnen praktisch elke hogeschool een kwaliteitszorgsysteem in ontwikkeling is, functioneert, naar het oordeel van de commissie, bij geen van de opleidingen daadwerkelijk een systematisch en integraal kwaliteitszorgbeleid.

Het rapport van de visitatie Economie en Talen voldoet in voldoende mate aan de verantwoordings- en verbeterfunctie.

In hun algemene bestuurlijke reactie stemmen de hogescholen in grote lijnen in met diagnose, beoordeling en aanbevelingen van de commissie. Zij relativeren de constatering van de commissie dat een duidelijke keuze moet worden gemaakt voor een 'eigen niche in het werkveld'. In de reactie wordt een keuze voor 'herkenbare functiedomeinen' een betere benadering geacht. Daarnaast merken zij op dat een verplicht stageverblijf in het buitenland, zoals de commissie die voorstaat, nuttig is, maar dat de condities daarvoor in de sfeer van bekostiging en studiefinanciering verbeterd moeten worden.

Visitatie Logistiek, Verkeer en vervoer

De visitatiecommissie Logistiek, Verkeer en vervoer heeft veertien opleidingen bezocht. Tot het visitatiedomein behoren de opleidingen Logistiek en economie, de opleidingen Logistiek en technische vervoerskunde en de opleiding Agrologistiek. De laatste opleiding behoort tot de sector Hoger Agrarisch Onderwijs, de overige tot de sectoren Economie en Techniek. De inspectie heeft er voor gekozen deze visitatie te beschrijven bij de sector Economie.

De opleidingen Logistiek en economie en Logistiek en technische vervoerskunde gaan uit van het landelijk vastgestelde beroepsprofiel of landelijke kernkwalificaties. De twee opleidingen Verkeerskunde werken ook met kernkwalificaties. Voor Agrologistiek zijn nog geen kernkwalificaties opgesteld. De visitatiecommissie vindt dat de landelijke kaders nog te weinig sturing geven aan de opleidingsprofielen. De meeste opleidingen hebben de landelijke, nogal abstract geformuleerde eindtermen overgenomen zonder ze uit te werken tot concrete kwalificaties waaraan studenten aan het eind van de opleiding dienen te voldoen. Ook ontbreken veelal eigen opleidingsindeterminen voor de vrije ruimte die de landelijke kaders bieden.

De stagedoelen zijn bij de meeste opleidingen algemeen geformuleerd; te weinig gericht op dat wat in de stage geleerd zou moeten worden. Een aantal opleidingen is gestart met het vastleggen van criteria waaraan stageplaatsen en stageactiviteiten dienen te voldoen. De visitatiecommissie heeft veel kritiek op de opbouw van de programma's. Een integratie van kennis, vaardigheden en houdingen wordt te veel overgelaten aan de studenten. Gezien het karakter van de functies die Logistiek managers en verkeersdeskundigen uitvoeren, gekenmerkt door inter- en multidisciplinariteit, zal ook het opleidingsprogramma deze kenmerken moeten dragen.

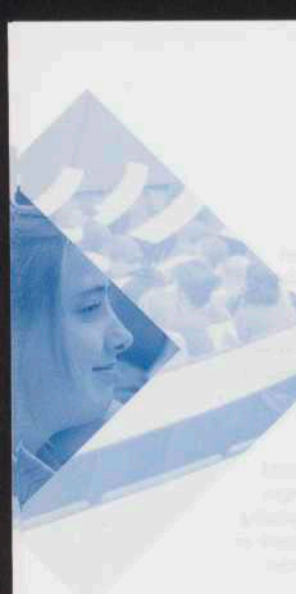
De meeste opleidingen hebben niet helder kunnen aantonen dat de afgestudeerden de relevant geachte kwalificaties ook daadwerkelijk gerealiseerd hebben.

De visitatiecommissie is van oordeel dat het centraal stellen van beroepsvaardigheden nog in onvoldoende mate aanwezig is. Ook moet de beleidsmatige aandacht voor recente ontwikkelingen binnen de beroepspraktijk versterkt worden. Er is voldoende aandacht voor de sociaal-communicatieve vaardigheden en de persoonlijkheidsontwikkeling van de studenten.

De probleemstelling van de afstudeerscripties is bij twee derde van de opleidingen relevant voor de beroepspraktijk. De visitatiecommissie zet vraagtekens bij de diepgang van sommige scripties.

Wat het onderwijsleerproces betreft, geeft de visitatiecommissie aan dat sprake is van voldoende aansluiting op de vooropleidingen, van een expliciet selectiebeleid in de propedeuse en van een redelijke aandacht voor studiebegeleiding. Een groot aantal opleidingen treft maatregelen om de rendementen te verbeteren. De gemiddelde studieduur van de afgestudeerden blijft bij de helft van de opleidingen binnen de 4,5 jaar. De visitatiecommissie geeft aan dat bij meer dan de helft van de opleidingen de studenten en afgestudeerden de studie als 'niet zwaar' hebben bestempeld en soms zelfs aangaven dat de feitelijke studielast bij onderdelen onder de normlast ligt.

Organisatorisch is er weinig samenhang, maar er is wel een sterke informele overlegstructuur. Positief oordeelt de visitatiecommissie over de innovatiebereidheid en de sfeer binnen de opleidingen; deze dragen sterk bij aan de onderwijskwaliteit. De hoge taakbelasting bij docenten en management zijn een punt van zorg.



Het beroepenveld wordt nog in onvoldoende mate structureel betrokken bij de onderwijsontwikkeling en bij de kwaliteitsbewaking. Het systeem van kwaliteitszorg dient nog verder te worden uitgebouwd.

De visitatie voldoet aan de verantwoordings- en verbeterfunctie.

De visitatiecommissie levert een aantal aanbevelingen, zowel hogeschool-overstijgend als per opleiding om te komen tot verbetering van de kwaliteit.

De inspectie heeft nadrukkelijk gekeken naar de wijze waarop door de hogescholen bestuurlijk is gereageerd. Zij is van oordeel dat daaruit voldoende inzet blijkt om haar vertrouwen in de gewenste verbetering te rechtvaardigen.

Evaluatie bestuurlijke hantering Accountancy en Fiscale economie

In het najaar van 1998 heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de maatregelen die de vijftien opleidingen Accountancy en vijf opleidingen Fiscale economie hebben getroffen naar aanleiding van de visitatie die in de periode tussen december 1994 en maart 1995 is uitgevoerd. De inspectie is bij haar onderzoek nagegaan welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de kwaliteit van het onderwijs met betrekking tot een aantal belangrijke aspecten:

- doelstellingen en eindtermen van het onderwijs;
- de inhoud van het onderwijsprogramma;
- het onderwijsleerproces en de studeerbaarheid;
- de rendementen;
- de randvoorwaarden en de interne kwaliteitszorg.

De opleidingen Accountancy

De visitatiecommissie toonde aan dat de opleidingen zich sterk gebonden voelden door de landelijke examens Register Accountant (RA) en Accountant-Administratieconsulent (AA). Het gevolg daarvan was dat de Ac-programma's waren gericht op het realiseren van het landelijke modelleerplan. Dit modelleerplan heeft vooral betrekking op kennis van de landelijke examenvakken en is onvoldoende beroepsgericht.

De werkvormen die de visitatiecommissie aantrof waren traditioneel en schools, voornamelijk hoor- en werkcolleges. Voor zover de jonge Ac-opleidingen al beschikten over rendementcijfers, waren deze laag, vergeleken met andere HBO-opleidingen.

De gemiddelde verblijfsduur was met 4,5 jaar te lang.

De visitatiecommissie vond de organisatiestructuur ongeschikt om de docenten adequaat aan te sturen vanuit een inhoudelijk opleidingskader.

Het onderzoek van de inspectie in 1998 heeft aan het licht gebracht dat iets meer dan de helft van de Ac-opleidingen voldoende en toereikende maatregelen heeft genomen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Het beleid van deze opleidingen heeft tot gevolg dat de beroepsgerichtheid van de programma's is toegenomen. Het onderwijs is minder vakgebonden dan voorheen en richt zich nu meer op beroepsvaardigheden en de vorming van een goede beroepshouding. De werkvormen van deze opleidingen zijn gericht op integratie van kennis, vaardigheden en attitudevorming; groepsovername, thematisch onderwijs en projectonderwijs behoren tot de meest gebruikte nieuwe onderwijsvormen.

Vastgesteld moet worden dat iets minder dan de helft van de Ac-opleidingen nog in onvoldoende mate heeft gereageerd op de conclusies en aanbevelingen van de visitatiecommissie. Deze opleidingen zijn nog voornamelijk vakgericht, zij hebben de beroeps- en opleidingsprofielen die landelijk zijn vastgesteld min of meer klakkeloos overgenomen, ze hebben zich niet of in onvoldoende mate zelf een beeld gevormd van de beroepsuitoefening en de eisen die deze stelt aan vaardigheden en attitude. Zij beschouwen het als hun voornaamste opdracht de studenten optimaal voor te bereiden op de landelijke examens. De strenge exameneisen belemmeren een noodzakelijke actualisering van de programma-inhoud en modernisering van de onderwijskundige inrichting.

De numerieke rendementen zijn in de afgelopen jaren enigszins verbeterd, maar niet beduidend. Dit geldt zowel voor de propedeuserendementen als de examenrendementen. De selectiefunctie van de propedeuse is enigszins verbeterd waardoor de uitval in de hoofdfase is vermindert, maar de verblijfsduur is onvoldoende afgenomen en is nog steeds circa 4,5 jaar.

De kwalitatieve rendementen zijn behoorlijk. De arbeidsmarkt is de afgestudeerden van de Ac-opleidingen momenteel goed gezind; vrijwel alle afgestudeerden slagen erin binnen enkele maanden een passende functie te vinden op het functieniveau waarvoor zij zijn opgeleid. Deze omstandigheid verhuult het verschil tussen de opleidingen die zich in de afgelopen jaren na de visitatie veranderingsgezind en dynamisch hebben betoond en de andere opleidingen die te weinig hebben geïnvesteerd in verandering en verbetering. De inspectie verwacht echter dat deze verschillen in onderwijskwaliteit op den duur door de arbeidsmarkt zullen worden herkend.

De opleidingen Fiscale economie

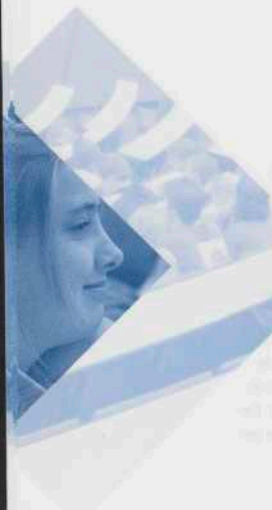
De bevindingen van de visitatiecommissie over de kwaliteit van de Fe-opleidingen komen in hoge mate overeen met die betreffende de Ac-opleidingen. De commissie constateerde dat het kernleerplan bepalend was voor de inhoud van de opleidingsprogramma's. Alle opleidingen voerden dit landelijke leerplan uit, waardoor de programma's onderling weinig verschilden. Ook de Fe-opleidingen hanteerden nog voornamelijk schoolse werkvormen. De rendementscijfers waren vergelijkbaar met die van de Ac-opleidingen. Datzelfde geldt voor de organisatiestructuur en het randvoorwaardelijk beleid.

De Fe-opleidingen kiezen er nog steeds voor het door het landelijk opleidingsoverleg vastgestelde beleid naar letter en geest uit te voeren: de beroeps- en opleidingsprofielen en de gehanteerde eindtermen vertonen onderling grote gelijkenis. De opleidingen beschikken nog niet over een eigen profiel, waarin de inhoudelijke en onderwijskundige inrichting van het curriculum wordt verantwoord. De inspectie heeft bij de meeste Fe-opleidingen een groeiende behoefte gesignaleerd aan verandering. Wat betreft de programma-inhoud heeft dat gevolg voor de propedeuse. Deze bereidt nu beter voor op de Fe-hoofdfase en geeft de studenten voldoende zicht op het toekomstige beroep. Ook besteden de opleidingen meer dan voorheen aandacht aan sociale en communicatieve vaardigheden. Mede daardoor is de praktijkgerichtheid van de opleidingen verbeterd.

Vier van de vijf opleidingen hebben de visitatie aangegrepen voor een grondige onderwijskundige vernieuwing. Nieuwe werkvormen zoals groepsopdrachten en probleemanalyses hebben de verouderde werkvorm van het hoorcollege grotendeels vervangen. Toch zijn de opleidingen nog steeds overtuigd van het nut dat goed uitgevoerde hoorcolleges kunnen hebben.

De rendementen van drie van de vijf opleidingen zijn in de loop van de laatste jaren verbeterd. De kwalitatieve rendementen zijn goed. Mede door de krappe arbeidsmarkt is de kans op een baan voor afgestudeerde Fe'ers die er niet voor kiezen aan de universiteit door te studeren, uitstekend. De afgestudeerden komen in een breder segment van de arbeidsmarkt terecht dan vroeger; nu hebben zij direct toegang tot de fiscale functies binnen de belastingdiensten.

De organisatiestructuur waarbinnen de Fe-opleidingen opereren is dezelfde als die van de Ac-opleidingen. Ook hier is een kentering merkbaar, waardoor de invloed van de vakgroepen binnen de HEO-faculteiten sterk is afgenomen. Enkele Fe-opleidingen zijn met één of meer andere opleidingen samengevoegd in organisatorische eenheden. Het management van vier van de vijf Fe-opleidingen beschikt over integrale bevoegdheden.



Samenvatting

De visitierapporten Economie en Talen en Logistiek, Verkeer en vervoer zijn beide van voldoende niveau.

Binnen de sector Economie is de afstemming van de opleidingen op het werkveld verder versterkt. Bij de meeste opleidingen worden de ingestelde werkveldcommissies steeds meer betrokken bij het ontwikkelen van de opleidingsprogramma's.

De visitatie bij de opleidingen Economie en Talen laat zien dat de Economisch linguïstisch opleidingen uit kunnen groeien tot sterke, internationaal georiënteerde opleidingen. De kerntaken zijn nog niet duidelijk genoeg geformuleerd; de praktijkgerichtheid is nog te weinig specifiek economisch linguïstisch. De opleidingen stemmen in grote lijnen in met de diagnose, beoordeling en aanbevelingen van de commissie.

In het visitatierapport over de opleidingen Logistiek, Verkeer en vervoer wordt aangegeven dat de landelijke kaders nog te weinig sturend zijn voor de opleidingsprofielen. Kritiek is er op de opbouw van het programma en op het in onvoldoende mate centraal stellen van beroepsvaardigheden. Aansluiting op vooropleidingen, selectie en oriëntatie in de propedeutische fase en studiebegeleiding zijn van voldoende niveau. De opleidingen zijn innovatiebereid, maar de hoge taakbelasting van docenten en management is een punt van zorg. De hogescholen reageren bestuurlijk in voldoende mate op de aanbevelingen van de visitatiecommissie om voldoende vertrouwen te hebben in verbetering van de onderwijskwaliteit.

Bij de evaluatie bestuurlijke hantering van de Accountancyopleidingen heeft de inspectie vastgesteld dat iets meer dan de helft van de Ac-opleidingen voldoende en toereikende maatregelen heeft genomen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Het beleid van deze opleidingen heeft tot gevolg dat de beroepsgerichtheid van de programma's is toegenomen.

De numerieke rendementen zijn in de afgelopen jaren enigszins, maar niet beduidend verbeterd. De kwalitatieve rendementen zijn behoorlijk.

Bij de evaluatie bestuurlijke hantering van de opleidingen Fiscale economie heeft de inspectie geconstateerd dat vier van de vijf opleidingen de visitatie aangegrepen hebben voor een grondige onderwijskundige vernieuwing. De propedeuse bereidt nu beter voor op de Fe-hoofdfase en geeft de studenten voldoende zicht op het toekomstige beroep. Ook besteden de opleidingen meer dan voorheen aandacht aan sociale en communicatieve vaardigheden. De rendementen van drie van de vijf opleidingen zijn in de loop van de laatste jaren verbeterd. De kwalitatieve rendementen zijn goed. De organisatiestructuur waarbinnen de Fe-opleidingen opereren is dezelfde als die van de Ac-opleidingen. Het management van vier van de vijf Fe-opleidingen beschikt over integrale bevoegdheden.

4.1.2 Gedrag en maatschappij

Ontwikkelingen in de sector

De opleidingen behorende tot deze sector zijn in de afgelopen jaren allemaal onderworpen aan een onderzoek door externe deskundigen. De visitaties Sociaal pedagogische hulpverlening en Personeel & arbeid zijn de laatste in de reeks. De rapporten erover zijn in 1998 verschenen en worden in deze paragraaf besproken. Tevens worden de resultaten van de evaluatie bestuurlijke hantering van de opleidingen Culturele en maatschappelijke vorming weergegeven.

De kritiek van de visitatiecommissies op de verschillende opleidingsoorten binnen de sector Gedrag en maatschappij heeft ertoe geleid, dat de Algemene Vergadering van de HBO-Raad in 1996 heeft besloten de positie van de Sociaal-agogische opleidingen te verbeteren door gezamenlijke inspanning. Daartoe zijn gemeenschappelijke opleidingskwalificaties vastgelegd, waaraan alle opleidingen zijn gebonden. Deze opleidingskwalificaties dienen 70 procent van het curriculum van alle HSAO-opleidingen uit te

maken. De overige 30 procent kan door de afzonderlijke opleidingen vrij worden ingevuld. Het landelijk project 'HSAO-(H)erkend' heeft in de afgelopen twee jaar de ontwikkelingen in de sector voor een groot deel gecoördineerd en gestimuleerd.

De inspectie constateerde in 1997 dat belangrijke vorderingen zijn gemaakt. Voor alle opleidingsoorten zijn nu beroepsdomeinprofielen vastgelegd, met inbegrip van beroepskwalificaties en daarop afgestemde opleidingsprofielen en opleidingskwalificaties.

Visitatie Sociaal pedagogische hulpverlening

Van de twintig bezochte SPH-opleidingen verzorgen twee uitsluitend voltijd-opleidingen en één uitsluitend een deeltijdopleiding. De meeste deeltijdopleidingen lopen sterk in aantallen studenten terug. Het lage percentage mannelijke en allochtone studenten baart de visitatiecommissie zorgen, gezien de grote vraag uit het werkveld naar mannelijke en allochtone hulpverleners.

Na 1991 zijn de opleidingen gestart met het omzetten van de opleidingen Inrichtingswerk, Jeugdwelzijnswerk en Creatief educatief werk tot de opleiding Sociaal pedagogische hulpverlening. De eerste SPH-ers nieuwe stijl zijn afgestudeerd, maar dat geldt nog niet voor alle opleidingen. De commissie acht de verschillen in doorlooptijd van de conversie niet acceptabel; enkele opleidingen hebben pas in het jaar 2000 een volledig herzien curriculum.

Het door de sociale partners in 1997 uitgebrachte beroepsdomeinprofiel Sociaal pedagogisch werker is een goed aangrijpingspunt voor een nadere uitwerking van het beroepsbeeld, van de kernkwalificaties en de daaraan verbonden opleidingskwalificaties.

De commissie constateert een ondervetegenwoordiging van elementen uit de preventieve en ambulante hulpverlening, psychiatrie, verslavingszorg, ouderenzorg en penitentiaire hulpverlening. De opleidingen maken de volledige breedte van het vereiste aanbod nog niet waar.

Bij de meeste opleidingen heeft de visitatiecommissie waardering voor de opbouw van het programma. Bij enkele opleidingen is zij van oordeel dat de propedeuse te weinig representatief is voor de hoofdfase door het ontbreken van aandacht voor 'afwijkende' ontwikkeling. De aandacht voor muzisch-agogische en medische vakgebieden dient vergroot te worden.

De praktijkscholing vindt bij de deeltijdopleidingen plaats op de werkplek van de studenten. Bij de voltijdstudenten is er sprake van een praktijkschok in het derde studiejaar, wanneer de stages een belangrijke plaats gaan innemen in het curriculum. De commissie beveelt aan reeds in het eerste en tweede studiejaar de studenten representatieve stage-ervaringen te laten opdoen, voorzien van een goede begeleiding. De beroepsgerichtheid van de opleiding kan op een aantal plaatsen toenemen door meer systematisch aandacht te geven aan begeleiding en toetsing van een adequate beroepshouding. Het werken met afstudeerprojecten waarvan de praktijkcomponent een wezenlijk onderdeel is, krijgt veel waardering.

De meeste opleidingen werken vanuit een onderwijsvisie waarin bevorderen van actief en zelfstandig leren voorop staat. In het onderwijsprogramma wordt dit uitgewerkt door middel van project- of probleemgestuurd onderwijs en/of actieve zelfstandige verwerking van de leerstof. Daarbij worden adequate toetsvormen gehanteerd. Het toetsen van de beroepshouding dient nog verder ontwikkeld te worden. De aansluiting op de vooropleiding is over het algemeen goed verzorgd. Er is toenemende aandacht voor de studeerbaarheid van het programma. Dat geldt zowel voor de inhoudelijke, onderwijskundige als organisatorische aspecten. Verkorte en versnelde leerroutes staan wel in de belangstelling, maar moeten nog verder ontwikkeld worden.

De studiebegeleiding is van een goed niveau. De studievolsystemen kunnen beter benut worden dan tot nu toe gebeurt bij knelpuntenanalyses en het opstellen van verbeterplannen. Het vaststellen van rendementscijfers verloopt moeizaam en de vastgestelde rendementen liggen tussen 50 en 60 procent.



De contacten met het werkveld dienen nog meer aangehaald te worden, onder andere door beroepenveldcommissies meer te betrekken bij de ontwikkelingen en aan de toetreding tot de beroepenveldcommissie duidelijke criteria te stellen. Ook moet de wetenschappelijke oriëntatie en de aandacht voor internationale ontwikkelingen versterkt worden.

Ten aanzien van de kwaliteitszorg stelt de commissie vast dat op een aantal belangrijke onderdelen zeker sprake is van kwaliteitsborging, maar dat een cyclisch systeem van interne kwaliteitszorg nog niet aanwezig is. Bij personeelsbeleid ontbreekt het aan een gestructureerd deskundigheidsbevorderingsbeleid. De materiële voorzieningen zijn bij de opleidingen over het algemeen van voldoende niveau.

In november 1998 publiceerde de HBO-Raad de algemene reactie van de betreffende hogescholen op het visitatierapport SPH. In deze reactie wordt aandacht besteed aan de verbreding van het beroepsdomeinprofiel, waarin enkele nieuwe sectoren van Sociaal-pedagogische hulpverlening zullen worden opgenomen. De hogescholen onderschrijven het belang dat de visitatiecommissie hecht aan een brede opleiding, maar wijzen op het bestaan van een breed kerncurriculum dat 70 procent beslaat van alle SPH-curricula en op de totstandkoming van een breed scala van gemeenschappelijke opleidingskwalificaties, waaraan alle SPH-opleidingen geacht worden te voldoen.

De opmerkingen van de commissie over de samenhang en opbouw van de SPH-programma's, alsmede die betreffende de vorming van de beroepshouding en de plaats en functie van de stages, worden door de hogescholen onderschreven.

De hogescholen zeggen toe nader te beoordelen in hoeverre een verzwarend van de studielast gewenst is. Ook zal hieraan bij het opstellen van de opleidingskwalificaties aandacht worden besteed.

De reactie van de betreffende hogescholen op het algemene deel van het visitatierapport gaat in op de belangrijkste kritiekpunten en aanbevelingen van de visitatiecommissie. De beleidsvoornemens zijn duidelijk. De bestuurlijke reactie is naar het oordeel van de inspectie daarmee zorgvuldig en adequaat.

Visitatie Personeel en arbeid

Het visitatierapport Personeel en arbeid (P&A) is door omstandigheden later gepubliceerd dan gepland was. Het verscheen ongeveer anderhalf jaar na de visitatiebezoeken (september 1996 tot en met januari 1997) en ruim twee jaar na de zelfevaluatie (begin 1996). Drieëntwintig opleidingen, verbonden aan 21 hogescholen, zijn beoordeeld. Dit lange tijdsverloop doet afbreuk aan de actualiteitswaarde van het rapport. De inspectie is echter tot de conclusie gekomen dat de kwaliteiten van de opleidingen niettemin op een valide en betrouwbare manier in beeld zijn gebracht.

Voor de opleidingen geldt een landelijk beroepsprofiel. Daarin zijn twee hoofdrichtingen aangegeven: 'Personeel en Organisatie' en 'Arbeidsvoorziening en beroepskeuze'. De opleidingen streven naar een programma, waarin de aspecten P, O en A zijn verenigd. Beroepskeuze is naar hun oordeel te specifiek. De visitatiecommissie stelt vast dat de omzetting van het beroepsprofiel naar een opleidingsprofiel met daaraan verbonden eindtermen moeizaam verloopt. De door de opleidingen gehanteerde eindtermen zijn veelal niet goed terug te voeren op het beroepsprofiel. De commissie heeft via die lijn de relevantie van het curriculum niet goed kunnen beoordelen. Zij is van oordeel dat de theoretische inhoud van het programma te veel vakgericht en te weinig beroepsgericht is. De oriëntatiefunctie van de propedeuse komt te weinig uit de verf.

De integratie en samenhang binnen het curriculum laten te wensen over, ook al is er wel sprake van integratie van personeelsmethodieken en eigen vaardigheden. De kwalificaties van afgestudeerden zijn van een wisselend niveau. Ten aanzien van de kwaliteit van de afstudeerproducten is de visitatiecommissie slechts bij een beperkt aantal opleidingen positief. De bewaking van de eindkwaliteit dient bij alle opleidingen voortdurend

aandacht te krijgen. Het werkveld dient sterker betrokken te worden bij de ontwikkeling van het curriculum en bij de kwaliteitsbewaking.

De visitatiecommissie beoordeelt het onderwijsleerproces en het kwantitatief en kwalitatief rendement bij een aantal opleidingen als onvoldoende. Wel constateerde zij dat alle opleidingen in toenemende mate aandacht aan deze onderwerpen schenken. Verder geeft de commissie aan dat bij veel opleidingen de studiebelasting te laag is, vaak niet meer dan 25 uur op weekbasis. De studielast blijft ver onder de veertig uur per week en is daarnaast onevenwichtig verdeeld over het jaar. Opleidingen vragen formeel veertig uur per week, maar controleren onvoldoende of de student die inzet ook levert.

Vakgroepgerichte benaderingen werken belemmerend voor opleidingsgerichte vernieuwingen. De positief beoordeelde cultuur en innovatiebereidheid binnen de opleidingen geven de mogelijkheid de gewenste onderwijsveranderingen te bereiken. Een structureel deskundigheidsbevorderingsbeleid is daarvoor van belang. De commissie heeft een dergelijk beleid nog te weinig aangetroffen. Het werkveld dient sterker betrokken te worden bij de ontwikkeling van dit beleid.

Ten aanzien van de kwaliteitsborging wordt opgemerkt, dat een redelijk kwaliteitsbesef aanwezig is, maar dat het kwaliteitszorgsysteem nog verder uitgebouwd dient te worden.

De commissie richt zich in haar aanbevelingen zowel op het niveau van de afzonderlijke opleidingen als op het niveau van de sector. Deze aanbevelingen zijn realistisch en soms zelfs urgent, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een landelijk P&A-opleidingsprofiel.

Evaluatie bestuurlijke hantering Culturele en maatschappelijke vorming

In het voorjaar van 1998 heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de maatregelen die de opleidingen Culturele en maatschappelijke vorming (CMV) hebben getroffen naar aanleiding van de visitatie die in 1994 bij deze opleidingen is uitgevoerd.

De visitatie CMV heeft geleid tot een sterke intensivering van het landelijk opleidings-overleg CMV. In 1997 is voor CMV een beroepsdomeinprofiel vastgesteld, waarin beroepskwalificaties zijn uitgewerkt. Dit domeinprofiel is gebaseerd op het klassieke model van de cultureel werker.

In het voorjaar van 1998 is een landelijk opleidingsprofiel CMV vastgesteld. Voor de vernieuwing en verdieping van het CMV-onderwijs is daarnaast van belang een in 1996 gestart gezamenlijk innovatieproject van drie hogescholen, universiteiten, het werkveld en de werkgeversvereniging VOG (Vereniging van Ondernemers in de Gezondheidszorg). Dit project 'Nieuwe vormen van Professionaliteit' kent een looptijd van drie jaar en wordt in 1999 afgerond. Het project heeft ten doel de actuele beroepspraktijk van CMV op analytische wijze in kaart te brengen door domeinverkenningen en beschrijvingen van CMV-praktijken. Recente en te verwachten ontwikkelingen worden geanalyseerd met inbegrip van de mogelijke implicaties ervan voor de opleidingen CMV. Er is een sterke wederzijdse binding en afstemming tussen dit innovatieproject en het eerder genoemde CMV-project.

De meeste opleidingen hebben de grondslagen van hun CMV-curricula aangepast en verstevigd. Deze maatregelen hebben geleid tot vaststelling van eigen beroepsbeelden en daarvan afgeleide nieuwe eindtermen. Deze zijn meestal geformuleerd in gedragstermen. Het is te verwachten dat de landelijke afspraken over nieuwe opleidingskwalificaties tot weinig fundamentele wijziging van de eindtermen zullen leiden. Ook is het te verwachten dat het sociaal-agogisch gehalte van de CMV-opleidingen zal toenemen door de sterkere gerichtheid op de vijf kerntaken van de beroepsuitoefening en de vier werkvelddomeinen. Daardoor is de herkenbaarheid van de opleidingen CMV voor het beroepenveld en de studenten verbeterd.

Het management en de docenten van het overgrote merendeel van de CMV-opleidingen beseft dat de inhoud van de programma's optimaal beroepsrelevant, actueel en op niveau dient te zijn. Het is verontrustend dat veel studenten desondanks het programma-niveau van de opleiding te laag vinden. Veel opleidingen hebben moeite met het vaststellen van



het vereiste eindniveau, teveel docenten stellen te weinig eisen aan het niveau van de literatuur. Ook klagen de studenten over de geringe eisen die worden gesteld aan hun studieprestaties. De vernieuwing van het curriculum is, op enkele opleidingen na, overal ingezet. Dat heeft tot gevolg dat de meeste propedeuseprogramma's met ingang van het studiejaar 1997-1998 zijn vernieuwd en dat dit innovatieproces zich met ingang van 1 september 1998 heeft doorgezet in de programma's van het tweede studiejaar. De vernieuwde onderwijsprogramma's zijn in toenemende mate het resultaat van onderling overleg tussen vertegenwoordigers van verschillende vakdisciplines. Niettemin heeft deze ontwikkeling tot nu toe slechts bij een beperkt aantal opleidingen geresulteerd in een betere samenhang van het onderwijsprogramma en een steviger onderlinge afstemming van de programma-onderdelen. Gegeven de concrete beleidsvoornemens van de meeste opleidingen kan deze situatie in de loop van de komende drie jaren ten goede keren.

De praktijkgerichtheid van de opleidingen is in de loop van de laatste jaren overal sterk verbeterd. Dat geldt in het bijzonder voor de beroepsoriëntatie in de propedeuse, een meer doelgerichte stage in het derde jaar en praktijkrelevante afstudeeropdrachten. De toetspraktijk wordt door de studenten van veel CMV-opleidingen zeer kritisch bejegend. Van een verantwoord toetsbeleid is zelden sprake, de toetspraktijk is in veel gevallen nog afhankelijk van de keuzen van individuele docenten. Het merendeel van de toetsen is gericht op reproductie van kennis, in plaats van professionele handelingsbekwaamheid en alle eisen van analytisch vermogen en inzicht in de complexe materie die daarvoor nodig zijn. Het besef dat curriculumverbetering pas een kans van slagen heeft met de implementatie van een adequaat toetsbeleid, is nog slechts bij een gering aantal opleidingen doorgedrongen.

De numerieke rendementen van de CMV-opleidingen zijn nog steeds zorgwekkend. Ondanks een verbeterde voorlichting aan aspirantstudenten, een meer beroepsgeoriënteerde inrichting van de propedeuse en de invoering van het bindend negatief studieadvies, blijven de propedeuserendementen laag. Ook de uitval in de hoofdfase is nog steeds te hoog.

De inspectie heeft bij haar onderzoek veel enthousiaste opleidingmanagers en docenten aangetroffen die overtuigd zijn van de noodzaak van onderwijsvernieuwing en rendementsverbetering. Het draagvlak onder de docenten voor de onderwijsinnovatie wordt sterker. De vernieuwing gaat bij veel opleidingen haar tweede jaar in, maar een aantal wezenlijke problemen vraagt nog om een oplossing. De belangrijkste problemen betreffen de te lage studielast en het opleidingsniveau, in het bijzonder de wijze waarop wordt getoetst in hoeverre studenten aan het vereiste kwalificatieniveau beantwoorden.

Samenvatting

Alle opleidingen binnen de sector zijn nu een keer gevisiteerd. De opleidingen SPH en P&A als laatste in de reeks. De kritiek van de verschillende visitatiecommissies heeft geleid tot een gezamenlijke aanpak. Het landelijk project 'HSAO-(H)erkend' heeft de ontwikkelingen gestimuleerd en gecoördineerd. Het uitgebrachte beroependomeinprofiel sociaal pedagogisch werker levert een goed aangrijpingspunt voor nadere uitwerking van beroepsbeeld, kernkwalificaties en opleidingskwalificaties. De visitatiecommissie heeft in het algemeen waardering voor de opbouw van het programma. De beroepsgerichtheid kan nog verder toenemen, de afstudeerprojecten zijn van een goed niveau. Er is toenemende aandacht voor de studeerbaarheid van het programma. De hogescholen onderschrijven de kritiek van de visitatiecommissie en geven in voldoende mate aan de aanbevelingen te zullen opvolgen.

Binnen het landelijk beroepsprofiel P&A zijn twee hoofdrichtingen aangegeven: 'personeel en organisatie' en 'arbeidsvoorziening en beroepskeuze'. De opleidingen streven naar één programma, waarin de drie aspecten zijn verenigd. De eindtermen zijn nog niet goed terug te voeren op het beroepsprofiel. De visitatiecommissie vindt de inhoud van het theoretisch programma te veel vakgericht en te weinig beroepsgericht. Integratie en

samenhang binnen het curriculum laten te wensen over. De kwaliteit van het onderwijsleerproces is onvoldoende, zo ook het rendement. De studielast ligt veelal niet hoger dan 25 uur per week. Het werkveld dient sterker bij de ontwikkeling van het vernieuwingsbeleid betrokken te worden.

De aanbevelingen van de visitatiecommissie zijn realistisch en soms zelfs urgent zoals het ontwikkelen van een landelijk P&A-opleidingsprofiel.

Uit de evaluatie bestuurlijke hantering bij de opleidingen Culturele en maatschappelijke vorming komt naar voren dat de meeste opleidingen de grondslagen van hun curricula hebben aangepast en verstevigd. Het sociaal-agogisch gehalte zal toenemen door de sterkere gerichtheid op de vijf kerntaken van de beroepsuitoefening en de vier werkveld-domeinen. Verontrustend is de kritiek van de studenten op het niveau van de opleiding. De vernieuwing van de onderwijsprogramma's is ingezet. De propedeuseprogramma's zijn al aangepast.

De CMV-opleidingen zullen veel aandacht moeten schenken aan studielast, aan het opleidingsniveau en de wijze waarop studenten worden getoetst.

4.1.3 Gezondheidszorg

Ontwikkelingen in de sector

Een zorgelijke ontwikkeling in de HGZO-sector is de teruglopende interesse van studenten voor een opleiding in de sector Gezondheidszorg. In het studiejaar 1998-1999, zo bleek uit een bewerking van aanmeldingscijfers van de IBG-groep door de HBO-Raad, is het aantal studenten in de HGZO-sector met 6 procent gedaald ten opzichte van het vorig studiejaar. Deze sector heeft als enige in het HBO te maken met een verminderde belangstelling van studenten. Opvallend hierbij is de terugloop van de aanmeldingen voor de HBO-verpleegkunde opleidingen.

Op 10 juni 1998 organiseerde de Hogeschool van Rotterdam en Omstreken onder auspiciën van het ministerie van VWS en de HBO-Raad de tweede landelijke conferentie 'Zorg voor Aansluiting'. Op deze conferentie kwamen vertegenwoordigers vanuit het zorgveld en de onderwijssector bij elkaar om te discussiëren over een optimale aansluiting tussen zorgveld en onderwijs.

Voor alle HGZO-opleidingen worden opleidingskwalificaties ontwikkeld. Opleidingen werken bij de totstandkoming van deze opleidingskwalificaties nauw samen met de beroepsverenigingen die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van het beroepsprofiel. Een mijlpaal is in de zomer van 1998 bereikt met de vaststelling van het beroepsprofiel en de opleidingskwalificaties Fysiotherapie. De beroepsvereniging KNGF (Koninklijk Genootschap van Fysiotherapeuten) heeft het geactualiseerde beroepsprofiel gepubliceerd en de opleidingen zijn op basis van dit beroepsprofiel landelijke opleidingskwalificaties overeengekomen. Hiermee is gevolg gegeven aan een van de belangrijkste aanbevelingen van de visitatiecommissie. In een eerder stadium zijn reeds opleidingskwalificaties Ergotherapie, Logopedie en Voeding en diëtetiek gereed gekomen.

De implementatie van het nieuwe samenhangend stelsel ten behoeve van de verzorgende en verplegende beroepen is in volle gang. Negentien hogescholen zijn betrokken bij de totstandkoming van het nieuwe stelsel voor de verpleegkunde opleidingen op niveau vijf. In 1998 is een vernieuwingsproces van start gegaan, waarin alle HBO-v opleidingen participeren. Doel van dit project is enerzijds vorm te geven aan het buitenschools dual leren gecombineerd met een verdieping in het binnenschools vaardighedenonderwijs en anderzijds inhoudelijke samenwerking tot stand te brengen van de deelkwalificaties gericht op zorgcategorieën. In 1998 hebben alle paramedische opleidingen de onderwijsmodulen geïmplementeerd die zijn ontwikkeld in het kader van een vernieuwingsproject, waarin de aansluiting centraal staat tussen ontwikkelingen op het gebied van kwaliteitsbeleid en kwaliteitszorg in het werkveld en in het initiële beroepsonderwijs. Dit programma is ontwikkeld door een hogeschool in samenwerking met het CBO (Centraal BegeleidingsOrgaan voor de Intercollegiale toetsing).



Een ander vernieuwingsproject dat inmiddels breed geïmplementeerd is in de HGZO-sector betreft het skillslab-concept voor het vaardighedenonderwijs. In eerste instantie is dit concept ontwikkeld voor de HBO-v opleidingen. Momenteel hebben alle HBO-v opleidingen in Nederland het skillslab-onderwijs verankerd in het onderwijsaanbod. Het afgelopen jaar heeft ook een groot aantal paramedische opleidingen dit concept overgenomen. Van de 21 paramedische opleidingen Fysiotherapie, Voeding en diëtetiek en Logopedie, hebben 19 opleidingen deelgenomen aan een vervolgproject skillslab-onderwijs.

De hoger onderwijsprijs 1998 is gewonnen door het samenwerkingsverband van de Hogeschool van Groningen en de Universiteit Groningen. Deze instellingen hebben een samenwerkingsproject op het gebied van mondzorg. In dit project staat de afstemming tussen de opleidingen Mondhygiëne en Tandarts centraal.

Evaluatie bestuurlijke hantering opleidingen Fysiotherapie, Ergotherapie en Bewegingstechnologie

In 1998 heeft de inspectie de evaluatie bestuurlijke hantering bij de opleidingen Fysiotherapie, Ergotherapie en Bewegingstechnologie uitgevoerd.

Het visitatierapport 'Hogere beroepsopleidingen in beweging' beoordeelde de kwaliteit van elf opleidingen Fysiotherapie, twee opleidingen Ergotherapie en een opleiding Bewegingstechnologie. Deze veertien opleidingen zijn verbonden aan twaalf hogescholen. De opleidingen zijn in de tweede helft van 1994 gevisiteerd. Het visitatierapport is verschenen in september 1995, de bestuurlijke reactie van de HBO-Raad werd eind maart 1996 ontvangen.

Op basis van het visitatierapport en aanvullende gesprekken met de betreffende opleidingen Fysiotherapie waren indertijd twee opleidingen als zorgelijk gekwalificeerd. Bij de uitvoering van de evaluatie bestuurlijke hantering heeft de inspectie kunnen vaststellen dat beide opleidingen er alsnog in geslaagd zijn op adequate wijze te reageren op de kritiek van de visitatiecommissie. Op advies van de inspectie heeft de minister dan ook besloten deze opleidingen niet langer als zorgelijk aan te merken.

Uit de evaluatie van de bestuurlijke hantering trekt de inspectie de conclusie dat de opleidingen Fysiotherapie, Ergotherapie en Bewegingstechnologie over het algemeen voldoende adequaat hebben gereageerd op de opmerkingen en aanbevelingen van de visitatiecommissie.

De inspectie stelt vast dat een groot aantal aanbevelingen van de visitatiecommissie is gerealiseerd. Er is een beroepsprofiel ontwikkeld en door de beroepsvereniging vastgesteld, ook eindtermen zijn door de opleidingen vastgesteld. De landelijke opleidingsoverlegorganen Fysiotherapie en Ergotherapie hebben regelmatig overleg met hun beroepsverenigingen. De opleidingen vernieuwen hun curriculum en er is sprake van een duidelijke omslag in het denken en doen met betrekking tot de didactische aanpak. De studiebaarheid van de programma's neemt toe. Dominant in beeld zijn de onderwijsveranderingen die gebaseerd zijn op een benadering die uitgaat van integratie, competentie-leren en praktijkgerichtheid.

Het uiteindelijke totaalrendement van de instroomcohorten 1987-1992 is evenals het uiteindelijke propedeuserendement tamelijk stabiel en ligt tussen 58 en 65 procent.

De studieduur ligt voor de uitstroomcohorten 1993-1996 tussen 4,2 en 4,5 jaar. Enkele opleidingen melden dat de feitelijke studielast lager ligt dan veertig uur per week. In het eerste en laatste jaar van de opleiding is soms sprake van een hogere studielast dan in de tussenliggende jaren.

De inspanning om gezamenlijk een procedure te ontwikkelen om studenten vroegtijdig te kunnen selecteren op hun beroepsattitude heeft nog geen tastbaar resultaat opgeleverd. Van een samenhangend, inhoudelijk vastgelegd personeelsbeleid is in het algemeen nog weinig sprake. Wel blijkt dat het personeelsbeleid op onderdelen meer gestalte heeft gekregen door onder meer didactische scholing (individueel en collectief) en het houden van functioneringsgesprekken.

Samenvatting

Voor alle HGZO-opleidingen worden beroepskwalificaties opgesteld in nauwe samenwerking met de beroepsverenigingen. In 1998 werden het beroepsprofiel en de beroepskwalificaties Fysiotherapie vastgesteld. De implementatie van het samenhangend stelsel ten behoeve van de verzorgende en verplegende beroepen is in volle gang. De inspectie heeft bij de evaluatie bestuurlijke hantering van de opleidingen Fysiotherapie, Ergotherapie en Bewegingstechnologie geconstateerd, dat over het algemeen voldoende adequaat op de opmerkingen en aanbevelingen van de visitatiecommissie is gereageerd. Een groot aantal aanbevelingen is reeds gerealiseerd. De opleidingen vernieuwen hun curriculum en de didactische aanpak, hetgeen de studeerbaarheid ten goede komt.

4.1.4 Onderwijs

Ontwikkelingen in de sector

De rapporten van het Procesmanagement Lerarenopleidingen hebben hun weg gevonden in het opleidingsveld. In deze rapporten zijn de gedachten neergelegd over een gemeenschappelijk curriculum voor de Lerarenopleidingen voor het basisonderwijs en ook die voor de tweedegraads Lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs. Over het algemeen wordt met veel waardering op de gedane voorstellen gereageerd en worden de in de rapporten geformuleerde standaarden ingevoerd in de curricula. De inspectie heeft dat bij haar bezoeken aan de Lerarenopleidingen vastgesteld.

Ten aanzien van de praktische beroepsvoorbereiding heeft de inspectie ook waargenomen dat experimenten met langdurige eindstages een sterke verbetering betekenen voor het werkelijk startbekwaam maken van de afgestudeerden.

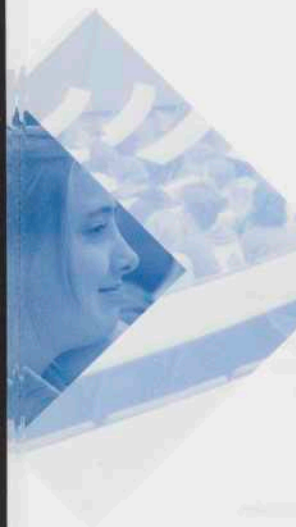
De inspectie vindt de toename van het aantal studenten dat kiest voor de opleidingen Leraren basisonderwijs verheugend. Het aantal instromers op de PABO's is voor het studiejaar 1998/1999 met ruim 25 procent toegenomen. Bezorgd daarentegen is de inspectie over de dalende instroom van studenten in de Lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs. Zowel de aanmeldingen voor de tweedegraads opleidingen als die voor de eerstegraads opleidingen zijn voor een aantal vakken zo laag, dat de continuïteit en ook de onderwijskwaliteit van de opleidingen in die vakken ernstig gevaar loopt. In de brief van 2 november 1998 van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer wordt ingegaan op deze problematiek. De inspectie acht het gewenst, dat snel maatregelen worden getroffen om het hoofd te bieden aan dreigende ernstige tekorten aan gekwalificeerde docenten in het voortgezet onderwijs.

De inspectie heeft in 1998 een meta-evaluatie uitgevoerd over de visitatie bij de academies Lichamelijke opvoeding en evaluaties bestuurlijke hantering bij de opleidingen Speciaal onderwijs en de Lerarenopleidingen voor het basisonderwijs. De resultaten van de evaluatie bestuurlijke hantering bij de PABO's zijn in het voorjaar van 1999 bekend. Daarnaast heeft de inspectie ontwikkelingen bij de Lerarenopleidingen eerstegraads docenten in deeltijd gevolgd.

Visitatie academies Lichamelijke opvoeding

Eind oktober 1997 presenteerde de HBO-Raad het visitatierapport 'Kiezen én delen', de beschrijving van en het oordeel over de kwaliteit van de opleidingen tot eerstegraads leraar lichamelijke opvoeding aan de vijf academies voor Lichamelijke opvoeding (ALO's).

Dit cluster van opleidingen is één van de laatste van de eerste cyclus van visitaties van hogescholen en de één-na-laatste lerarenopleiding die door een visitatiecommissie is bezocht. Voor het eerst is door de HBO-Raad bij deze visitatie het aangescherpte beoordelingskader gehanteerd. De aanscherping betreft vooral het vaststellen van aspecten waarover de visitatiecommissie een oordeel dient uit te spreken en het opnieuw formuleren van de evaluatievragen.



Vanuit het perspectief van lerarenopleiding is de commissie kritisch over het nogal eens ontbreken van een geëxpliciteerde visie en over het curriculum van de ALO's. Met name geldt dit voor zorgverbreiding, 'Weer Samen Naar School', intercultureel onderwijs, meso- en macrotaken, informatie-technologie, lesgeven aan kleuters/jonge kind en werken in het speciaal onderwijs. Tevens zet de commissie vraagtekens bij de mate van internationale oriëntatie, bij het eerstegraads niveau van afstudeerscripties, bij de voorbereiding op het leraarschap in de tweede fase voortgezet onderwijs en bij het lesgeven aan multi-etnische klassen. Volgens de commissie worden leerdoelen helder geformuleerd. Ook de programma-onderdelen op basis van de vakkenstructuur zijn duidelijk, maar de beroepsgerichtheid van de meeste vakken verdient meer aandacht.

De relatie tussen de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de visitatiecommissie op basis van de in het beoordelingskader opgenomen kwaliteitsobjecten, is consistent.

De commissie eindigt de algemene beschouwing met negen aanbevelingen, die als nuchter en zeer haalbaar kunnen worden gekwalificeerd.

Het gaat om het ontwikkelen van een beroepsbeeld en opleidingseigen eindtermen; het versterken van de stages in het eerste jaar; het scholen van docenten in verband met de omslag van vak- naar beroepsgericht onderwijs; kwaliteitsborging door middel van systematisch onderzoek naar de relevantie van de kwalificaties van afgestudeerden en stagiaires; het verbeteren van het selectiebeleid; het versterken van de contacten met het werkveld; het verder ontwikkelen van een samenhangend systeem van kwaliteitszorg en het opstellen van een plan voor deskundigheidsbevordering van docenten en het versterken van het management.

Tevens beschrijft de commissie drie dilemma's voor de ALO's, te weten: de gewenste breedte van de opleiding, het niveau van de opleiding en de kwalificaties van de opleidingsdocenten. In haar bestuurlijke reactie gaat de HBO-Raad in op deze dilemma's. De HBO-Raad onderschrijft de aanbevelingen op hoofdlijnen.

Evaluatie bestuurlijke hantering opleidingen Leraar speciaal onderwijs

De inspectie is bij de drie opleidingen voor Leraar speciaal onderwijs nagegaan hoe zij de aanbevelingen van de visitatiecommissie hebben verwerkt.

De opleidingen hebben, ook in onderlinge samenwerking, belangrijke vooruitgang geboekt in de richting die onder andere door het visitatierapport was aangegeven. Door de nauwe relatie met de praktijk van het speciaal onderwijs, op het niveau van zowel docenten als studenten, registreren de opleidingen ook zelf rechtstreeks snel nieuwe ontwikkelingen. De ontwikkeling van programma's gericht op het voortgezet onderwijs is daarvan een voorbeeld. De opleidingen trekken daaruit naar de mening van de inspectie terecht de conclusie dat praktijkspecialisten en een cursusaanbod dicht bij de cursusvragende scholen belangrijke kwaliteitsaspecten blijven. In die zin wordt een belangrijke nuance aangebracht bij de suggestie van de visitatiecommissie, dat te overwegen zou zijn de opleiding op minder plaatsen door een kleiner aantal docenten (met grotere betrekkingen) te laten verzorgen. Wel zijn meer afspraken over afstemming effectief geworden door verbeteringen in de interne communicatie en organisatie en in de (toenemende) onderlinge samenwerking van de drie aanbieders van opleidingen speciaal onderwijs tegen de risico's van een versnipperd aanbod.

Ten aanzien van de dagopleiding die direct volgt op de PABO-opleiding blijven in elk geval twee van de opleidingen van mening verschillen met de visitatiecommissie. Door verbeteringen in de stage meent men de bezwaren die de commissie tegen deze opleidingsvorm had, te hebben opgeheven. Naar het oordeel van de inspectie echter kunnen deze maatregelen de kern van de bezwaren, namelijk dat het door de opleidingen zelf ook uitgedragen in-service karakter van de opleidingen speciaal onderwijs in de dagopleiding verloren gaat, niet wegnemen.

De opvatting van de opleidingen dat de WHW niet de ruimte geeft aan instromende studenten enige jaren relevante werkervaring te eisen, berust naar het oordeel van de inspectie op een misvatting. In artikel 7.4.4 van de WHW worden de Lerarenopleidingen

speciaal onderwijs expliciet genoemd. Vervolgens wordt in artikel 7.31 bepaald dat de instelling zelf de toelating regelt. Desgewenst zouden de hogescholen voor de toelating tot de opleiding dus wel degelijk relevante werkervaring als eis kunnen stellen. De inspectie is van oordeel dat het door de visitatiecommissie opgeworpen vraagstuk van de dagopleiding niet los gezien kan worden van ontwikkelingen in het reguliere primair en voortgezet onderwijs en vervolgens van de vraag of de reguliere Lerarenopleidingen daarop adequaat anticiperen. Daarin ligt tevens de vraag besloten of voor bepaalde specialistische functies gericht op leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften, ook binnen het 'reguliere' onderwijs een aantal jaren onderwijservaring na de initiële reguliere Lerarenopleiding voorwaarde zou moeten zijn. Afgezien van de hierboven geformuleerde reserve met betrekking tot de dagopleiding, concludeert de inspectie dat de Lerarenopleidingen speciaal onderwijs adequaat hebben gereageerd op de bevindingen en aanbevelingen uit het visitatierapport.

Evaluatie bestuurlijke hantering opleiding Leraar basisonderwijs

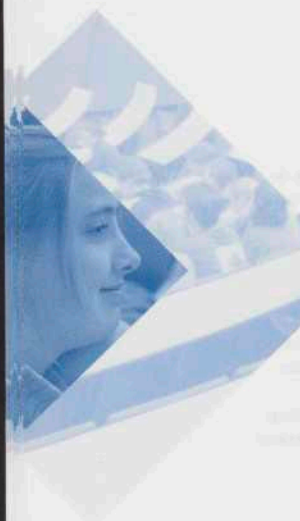
De conclusies en aanbevelingen van het visitatierapport 'Koers gekozen' (HBO-Raad - 1996) zijn in het najaar van 1998 bij alle pedagogische academies (opleidingen voor Leraar basisonderwijs) getoetst.

In den brede hebben de PABO's belangrijke vooruitgang geboekt, vergeleken met de beschreven situatie in voornoemd visitatierapport.

Sinds het verschijnen van het visitatierapport in 1996 is een landelijk brede ontwikkeling volop in gang gezet. De discussienota Vitale Lerarenopleidingen en de beleidsnotitie Vitaal Leraarschap hebben daartoe een duidelijk signaal gegeven. Het Forum Vitaal Leraarschap publiceerde in het verlengde hiervan in 1996 het beroepsprofiel leraar primair onderwijs. In 1997 werd dit gevolgd door de startbekwaamheden Leraar primair onderwijs (LPC/SLO). Tenslotte verscheen in maart 1998 het Gemeenschappelijk Curriculum PABO van het Project Management Lerarenopleidingen, waarin zestien standaarden zijn opgenomen voor de inrichting van het PABO-curriculum. De PABO's volgen deze landelijke ontwikkeling. Visies op het leraarschap, beroepsprofielen en eindtermen zijn herschreven en in lijn gebracht met voornoemde landelijk geaccepteerde documenten. De inspectie constateert dat PABO-breed deze slag is gemaakt. De eindtermen zijn op een zodanig operationeel niveau geformuleerd, dat ze sturend zijn voor de inrichting van het PABO-curriculum en de samenhang in dat curriculum bevorderen. Dit blijkt onder andere uit de leerlijnen die de PABO's in hun programma hebben aangebracht en die doorwerken in thema's en in vakprogramma's. Daarnaast is in grote mate de samenhang tussen het extern curriculum in de stages en het intern curriculum in de PABO's tot stand gebracht.

De kerndoelen basisonderwijs worden gerealiseerd. Wel heeft de inspectie nog twijfels over de wijze waarop de vakken Engels, Dans en drama in de PABO's gestalte krijgen en of deze disciplines door vakbevoegde docenten worden onderwezen, zoals een vereiste is. De onderwerpen waar de visitatiecommissie speciale aandacht aan besteed heeft, zijn nadrukkelijk onderwerp van onderzoek geweest voor de inspectie. De aandacht voor de specialisatie jongere of oudere kind is in voldoende mate aanwezig. Informatie- en communicatietechnologie (ICT) is op alle PABO's ingevoerd en betreft zowel de toepassing ervan in het PABO-curriculum, als in de basisscholen tijdens de stages. Aanmerkelijke investeringen zijn gedaan om apparatuur aan te schaffen, te vervangen en lokalen voor ICT in te richten. Intercultureel onderwijs is inmiddels structureel in het PABO-curriculum opgenomen.

In het opleidingsprogramma en de stage wordt aandacht besteed aan allochtone leerlingen en het opgroeien in een multiculturele samenleving. Voor verwerving van Nederlands als tweede taal en onderwijs in de eigen taal geldt dit eveneens.



In de Wet Primair Onderwijs is het traject Weer Samen Naar School opgenomen. De PABO's die reeds aandacht besteedden aan zorgverbreding, hebben door de invoering en toepassing van adaptief onderwijs dit traject in het programma meegenomen. Ook de landelijk ontwikkelde startbekwaamheden zijn in dit opzicht een stimulans.

De afgrenzing naar de opleidingen Leraar speciaal onderwijs is echter niet overal helder. Worden op de ene PABO de studenten in de PABO en in de stages getraind in signaleren, diagnosticeren, remediëren en het opstellen van een (eenvoudig) handelingsplan; in andere PABO's wordt in het kernprogramma niet verder bereikt dan signaleren, diagnosticeren en het begin van een aangepaste didactiek.

De inspectie beveelt aan om over de inhoud van zorgverbreding/adaptief onderwijs landelijk afspraken te maken tussen de PABO's onderling en tussen de PABO's en de opleidingen Speciaal onderwijs.

Het zelfstandig leren door studenten is in alle PABO's op enigerlei wijze opgepakt. Onder diverse benamingen zijn trajecten uitgezet, die zich kenmerken door een aangescherpte begeleiding in het eerste studiejaar en een praktisch zelfstandig optrekken in het laatste studiejaar van de opleiding. Daarbij zijn de didactische werkvormen zodanig gekozen, passend bij de onderwerpen die aan bod zijn, dat de lijn van verzelfstandiging wordt gerealiseerd. Een belangrijke stimulans hierbij is het inrichten van onderwijs-werkplaatsen, waar studenten individueel of in groepjes werken aan (stage)opdrachten. De stagetrajecten zijn zodanig ingericht dat zij een opbouw vertonen naar de afsluitende lio-stage in het laatste studiejaar. De lio-stage wordt door studenten, docenten en leraren basisschool waardevol gevonden. In die zin is het een succes. De inspectie wijst erop, dat selectiecriteria voor de keuze van basisscholen waar studenten een lio-stage lopen nog verder aangescherpt dienen te worden.

Het IVA heeft op verzoek van het ministerie OCenW een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de lio als werknemer en de lio-stagiaire (zie ook paragraaf 2.2.2). Daaruit blijkt dat beide vormen een belangrijke kwaliteitsverbetering opleveren voor de praktische beroepsvoorbereiding.

Op alle PABO's waren in het najaar van 1998 voldoende stageplaatsen voor alle stage-vragende studenten beschikbaar; zij het dat het ongelooflijk veel moeite heeft gekost om, gelet op de toegenomen instroom, die plaatsen te vinden. De PABO's hebben daar veel tijd in moeten investeren. Ook tijdens het studiejaar blijft dit een lastige zaak, daar steeds weer per periode studenten moeten worden voorzien van een stageplaats.

Op veel PABO's zijn de toetsprocedures aangescherpt en worden de toetsinhouden beter bewaakt. Met name op dit terrein is het besef doorgedrongen dat programma's gerealiseerd moeten worden die zich kwalitatief gezien op het niveau 'hoger onderwijs' bevinden. De studenten onderkennen deze aanscherping en melden dat de programma's weliswaar studeerbaar zijn, doch steeds meer tijd en inzet vragen. Met name de grotere samenhang tussen het intern curriculum op de PABO en de stages leidt tot verzwarend van de opleiding.

In de laatste jaren, na de visitatie, zijn bij veel PABO's bestuurlijke veranderingen in gang gezet. Het management werd vervangen, een vakgerichte organisatie is omgezet in een opleidingsgerichte organisatie; de opleidingscommissies zijn ingesteld, enzovoort.

De inspectie ontmoette in het algemeen veel instemming ten aanzien van deze bewegingen bij studenten en docenten. Ook de op gang gekomen regionale samenwerkingen hebben in dit opzicht als een stimulans gewerkt. Dit temeer daar in die samenwerkingsverbanden onderwerpen als: opleidingskader, curricula, stagevormgeving en kwaliteitszorg nadrukkelijk aan de orde zijn. Het personeelsbeleid houdt gelijke tred met deze ontwikkeling en de groei van de PABO's maakt het mogelijk om een jongere generatie docenten aan te trekken.

De inspectie ziet dit met instemming gebeuren, en constateert tevens dat de zittende docenten door vele scholingsprogramma's (onder andere ICT, didactische werkvormen, begeleidingssystemen) zich verder professionaliseren.

De interne kwaliteitszorg wordt aangescherpt. De verschillen tussen de PABO's zijn in deze echter nog aanzienlijk. Van een compleet werkend systeem van interne kwaliteitszorg met toepassing van vele instrumenten, tot het onlangs opzetten van een plan daartoe. In dit opzicht mag nog op diverse plaatsen een verdere krachtsinspanning worden verwacht.

De rendementen bewegen zich in gunstige richting en het afnemend veld is steeds meer tevreden over de kwalificaties van de afgestudeerden. Ook de afgestudeerden van de 'versnelde route's' (twee of drie jaren) functioneren naar tevredenheid van de basisscholen. De PABO's bevragen in dit opzicht steeds vaker het afnemend veld of veldadviesraden door middel van enquêtes.

Naar het oordeel van de inspectie hebben de PABO's in het algemeen ter zake en doel-treffend, gereageerd op de conclusies en aanbevelingen uit het visitatierapport 'Koers gekozen'. De inspectie vraagt evenwel aandacht voor de omvang en diepgang van het opleidingsprogramma gelet op de eisen die aan een startende leraar basisonderwijs gesteld worden.

Ontwikkeling eerstegraads Lerarenopleidingen in deeltijd (DAV-1)

In 1997 heeft de inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkelingen bij DAV-1 opleidingen. Als eindoordeel heeft de inspectie toen haar vertrouwen uitgesproken in de maatregelen die de meeste hogescholen genomen hadden en nog zouden nemen. In twee situaties achtte ze het vermogen van de hogescholen om de kritiek op eigen kracht het hoofd te bieden niet voldoende aangetoond. De inspectie gaf aan dat de voor deze twee hogescholen voorgestelde samenwerkingsvormen met universiteiten snel en adequaat dienden te worden uitgewerkt om tot een aanvaardbare situatie te komen. In de eerste helft van 1998 is nagegaan of inmiddels aan deze voorwaarde voldaan werd. Bij de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden was de samenwerking nog niet van dien aard dat de inspectie voldoende vertrouwen in de verdere ontwikkeling kon hebben. Op verzoek van de minister is daarom in het najaar onderzoek verricht naar de kwaliteit van de afzonderlijke eerstegraads Lerarenopleidingen in deeltijd bij deze hogeschool en in de ontwikkeling van de samenwerking met het wetenschappelijk onderwijs.

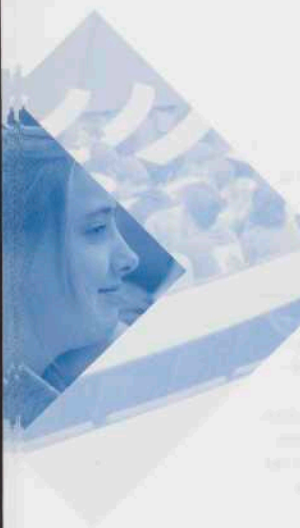
De inspectie heeft vastgesteld dat voor alle zes onderzochte opleidingen een vergaande samenwerking met de universitaire Lerarenopleiding van de Rijks Universiteit Groningen voorwaarde is om voldoende kwaliteit te kunnen blijven leveren. De huidige onderwijskwaliteit laat een zeer divers beeld zien.

Er is reeds gewezen op het geringe aantal studenten dat zich aanmeldt voor de eerstegraads opleidingen. Dat geldt zowel voor de universitaire Lerarenopleidingen als voor de deeltijdoopleidingen verbonden aan de hogescholen. Binnen de DAV-1 opleidingen nemen de Hogeschool van Utrecht en de Fontys Hogescholen het grootste contingent voor hun rekening. Beide hogescholen leiden in totaal zo'n 350 docenten op via een cursus van drie jaar in deeltijd. Per jaar leveren deze twee instellingen tezamen ongeveer 230 eerstegraads docenten af. Dat is meer dan de helft van alle DAV-1-opgeleiden.

In vergelijking met de totale populatie universitair opgeleide eerstegraads docenten betekent het iets meer dan een derde; op de universitaire Lerarenopleidingen tezamen worden jaarlijks circa 600 eerstegraads docenten opgeleid.

De aangeane samenwerking tussen de Fontys Hogescholen en de Hogeschool van Utrecht onderling en ook die met het Interfacultair Instituut voor Lerarenopleiding, Onderwijsontwikkeling en Studievoordigheden, IVLOS, is van groot belang voor een verdere kwaliteitsontwikkeling van de eerstegraads Lerarenopleidingen.

De twee hogescholen stellen een gezamenlijk opleidingskader op voor de DAV-1 opleidingen en geven per opleiding de te behalen eindtermen in de nieuwe setting aan.



De deeltijd eerstegraads opleidingen zullen nog meer op de ontwikkelingen in de tweede fase van het voortgezet onderwijs gericht worden met een duaal opgezet derde studiejaar, dat bestaat uit schoolpraktijk en toepassingsgericht onderzoek binnen de school.

De samenwerking tussen de eerstegraads deeltijdopleidingen en de universiteiten is in het afgelopen jaar overal gegroeid. Veelal gaat het om een directe relatie tussen de universitaire Lerarenopleidingen en de DAV-1 opleidingen. Het samenwerkingsverband tussen de Educatieve Faculteit Amsterdam en het Instituut van de Lerarenopleidingen van de Universiteit van Amsterdam is sinds vorig jaar gestart met een gemeenschappelijk opleidingskader. De vakdidactische en onderwijskundige inbreng wordt verzorgd door docenten uit beide instellingen en voor de vakinhouden wordt ook gebruik gemaakt van medewerkers van de universitaire vakgroepen.

De wens om ook de afzonderlijke vakgroepen van de universiteit bij de samenwerking te betrekken met het oog op de vakinhoudelijke kwaliteit van de opleidingen, wordt echter nog lang niet in alle gevallen gerealiseerd.

Samenvatting

Voor de Lerarenopleidingen voor het basis- en voortgezet onderwijs zijn gemeenschappelijke curricula opgesteld. De geformuleerde standaarden worden verwerkt in de opleidingsprogramma's. Ook vindt een versterking van de praktische beroepsvoorbereiding plaats door invoering van de intensieve eindstages: de lio-stage. Uit het IVA-onderzoek komt naar voren dat de lio-werknemerroute tot betere resultaten leidt dan de lio-stagiaireroute. De stijgende instroom van studenten in de Lerarenopleidingen voor het basisonderwijs is verheugend; de dalende belangstelling voor de Lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs is daarentegen zorgwekkend.

De visitatie bij de academies voor Lichamelijke opvoeding levert een aantal kritische opmerkingen op ten aanzien van visie en inhoud van het curriculum. De aanbevelingen van de visitatiecommissie worden door de opleidingen onderschreven.

De drie opleidingen voor Leraar speciaal onderwijs hebben ten aanzien van de deeltijdopleidingen adequaat gereageerd op de aanbevelingen van de visitatiecommissie. De inspectie constateert dat de kern van de bezwaren van de visitatiecommissie ten aanzien van de voltijdsopleiding niet weggenomen zijn. De voortgang van de voltijdsopleidingen kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen in het reguliere basis- en voortgezet onderwijs.

Uit de evaluatie bestuurlijke hantering bij de Lerarenopleidingen voor het basisonderwijs komt naar voren dat belangrijke vooruitgang is geboekt. De opleidingseindtermen en programma's zijn herschreven; de zestien standaarden van het gemeenschappelijk curriculum zijn daarin verwerkt. ICT en aandacht voor onderwijs in een interculturele setting zijn structureel in het programma opgenomen. Het verkrijgen van kwalitatief goede stageplaatsen blijft een punt van zorg evenals de omvang en diepgang van het opleidingsprogramma, gelet op de eisen die aan de startende leraar basisonderwijs worden gesteld.

De samenwerking tussen de eerstegraads Lerarenopleidingen in deeltijd onderling en die met de universitaire Lerarenopleidingen is geïntensiveerd. De geringe belangstelling voor de eerstegraads opleidingen is zorgwekkend gezien de behoefte in het voortgezet onderwijs aan gekwalificeerde docenten.

4.1.5 Taal en cultuur

Ontwikkelingen in de sector

De Projectorganisatie kunstvakonderwijs is ingesteld om de staatssecretaris te adviseren over de herstructurering in het kunstvakonderwijs en is, na de publicatie van een Plan van Aanpak in december 1997, aan de slag gegaan met de uitvoering van de voorziene deelprojecten.

De ambitieuze planning kon gezien het strakke tijdschema niet geheel gerealiseerd worden; doch de verwachting is dat het eindadvies inderdaad rond mei 1999 beschikbaar zal zijn. Lopende dit project zijn er door de HBO-Raad geen andere acties ondernomen op het terrein van de externe kwaliteitszorg. Dit leidde ertoe dat de voorziene visitatie van de muziekopleidingen niet doorging. De inspectie betreurt dit, omdat deze opleidingen inmiddels als enige binnen de sector nog niet door externe beoordelaars zijn bezocht. Ook heeft een aanvullende visitatie bij de opleidingen Beeldende kunst en Vormgeving niet plaatsgevonden. De inspectie is van oordeel dat voor het kunstvakonderwijs hetzelfde systeem van externe kwaliteitszorg van toepassing dient te zijn als voor alle andere hogere beroepsopleidingen.

De inspectie participeerde in de begeleidingscommissie van het IOWO-onderzoek (IOWO: Instituut voor Onderwijskundige Dienstverlening) naar selectiecriteria en toepassing daarvan in de opleidingen. Op verzoek van de minister bereidt de inspectie een rapportage voor over het al dan niet aanwezig zijn van kunstvakopleidingen in het wetenschappelijk onderwijs die zouden opleiden tot uitvoerend kunstenaar.

Verder is in 1998 de evaluatie bestuurlijke hantering bij de drie opleidingen Expressie door woord en gebaar uitgevoerd.

Evaluatie bestuurlijke hantering opleidingen Expressie door woord en gebaar (EWG)

Ten tijde van de visitatie kenden de EWG-opleidingen een niet gering aantal problemen. Daarbij waren aanzienlijke verschillen tussen de drie opleidingen. De door de commissie geconstateerde verschillen in kwaliteit hebben ook geleid tot verschillen in aanpak in de afgelopen jaren.

Alle drie de opleidingen hebben zich in het bijzonder ingespannen om de problemen van de studeerbaarheid aan te pakken. Meer samenhang in het programma, een reductie van het aantal afzonderlijke vakken, een betere spreiding en deels ook een reductie van de studielast en het omarmen van het 'leren leren' concept heeft bij alle drie de opleidingen vooraan gestaan. Met name voor de succesvolle invoering van het 'leren leren' concept zijn echter nog niet alle voorwaarden aanwezig. In het bijzonder een effectieve training van docenten voor hun rol in zo'n concept staat nog in de kinderschoenen.

Een andere opvallende parallel in de aanpak van de drie opleidingen zijn de inspanningen op het gebied van een verhoging van het theoretisch niveau. De opleidingen hebben zowel de beschikbare hoeveelheid tijd voor theoretische onderdelen vergroot als de eisen bij toetsingen verhoogd. Toch moet worden vastgesteld dat nog steeds een aanzienlijk deel van de studenten de opleiding niet als een grote intellectuele uitdaging beschouwt. De inspectie heeft de indruk dat bij verhoging van het niveau vooral veel aandacht is besteed aan vergroting van taalvaardigheid, maar dat uitbouw van conceptuele vaardigheden veel minder aandacht heeft gekregen.

Teleurstellend zijn de vorderingen op het gebied van het beroepsbeeld, de eindtermen en de kwaliteitszorg. De opleidingen beschikken geen van drieën over een uitgewerkt beroepsbeeld dat op enigerlei wijze is vastgelegd. Zij beschikken wel over eindtermen, maar zolang deze niet zijn afgeleid van een beroepsbeeld moet getwijfeld worden aan de betekenis ervan. Die twijfel wordt versterkt door het feit dat er nog steeds lange lijsten van eindtermen bestaan, waarvan niet altijd even duidelijk is in hoeverre individuele studenten daaraan moeten voldoen. Omdat de opleidingen bovendien niet beschikken over een systematisch intern kwaliteitszorgsysteem is het gevaar groot dat de vele inspanningen die worden verricht voor een deel verloren gaan in een ongestuurd proces. Dit gevaar wordt nog vergroot doordat er geen onderling overleg bestaat dat tot bijsturing zou kunnen leiden en men ook op andere wijze geen inspanningen verricht om de eigen opvattingen en werkwijzen te toetsen aan hetgeen bij vergelijkbare opleidingen gebeurt of aan opvattingen uit het werkveld.



Samenvatting

Het kunstonderwijs bevindt zich in een fase van herstructurering. De projectorganisatie kunstvakonderwijs bereidt een advies aan de betrokken staatssecretaris voor, dat in het voorjaar 1999 gereed dient te zijn. Het kunstvakonderwijs zelf wordt bij de voorbereiding van het advies betrokken. De inspectie betreurt het dat de voorgenomen visitatie van de conservatoria niet plaatsvindt. Dat geldt ook voor het niet uitvoeren van een aanvullende visitatie bij de academies Beeldende kunst en vormgeving.

De evaluatie bestuurlijke hantering bij de drie opleidingen Expressie door woord en gebaar laat zien dat de inspanningen op onderdelen nog niet tot een bevredigend resultaat hebben geleid. Zowel aan het beroepsbeeld, eindtermen, het niveau van de opleiding en de kwaliteitszorg dient verder vorm gegeven te worden.

4.1.6 Techniek

Ontwikkelingen in de sector

Het Actieplan Techniek is in 1997 van start gegaan. Het plan beoogt te komen tot een 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.

Een inventarisatie van lopende projecten binnen de hogescholen ter stimulering van Techniek in de meest brede zin is afgerond. Het betreft zo'n tweehonderd projecten, die binnen het technisch onderwijs in het kader van 'Kwaliteit en studeerbaarheid' zijn of worden uitgevoerd. De resultaten ervan zijn aan de hogescholen verstrekt met het doel leemtes op te vullen door het opzetten van aanvullende projecten.

Met een ander belangrijk onderdeel van het Actieplan, het aanpassen van beroeps- en opleidingskwalificaties van alle 37 hogere technische opleidingen, is een aanvang gemaakt. In samenwerking met de branche-organisaties en het bedrijfsleven wordt gestreefd naar het vastleggen van startkwalificaties per opleidingssoort. Voor alle technische opleidingen zullen de algemene ingenieurskwalificaties worden opgesteld.

Via een plan van aanpak moet de aanpassing van de beroeps- en opleidingskwalificaties in uitvoering worden genomen.

Samenwerking tussen de technische opleidingen en de branche-organisaties vindt concreet plaats bij de uitvoering van het project Techniek 15+, een project voor invoering van techniek in de tweede fase van het voortgezet onderwijs en het project loopbaan-oriëntatie en -begeleiding in het voortgezet onderwijs.

Om sturing te geven aan de uitvoering van het Actieplan Techniek is een regiegroep ingesteld. In deze groep hebben negen leden zitting met vertegenwoordiging vanuit het HTNO, branche- en werkgeversorganisaties en het voortgezet onderwijs.

Het nationaal platform voor Natuur en Techniek in onderwijs en arbeidsmarkt (AXIS) is een gezamenlijk initiatief van overheid, bedrijfsleven en onderwijs ter stimulering van een keuze voor bèta/techniek. Doel van AXIS is het zeker stellen van een in kwantitatieve en kwalitatieve zin structureel voldoende aanbod van bèta- en technisch geschoolden. Het is gewenst dat optimale afstemming plaatsvindt tussen het Actieplan Techniek en de werkzaamheden van de stichting AXIS.

De inspectie heeft meta-evaluaties uitgevoerd over de visitatie Bouwkunde, Civiele techniek, Planologie, Geodesie en Hydrografie en over die van de Technische bedrijfskunde-opleidingen. Ook heeft zij de evaluatie bestuurlijke hantering bij de opleidingen Werktuigbouwkunde uitgevoerd.

Visitatie Bouwkunde, Civiele techniek, Planologie, Geodesie en Hydrografie

Het visitatietraject waarbij in totaal 38 opleidingen (verbonden aan zeventien hogescholen) zijn beoordeeld, heeft iets meer dan een jaar in beslag genomen. De visitatie-

commissie bezocht zestien opleidingen Bouwkunde, zeventien opleidingen Civiele techniek, drie opleidingen Ruimtelijke ordening en planologie, een opleiding Geodesie en geo-informatica en een opleiding Hydrografie.

Het visitatierapport voldoet in voldoende mate aan zowel de verantwoordingsfunctie als de verbeterfunctie.

De commissie oordeelt positief over de landelijk vastgestelde kernkwalificaties en het feit dat het landelijk opleidingsoverleg een onderzoek heeft opgezet ter validering van de kernkwalificaties in het beroepenveld. Ze betreurt het ontbreken van een eigen analyse en keuzebepaling van de meeste opleidingen ten aanzien van het beroepenveld en de relevante nieuwe ontwikkelingen daarin.

De landelijke eindtermen zijn globaal en dekken slechts 65 procent van het curriculum.

De meeste opleidingen hebben de landelijk vastgestelde eindtermen nog niet nader geconcretiseerd en gespecificeerd. Van de eindtermen gaat een onvoldoende sturende en kaderstellende werking uit.

De commissie stelt vast dat de meeste opleidingen een betrekkelijk breed en technisch adequaat curriculum aanbieden. Voor de niet-technische aspecten geldt dat veel minder. Ontevreden is de commissie over de oriënterende functie van de propedeuse, omdat die veel te weinig gericht is op kennismaking met de praktijk. Ook heeft ze veel kritiek op de aanpak van de stage. Ze toont duidelijk aan dat de opleidingen de regie over de stage uit handen hebben gegeven aan de stage-bedrijven.

Ze concludeert eveneens dat er nog bij weinig opleidingen sprake is van integratie en samenhang binnen het curriculum. Over de kwalificaties van de afgestudeerden is ze in het algemeen positief en ze is redelijk tevreden over de inhoudelijke kwaliteit van de afstudeerprojecten, maar niet over de verslaglegging. Ook is ze van mening dat de bewaking van de kwaliteit van de afgestudeerden verbetering behoeft.

Afgezien van haar kritiek op de organisatie, begeleiding en beoordeling van de stage, is de commissie redelijk tevreden over de studiebegeleiding en studievoortgangsbewaking. De opleidingsrendementen en de gemiddelde verblijfsduur zijn bij een groot deel van de opleidingen gunstig. Dat geldt niet voor de propedeuserendementen na één jaar en voor een aantal opleidingen ook niet voor de rendementen na twee jaar. De ontwikkeling in de propedeuserendementen en de gemiddelde lange verblijfsduur van uitvallers is zorgwekkend. De commissie is het evenwel eens met de opvatting dat de gemiddeld gerealiseerde studielast in bepaalde opzichten een geschiktere maat is dan het propedeuserendement. De inspectie onderschrijft deze opvatting, maar wijst erop dat bij meer dan de helft van de opleidingen de studenten de opleiding als niet zwaar bestempelen. Sommigen geven aan dat de feitelijke studielast onder de normlast blijft.

In de bestuurlijke reactie gaan de opleidingen in voldoende mate in op de aanbevelingen van de visitatiecommissie.

Visitatie Technische bedrijfskunde

Het visitatierapport 'Kundig aan de slag' dat in maart 1997 werd gepubliceerd, beoordeelt negentien opleidingen verbonden aan vijftien hogescholen.

De gevisitatie opleidingen zijn in meerderheid jong tot zeer jong en derhalve nog op zoek naar een duidelijke identiteit. Ondanks de gezamenlijk tot stand gebrachte kernkwalificaties met 40 procent ruimte voor eigen profilering en een grote tevredenheid van het beroepenveld over de prestaties van studenten en afgestudeerden, is de herkenbaarheid van het opleidingsprofiel en de bekendheid van de opleidingen relatief gering.

De opleidingen hebben bijna allemaal te maken met een terugloop van de studenten-aantallen. De meeste opleidingen zijn bezig met modernisering van het onderwijsproces en met de studeerbaarheid van de programma's. De inhoud en omvang van het aandeel techniek in de diverse curricula en de kernkwalificaties behoeven nadere aandacht. Eind 1993 hebben de Technische bedrijfskunde-opleidingen reeds in onderling overleg kernkwalificaties geformuleerd. Deze zijn in 1995 gepubliceerd. Alle opleidingen



gebruiken de afspraken over de kernkwalificaties (60 procent van het curriculum) om hun studiepuntenverdeling te controleren. De visitatiecommissie is van oordeel dat in de kernkwalificaties slechts het minimum is omschreven dat het voeren van een gemeenschappelijke naam rechtvaardigt. Zij betreurt het dat de meeste opleidingen geen eigen profiel hebben en de overige 40 procent slechts invullen met elementen uit de kernkwalificaties. Volgens de commissie zijn de (globaal geformuleerde) kernkwalificaties nog weinig sturend voor de inhoud van het curriculum en de verhouding tussen de technische en de bedrijfsmatige componenten. De visitatiecommissie beveelt aan de evaluatie van de kernkwalificaties en de operationalisering in eindtermen in overleg met het beroepenveld ter hand te nemen.

Meestal ontbreekt een koppeling van curriculumonderdelen aan eindtermen die kennis en inzicht nastreven en in het bijzonder aan de eindtermen die vakoverstijgende beroepsvaardigheden en beroepshouding tot uitdrukking brengen. Deze bevinding suggereert volgens de inspectie dat de beoogde bekwaamheden niet zonder meer worden bereikt.

De commissie acht het aandeel van de techniek in het algemeen sterk dominant en de bedrijfskunde relatief weinig geprononceerd. De omvang van de praktijkcomponent is volgens de commissie alleszins redelijk. De neiging van verscheidene opleidingen om het buitenschoolse leren bijna letterlijk uit te besteden aan stagebedienende bedrijven keurt zij af. Met name bij deeltijdopleidingen functioneren het binnenscholen en buitenscholen leren sterk geïsoleerd. Opleidingen maken onvoldoende gebruik van externe ontwikkelingen in het bedrijfsleven (proces technologie, informatietechnologie en procesmanagement). Stagebegeleiders vanuit bedrijven zijn bijvoorbeeld over de hele linie ontevreden over hun rol. De internationale aspecten van de beroepspraktijk zijn slechts bij een klein deel van de opleidingen goed verzorgd.

Vrijwel alle opleidingen besteden in het curriculum aandacht aan de integratie van theorie en praktijk en van techniek en bedrijfskunde, hoewel de verschillen in omvang en uitwerking tussen de opleidingen vrij groot zijn. De opbouw en fasering van het curriculum geschiedt op basis van uiteenlopende principes. Alle opleidingen hebben maatregelen genomen om de aansluiting op de vooropleiding te verbeteren (deficiëntieprogramma's, vrijstellingsregelingen).

Nieuwe werkvormen worden algemeen van groot belang geacht voor de eindtermen op het vlak van studie- en beroepsvaardigheden en beroepshouding. De invoering varieert echter sterk per opleiding. Omdat deze opleidingsdoelen nog weinig specifiek zijn geformuleerd hebben de evaluaties en toetsen voornamelijk indicatieve waarde. In het algemeen is de ontwikkeling van 'leren leren' nog niet ver gevorderd. De commissie oordeelt negatief over zowel de oriënterende functie van de propedeuse (niet representatief) als de selecterende functie (geen beroepsvaardigheden).

De commissie is te spreken over de begeleiding van de studenten en over de pogingen de studeerbaarheid te vergroten. Ze constateert een sterke aandacht van de opleidingen voor studielastanalyses, invoering van blokssystemen en het meer toepassen van activerende onderwijsvormen en is verheugd over de belangstelling van de opleidingen voor de aanbevelingen uit het rapport 'Te doen of niet te doen' (Wijnen, 1992).

De commissie constateert dat er grote verschillen zijn tussen de opleidingen in het propedeuserendement. Mede vanwege het studiepuntensysteem berekenen meerdere opleidingen het propedeuserendement pas na twee jaar. Een ontwikkeling die volgens de inspectie logisch en begrijpelijk is. De rendementsgegevens hebben het niet mogelijk gemaakt een algemeen oordeel geven over het totale studierendement. De commissie heeft de indruk dat het laag is.

Ook hier stelt het rapport vast dat er commissies van deskundigen en beroepenveldcommissies zijn die oordelen over de aard en het niveau van de eindexamens of de afstudeerwerkstukken.

Over de inspraak- en overlegstructuur van de opleidingen spreekt de commissie zich in het algemeen positief uit. Op het moment van visiteren waren veel veranderingen in gang gezet; bijvoorbeeld het invoeren van integraal management, hoewel bij veel opleidingen

de inhoud van curriculumonderdelen een verantwoordelijkheid is van de individuele docent. De commissie constateert vrij algemeen een positieve veranderingsbereidheid. Een groeiende aandacht voor het functioneren van docenten komt tot uiting in een aanzet tot functionerings- en beoordelingsgesprekken. Het personeelsbeleid is op opleidingsniveau nog nauwelijks geoperationaliseerd. De interne kwaliteitszorg is in de opleidingen nog onvoldoende ontwikkeld. Slechts drie van de negentien passen een min of meer systematisch en geïntegreerd systeem toe.

Bij de visitatie is ook aandacht besteed aan de twee zogenaamde tweejarige bedrijfskaderopleidingen. Voor deze bedrijfskaderopleidingen heeft de HBO-Raad als specifieke aandachtspunten voor de visitatiecommissie meegegeven: evaluatie van het brede en praktijkgerichte onderwijsaanbod en de wijze waarop men studenten in twee jaar voorbereidt op de arbeidsmarkt.

Gelet op de grote waardering van met name het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) voor de kwaliteit van de afgestudeerden en de grote behoefte aan deze abiturienten, zijn de bedrijfskaderopleidingen te beschouwen als een succesformule.

Hoewel de bedrijfskaderopleidingen zich affichereren als HBO-opleidingen, waarbij de smalle reikwijdte van de eindtermen/kernkwalificaties als gegeven wordt beschouwd, trekt de visitatiecommissie het HBO-gehalte in twijfel.

De inspectie heeft in dit verband het volgende op te merken.

Indien men de smalle doch voor het MKB waardevolle opleidingen accepteert, doch twijfels heeft over het HBO-niveau -hetgeen vraagtekens oproept, omdat de visitatiecommissie ook niet het feitelijke niveau van de vierjarige opleidingen heeft vastgesteld- zijn er volgens de inspectie twee alternatieve scenario's mogelijk:

- de opleidingen krijgen de gelegenheid hun 'smalle' curriculum op HBO-niveau te brengen, hetgeen vervolgens wordt getoetst;
- de opleiding wordt afgesloten met circa twee jaar praktijk als onderdeel van het totale pakket. In deze twee jaar vindt reflectie plaats op wat geleerd is in praktijk en theorie. Deze periode wordt formeel afgerond met een afstudeeropdracht. Dit scenario sluit aan bij de gegroeide praktijk waarin veelal pas na twee jaar beroepservaring een functie en salaris op HBO-niveau wordt toegekend.

Het beoordelen van de bedrijfskaderopleidingen aan de hand van de kwaliteitscriteria die aan de opleidingen Technische bedrijfskunde worden gesteld, zou strikt genomen tot een 'zorgelijke situatie' voor beide opleidingen kunnen leiden. Dat kan gelet op de beide genoemde scenario's worden vermeden.

In januari 1999 heeft de HBO-Raad aangegeven dat zij bij de volgende visitatie de commissie zal vragen een op de bedrijfskader toegespitste vraagstelling te hanteren.

Evaluatie bestuurlijke hantering Werktuigbouwkunde

In juni 1994 bracht de visitatiecommissie Werktuigbouwkunde-opleidingen haar rapport uit, de neerslag van de visitatie die in totaal 34 opleidingen betrof, verdeeld over 21 hogescholen. Het cluster Werktuigbouwkunde bestaat in feite uit opleidingen die een substantiële verwantschap hebben: Werktuigbouwkunde (voltijd en deeltijd), Vliegtuigbouwkunde, Scheepsbouwkunde, Autotechniek, Materiaalkunde, Milieugerichte materiaalkunde en Industrieel product ontwerpen.

Na de bestuurlijke reactie van de HBO-Raad in mei 1995 bezocht de inspectie in het najaar van 1997 de opleidingen om na te gaan welke maatregelen en verbeteringen zijn gerealiseerd als reactie op het rapport van de visitatiecommissie.

Op basis van de visitatie waren in 1995 in totaal drie opleidingen zorgelijk verklaard. Bij de uitvoering van de evaluatie bestuurlijke hantering was één van de zorgelijke opleidingen inmiddels opgeheven. Voor de resterende twee opleidingen heeft de inspectie kunnen vaststellen dat zij er alsnog in zijn geslaagd op adequate wijze te reageren op de kritiek van de visitatiecommissie. Op advies van de inspectie heeft de minister dan ook besloten deze opleidingen niet langer als zorgelijk aan te merken.



Uit de evaluatie van de bestuurlijke hantering trekt de inspectie de conclusie dat de opleidingen Werktuigbouwkunde over het algemeen voldoende adequaat hebben gereageerd op de opmerkingen en aanbevelingen van de visitatiecommissie, al zijn er ook grote verschillen tussen opleidingen in omvang en intensiteit van de vernieuwingen.

De inspectie concludeert dat het landelijk overleg Werktuigbouwkunde in onvoldoende mate in staat is geweest om daarbij een initiërende en coördinerende rol te spelen. Onvoldoende commitment van de kant van een aantal afzonderlijke opleidingen en de onevenwichtige samenstelling van het landelijk overleg hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld. Met name van aanpassing van de kernkwalificaties had een sturende werking uit kunnen gaan. De inspectie betreurt het dat de initiatieven die het landelijk overleg heeft genomen, in feite maar op zeer beperkte schaal tot concrete plannen hebben geleid en overgenomen zijn door de opleidingen.

De inspectie concludeert dat de opleidingen Werktuigbouwkunde in het algemeen gesproken hun curriculum vernieuwen en dat er sprake is van een duidelijke omslag in het denken en doen met betrekking tot de didactische aanpak. De visitatiecommissie gaf indertijd aan dat de feitelijke studielast overeenstemt met de norm. Wel zullen de opleidingen aandacht moeten blijven schenken aan een evenwichtige studielastverdeling in het kader van de invoering van nieuwe werkvormen. Met name het projectonderwijs leidt nog wel eens tot piekbelasting.

De studeerbaarheid van de programma's neemt toe, maar dit wordt nog niet zichtbaar in een verbetering van de rendementen. Juist met het oog op verbetering van de studeerbaarheid vindt de inspectie het feitelijk niet acceptabel dat enkele opleidingen weinig inzicht blijken te hebben in hun rendementen. Eén van de toetsingscriteria voor de resultaten van ondernomen studeerbaarheidsprojecten dreigt daarmee onhanteerbaar te worden.

De inspectie juicht het daarentegen toe dat opleidingen in toenemende mate streefcijfers hanteren voor de rendementen, al bestaat de indruk dat daarmee tot nu toe tamelijk behoudend beleid wordt gevoerd.

Het personeelsbeleid blijkt op onderdelen iets meer gestalte te hebben gekregen (meer aandacht voor didactische scholing, invoering van functioneringsgesprekken), maar van een vastgelegd, samenhangend, inhoudelijk personeelsbeleid is tot nu toe te weinig sprake.

Samenvatting

Het Actieplan Techniek dat in 1997 van start is gegaan, is ingezet om te komen tot het aantrekkelijker maken van het beroepsperspectief, het versterken van de samenwerking met het bedrijfsleven, een toename van de instroom, een vernieuwing van de opleidingsprogramma's en de onderwijskundige aanpak. Het begint zijn vruchten af te werpen. Daarnaast is het nationaal platform AXIS ingesteld ter stimulering van bèta/techniek. In de sector Techniek zijn de visitaties opleidingen Bouwkunde, Civiele techniek, Planologie, Geodesie en Hydrografie en die van de opleidingen Technische bedrijfskunde uitgevoerd. Uit de eerst genoemde visitatie komt naar voren dat de meeste opleidingen een breed technisch adequaat curriculum aanbieden. De commissie is kritisch over integratie en opbouw van onderdelen in het curriculum. De kwalificaties van afgestudeerden zijn over het algemeen van voldoende niveau. Bij sommige opleidingen ligt de werkelijke studielast onder de normlast. De opleidingen onderschrijven de aanbevelingen van de visitatiecommissie en reageren over het algemeen adequaat in hun bestuurlijke reactie.

De jonge opleidingen Technische bedrijfskunde zijn nog op zoek naar een duidelijke identiteit. De inhoud en omvang van het aandeel techniek en de kernkwalificaties behoeven nadere aandacht. De praktijkcomponent is van voldoende omvang, maar de stage is te veel uitbesteed aan de stagebiedende bedrijven. De commissie constateert een grote veranderingsbereidheid. De tweejarige bedrijfskaderopleidingen worden zeer kritisch beoordeeld op het HBO-gehalte.

Bij de evaluatie bestuurlijke hantering Werktuigbouwkunde-opleidingen had de inspectie te maken met enkele opleidingen die in het visitatietraject als zorgelijk waren aangemerkt. De inspectie heeft vastgesteld dat ook zij op adequate wijze gereageerd hebben op de aanbevelingen van de visitatiecommissie. De opleidingen Werktuigbouwkunde vernieuwen hun programma en ook de didactische aanpak. De opleidingen zijn goed studeerbaar, maar de studielast wordt soms als hoog ervaren.

4.2 Sectoren wetenschappelijk onderwijs

4.2.1 Economie

Bij de bekostigde opleidingen binnen de sector Economie hebben zich in het verslagjaar geen visitaties of evaluaties bestuurlijke hantering voorgedaan. De inspectie heeft bij de aangewezen universiteit Nijenrode een commissie van externe deskundigen ingesteld ter beoordeling van de deeltijdopleiding Information Management.

Visitatie Information Management

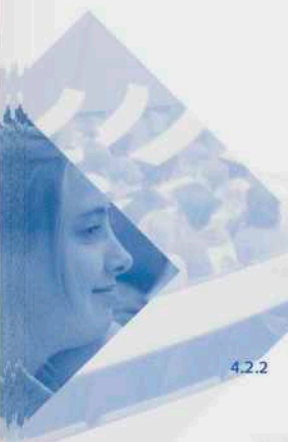
Na overleg met de universiteit Nijenrode heeft de inspectie een commissie van externe deskundigen ingesteld, ter beoordeling van de deeltijdopleiding Information Management. Deze opleiding, die sinds 1994 wordt verzorgd door de universiteit Nijenrode, is ingeschreven in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO). Voor de vormgeving van de opleiding werkt Nijenrode nauw samen met het Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA). De opleiding startte met één afstudeerrichting, Accountancy. Met ingang van september 1998 is een tweede afstudeerrichting, Controlling, van start gegaan.

Het diploma van de afstudeerrichting Accountancy van de opleiding Information Management valt in feite samen met het afsluitende certificaat (van het theoretisch deel) van de postdoctorale accountantsopleiding.

De opleiding is vooral bedoeld voor studenten met een HEAO-diploma (richtingen BE, AA en RA), alsmede voor studenten die na het VWO-diploma de door het NIVRA verzorgde deeltijdopleiding Accountancy-één hebben afgesloten. Daarna kunnen VWO-abituriënten de deeltijdopleiding bij Nijenrode vervolgen. Studenten verwerven na afronding van de opleiding de titel doctorandus, conform de WHW.

De centrale opdracht van de commissie was om te beoordelen of de opleiding Information Management, afstudeerrichting Accountancy, van zodanig wetenschappelijk niveau is dat de afgestudeerden met recht de doctorandustitel voeren.

De deeltijd opleiding Information Management is uniek; er zijn geen gelijksoortige opleidingen aan de andere universiteiten in Nederland. Wat betreft de kwalificatie RA, indien ook aan het praktische deel van het RA-examen is voldaan, dringt zich echter vergelijking met verwante opleidingen op. De economische doctoraal-opleidingen aan de bekostigde universiteiten zijn in het algemeen breed van opzet en leiden niet op tot een specifiek beroep. De postdoctorale opleidingen bieden afgestudeerden de mogelijkheid om een beroepskwalificatie voor een specifiek beroep te verkrijgen. Op basis van vergelijking van deze situatie met de opleiding Information Management aan de universiteit Nijenrode stelt de commissie vast dat een substantieel deel van het programma dat in de post doctorale opleidingen Accountancy wordt aangeboden, onderdeel is van het doctoraalprogramma Information Management. Op grond van het programma komt de commissie tot de conclusie dat middels de doctoraalopleiding Information Management studenten worden afgeleverd die in voldoende mate beantwoorden aan de eisen die aan het beroep van accountant worden gesteld. In dit opzicht verzorgt Nijenrode naar het oordeel van de commissie een kwalitatief behoorlijke opleiding.



De commissie is minder positief over het academisch niveau van de opleiding. Zowel vanuit het perspectief van de beroepspraktijk op het terrein van Information Management als vanuit wetenschappelijk perspectief (Information Management als wetenschapsgebied) komt de commissie tot de conclusie dat er nog onvoldoende fundament is voor een brede, volwaardige wetenschappelijke opleiding Information Management. De commissie beveelt aan de opleiding een naam te geven die meer recht doet aan de feitelijke inhoud en het wetenschappelijk profiel te versterken.

4.2.2 Gedrag en maatschappij

De inspectie heeft in 1998 twee meta-evaluaties van visitaties in deze sector uitgebracht, namelijk Politicologie en Bestuurskunde. De meta-evaluaties van de visitatierapporten Culturele antropologie, Pedagogische wetenschappen en Onderwijskunde verschijnen in het eerste kwartaal van 1999. Naar aanleiding van de visitaties uit 1996, namelijk Algemene sociale wetenschappen en Ruimtelijke wetenschappen zijn in totaal elf opleidingen in het kader van de evaluatie bestuurlijke hantering beschouwd. De bevindingen zijn hieronder weergegeven.

Visitatie Politicologie

In 1997 is het visitatierapport over de opleidingen Politicologie uitgebracht. Het rapport voldoet in voldoende mate aan de verantwoordings- en verbeterfunctie.

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 Politicologie-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. In haar meta-evaluatie heeft de inspectie aangegeven dat de verantwoordingsfunctie in mindere mate tot haar recht is gekomen door het ontbreken van een uitgewerkt inhoudelijk referentiekader.

De visitatiecommissie constateerde dat de opleidingen Politicologie een duidelijk eigen identiteit ontberen. Naar aanleiding hiervan gaf ze de aanbeveling dat de vakbeoefenaren landelijk de discussie zouden aangaan en mede in vervolg hierop zouden komen tot een duidelijkere presentatie van het 'eigene' van de Politicologie. De minister van OCenW heeft de VSNU om een reactie op deze aanbeveling gevraagd. De kamer Sociaal-Culturele Wetenschappen van de VSNU heeft inmiddels onder de titel 'Wat wordt verstaan onder Politicologie' een notitie opgesteld over de 'gedeelde identiteit van het vakgebied der Politicologie'. Deze notitie is bedoeld als start van de landelijke discussie die de commissie had aanbevolen.

Visitatie Bestuurskunde

De visitatiecommissie Bestuurskunde heeft zes opleidingen Bestuurskunde gevisiteerd.

Vijf van de zes opleidingen merkt ze volgens de geformuleerde criteria aan als opleiding Bestuurskunde. Alleen de opleiding aan de Katholieke Universiteit Brabant, KUB, valt volgens de commissie niet als zodanig te kenschetsen. De commissie betreurt het dat er bij Rechtsgeleerdheid en Politicologie opleidingen zijn die ook kunnen passen binnen het referentiekader van de Bestuurskunde, maar die nu door andere commissies worden gevisiteerd. Hierdoor wordt een goed en vergelijkbaar inzicht in de kwaliteit van de Bestuurskunde opleidingen belemmerd. De visitatiecommissie heeft gebruik gemaakt van een inhoudelijk referentiekader; het visitatierapport is van goede kwaliteit.

Alle opleidingen voldoen aan de minimumvereisten die vanuit academisch-wetenschappelijk oogpunt kunnen worden gesteld.

De opleidingen Bestuurskunde hebben te maken met een dalende instroom. Ze gaan hier verschillend mee om: sommige beperken het aantal afstudeerrichtingen; andere proberen de opleiding juist te verbreden. Verschillende opleidingen hebben tevens initiatieven genomen om nieuwe doelgroepen te kunnen bedienen. Vooral voor HBO-afgestudeerden, die meestal bij de overheid werken, zijn avond- en schakelprogramma's ontwikkeld om hen in staat te stellen een wetenschappelijke opleiding Bestuurskunde te voltooien. De commissie toont zich kritisch over deze verkorte programma's. De programma's variëren per opleiding voor vergelijkbare doorstromers. Ook wordt soms de al verkorte cursusduur op individuele basis verder teruggebracht. De commissie wijst met nadruk op het belang van postdoctorale beroepsopleidingen als aanvulling op en versterking van de bekwaamheden van mensen die werkzaam zijn in en rond het openbaar bestuur. De initiële opleidingen zouden het 'levenslang leren' van de eigen afgestudeerden meer in de plannen met betrekking tot het postdoctoraal onderwijs kunnen betrekken.

Visitatie Culturele antropologie

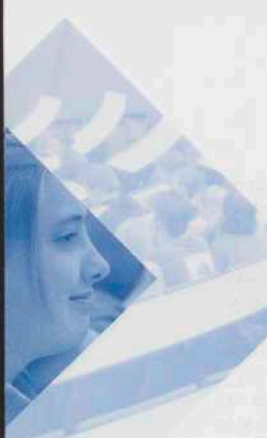
De visitatie Culturele Antropologie betreft zes Nederlandse opleidingen, waaronder de bovenbouwopleiding Ontwikkelingsstudies. Daarnaast is ook de Vlaamse licentiaatsopleiding Vergelijkende Cultuurwetenschap gevisiteerd. Het rapport is verschenen in november 1998.

Voor de kwaliteit van de opleidingen in het algemeen geeft de commissie een voldoende tot ruim voldoende. Zij is van mening dat de gezamenlijke opleidingen als geheel een goed beeld geven van de problemen, thema's en theoretische benaderingen die ook internationaal gezien een rol spelen binnen de Culturele antropologie.

De commissie signaleert op het inhoudelijke vlak voor de gezamenlijke opleidingen wel een drietal knelpunten. Op de eerste plaats komen in een aantal opleidingen bepaalde aspecten van de antropologie slechts beperkt aan de orde. Met name de zogenaamde 'klassieke antropologie' komt niet goed uit de verf. Het gaat hierbij om de betekenis van verwantschapssystemen, de geschiedenis van het vak en de stromingen binnen de antropologie. Studenten blijken in veel gevallen onvoldoende kennis en inzicht te hebben in deze thema's. Het duidelijkst is dit zichtbaar bij de afstudeerscripties, waarvan de theoretische achtergrond vaak mager is. Op de tweede plaats constateert de commissie dat in een aantal gevallen maar weinig gehoor is gegeven aan de aanbeveling van de vorige visitatiecommissie dat studenten kennis moeten hebben van een substantieel aantal veldstudies. Op de derde plaats bleek dat de voorgeschreven literatuur voornamelijk uit Angelsaksische landen afkomstig was en dat publicaties in het Frans of Duits geheel ontbreken.

De commissie signaleert daarnaast een belangrijk knelpunt wanneer de propedeuse facultair geregeld is en er sprake is van een zogenaamde brede propedeuse. De nadelen hiervan moeten volgens de commissie niet onderschat worden. Zo lopen de studenten een moeilijk in te lopen achterstand in vakken op, omdat in de propedeuse een groot deel van de tijd besteed wordt aan vakken buiten de discipline. Door het algemeen karakter is ook het kiezen van een studie niet eenvoudiger geworden. Tot slot kunnen de studenten zich geen helder beeld vormen van de studie na de propedeuse en dit kan ernstige teleurstellingen en staken van de studie tot gevolg hebben.

Andere punten van zorg zijn de instroom en de studierendementen. Er is sprake van een verder dalende instroom. Bij enkele instellingen nadert deze bijna de kritische ondergrens. Ook de rendementen baren de commissie zorg. Zowel de propedeuse- als de doctoraalrendementen zijn over de gehele linie laag. De studie-uitval in de latere jaren blijkt veel te hoog te zijn en te veel studenten blijven in het universitaire systeem hangen. Voor een deel is dit te wijten aan de opbouw van de propedeuse, die haar selecterende functie niet goed vervult. De commissie wijst ook op het grote tijdsbeslag van het buitenlandse leeronderzoek en op de tijd die nodig is voor het verwerven van de benodigde taalkennis.



Tot slot is er de gebrekkige aansluiting met de arbeidsmarkt. De opleidingen realiseren zich onvoldoende dat zij daar zelf aan bijdragen door na te laten specifieke kwaliteiten van antropologen te profileren met het oog op de arbeidsmarkt, waardoor het voor de partners op de arbeidsmarkt ook niet mogelijk is gericht te adverteren met functies voor antropologen.

Visitatie Onderwijskunde

De visitatie Onderwijskunde betrof vijf opleidingen Onderwijskunde en Toegepaste onderwijskunde. Het rapport is verschenen in oktober 1998. De inspectie heeft vastgesteld dat het rapport in voldoende mate voldoet aan de verantwoordings- en verbeterfunctie.

De commissie oordeelt dat alle gevisiteerde opleidingen voldoen aan de maatstaven voor een academische opleiding in de Onderwijskunde. Niettemin maakt de commissie een aantal kritische kanttekeningen. De kritische toonzetting van het rapport is mede een gevolg van de visie van de commissie. Zij stelt dat de Onderwijskunde opleidingen 'op didactisch gebied' voorbeeldig moeten zijn.

Van academisch opgeleide onderwijskundigen mag volgens de commissie worden verwacht dat zij zich mondeling en schriftelijk op behoorlijk niveau kunnen uitdrukken, dat zij onderwijskundige problemen kunnen oplossen en dat zij met informatie- en communicatietechnologie kunnen omgaan. Het grote euvel van de vijf opleidingen is dat zij niet stelselmatig werken aan deze academische vorming.

Op didactisch gebied trachten de opleidingen activerend onderwijs te bieden en het zelfstandig werken te bevorderen. Maar er is op deze punten nog een lange weg te gaan. Met name het opleidingsdidactisch concept ontbreekt, waardoor geen structurele aandacht wordt besteed aan het leren van jonge volwassenen, de integratie van ICT in het handelen van docenten en aan het ontwikkelen van methoden die effectief en stimulerend onderwijs kunnen bevorderen.

De commissie noemt als punt van zorg in alle opleidingen het aandeel van 'methoden en statistiek', mede vanwege de specifieke achtergrond van instromende studenten (veelal afkomstig uit de Lerarenopleidingen) en hun opvattingen over aan wiskunde gelieerde vakinhouden.

De commissie onderstreept de noodzaak van een degelijke methodologische scholing voor de professionele ontwikkeling van iedere onderwijskundige en vindt dat deze al vroeg in de studie nodig is, omdat zo een vaak onnodige studievertraging kan worden voorkomen. De commissie constateert dat het afstudeerwerk - hoewel over het algemeen zeker van voldoende kwaliteit - veelal veld- of praktijkgeoriënteerd is en dat deze praktijkgerichtheid de gewenste methodologische diepgang van het onderzoek in de weg kan staan.

Het aantal studenten bij de verschillende opleidingen is niet bijzonder groot. Het aantal aanmeldingen daalt. Voor een belangrijk deel wordt dit veroorzaakt door het wegvallen van de instroom vanuit het hoger beroepsonderwijs. De commissie waarschuwt dat de problematiek van de geringe studentenaantallen niet mag worden opgevangen door een te sterk terugdringen van het aantal specialisatiemogelijkheden.

Evaluatie bestuurlijke hantering Algemene sociale wetenschappen

De visitatiecommissie heeft in 1996 bij de opleiding Algemene sociale wetenschappen - die uitsluitend aan de Universiteit Utrecht wordt gegeven - kritische kanttekeningen gemaakt bij de wijze waarop het voor deze opleiding specifieke uitgangspunt van interdisciplinariteit was doorgetrokken naar de afstudeertracés. Naar aanleiding van deze kritiek heeft de opleiding zich opnieuw beraden op de vertaling van dit uitgangspunt in het programma en heeft ze zes afstudeertracés opnieuw geprogrammeerd. Daarnaast is het programma ook op een aantal andere punten onder de loep genomen. In de propedeuse is ruimte vrijgemaakt voor een module interdisciplinair onderwijs. Ook het methoden- en techniekenonderwijs heeft meer aandacht gekregen. De vrijblijvendheid van het programma is ingeperkt en er zijn ingangseisen geformuleerd voor het begin van de afstudeerfase.

De invoering van de MUB heeft tot gevolg gehad dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het curriculum duidelijker is geregeld. De inspectie is tot de conclusie gekomen dat er geen aanleiding meer is tot zorg over de kwaliteit van deze opleiding.

Evaluatie bestuurlijke hantering Ruimtelijke wetenschappen

Het rapport Ruimtelijke wetenschappen is in mei 1996 verschenen. De visitatie had betrekking op tien opleidingen aan vier instellingen en de onderwijsvoorziening InDRA (Institute for Development Research Amsterdam, een interfacultaire vakgroep).

De visitatiecommissie is van oordeel dat de door de opleidingen geformuleerde doelstellingen en eindtermen op hoofdlijnen overeenkomen met de eisen die aan een afgestudeerde in de Ruimtelijke wetenschappen gesteld kunnen worden. Alle programma's voldoen aan de volgende karakteristieken: gerichtheid op het leren oplossen van problemen; duidelijkheid van de relatie opleiding-beroepsuitoefening; mogelijkheden te komen tot kritisch en onafhankelijk denken; het opleiden tot zelfstandig werken en leren en het bij de tijd zijn van het programma.

De opleidingen Ruimtelijke wetenschappen zijn van academisch niveau.

De visitatiecommissie constateerde dat wat betreft de coherentie in het programma nog verschillende zaken verbeterd moesten worden.

Bij ten minste twee opleidingen heeft de inspectie kunnen waarnemen dat die verbetering ter hand is genomen, zij het echter bij één van de twee niet in voldoende mate. Het gaat om een opleiding die door haar aard onderwijs van andere opleidingen betreft.

De selectiefunctie van de propedeuse geeft de visitatiecommissie nergens aanleiding tot opmerkingen. Niettemin heeft de inspectie waargenomen dat opleidingen zowel gewerkt hebben aan de selecterende als aan de oriënterende functie van de propedeuse.

Volgens de visitatiecommissie is de studie niet te zwaar. De studielast is in het algemeen redelijk over de jaren verdeeld. De visitatiecommissie vindt de verdeling van de verschillende werkvormen - zoals onder meer het aanbieden van meer contacturen in de propedeuse dan in de daarop volgende jaren - bij alle opleidingen in orde.

De studiebegeleiding is bij alle opleidingen van niveau. In het algemeen zijn studieadviseurs, docenten en begeleiders goed bereikbaar voor studenten. De inspectie heeft waargenomen, dat in het algemeen meerdere docenten betrokken zijn bij het opstellen van de tentamenvragen, bij het nakijken van de tentamens en vooral bij het nakijken van de scripties.

De uiteindelijke propedeuserendementen, na drie jaar, zijn in de jaren negentig gedaald van een niveau van circa 76 tot ongeveer 67 procent. Het propedeuserendement na een jaar van het cohort 1996 (37 procent) heeft na het aanzienlijk lager geworden niveau in de drie voorgaande jaren (circa 29 procent) een opmerkelijke stijging doorgemaakt.

Het uiteindelijke totaalrendement ligt in de laatste twee jaren waarover cijfers beschikbaar zijn met gemiddeld 51 procent lager dan in de twee daaraan voorafgaande jaren (gemiddeld 64 procent). De studieduur van het uitstroomcohort 1996 blijkt een half jaar lager te liggen dan die van de voorgaande drie jaren.

De visitatiecommissie constateerde dat de aandacht voor de kwaliteitszorg is toegenomen. Dit komt mede tot uitdrukking in de kwaliteit van de zelfevaluaties. De commissie beveelt aan het systeem zodanig te verfijnen of uit breiden dat van integrale kwaliteitszorg sprake is. In drie van de vier instellingen is of wordt gewerkt aan verbetering van het systeem van interne kwaliteitszorg. In één geval leeft het plan niet echt. Bovendien vindt de inspectie de doelen daar niet altijd meetbaar.

Samenvatting

De visitatiecommissie heeft de opleidingen Politicologie kwalitatief als behoorlijk tot goed bestempeld. Een landelijke, algemeen gedeelde opvatting over wat de kern van de opleidingen is, ontbreekt. De VSNU-notitie over wat wordt verstaan onder Politicologie is bedoeld als start voor een landelijke discussie.



De visitatiecommissie die de opleidingen Bestuurskunde heeft onderzocht is van oordeel dat alle opleidingen voldoen aan de vereisten die vanuit academisch-wetenschappelijk oogpunt kunnen worden gesteld. De commissie is kritisch ten aanzien van de verkorte opleidingen voor HBO-afgestudeerden. Hoewel het formeel buiten haar opdracht valt wijst de commissie met nadruk op het belang van post-doctorale beroepsopleidingen voor mensen die werkzaam zijn in en rond het openbaar bestuur.

De visitatiecommissie Culturele antropologie acht de kwaliteit van de opleidingen voldoende tot ruim voldoende. Wel signaleert zij een aantal knelpunten die nog opgelost dienen te worden. Enkele ervan werden ook al door de vorige visitatiecommissie geconstateerd. De visitatiecommissie wijst met nadruk op de verschillende functies van de propedeuse. De zogenaamd brede propedeuses kunnen volgens haar behoorlijke nadelen opleveren. Ook de dalende instroom en de studierendementen zijn punten van zorg. Tot slot wordt gewezen op de gebrekkige aansluiting op de arbeidsmarkt.

Bij de visitatie Onderwijskunde is vastgesteld dat de opleidingen van voldoende niveau zijn, maar de commissie vindt de opleidingen te weinig voorbeeldig op didactisch gebied. Een opleidingsdidactisch concept ontbreekt. Het aandeel van 'methoden en statistiek' is een punt van zorg. De aanmeldingen voor deze toch al kleine opleidingen daalt mede door het wegvallen van de instroom vanuit het hoger beroepsonderwijs.

De visitatierapporten voldoen aan de verantwoordings- en verbeterfunctie.

De opleiding Algemene sociale wetenschappen heeft de aanbevelingen van de visitatiecommissie vertaald in het programma. De vrijblijvendheid van het programma is ingeperkt en er zijn ingangseisen geformuleerd voor het begin van de afstudeerfase. De inspectie concludeert dat er geen aanleiding is tot zorg over de kwaliteit van deze opleiding.

De opleidingen Ruimtelijke wetenschappen zijn van academisch niveau. De opleidingen hebben op een aantal punten de gewenste verbeteringen aangebracht in hun curriculum. De coherentie in het programma dient bij enkele opleidingen nog versterkt te worden.

4.2.3 Gezondheidszorg

Visitatie Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen

In november 1997 is het visitatierapport Geneeskunde en Gezondheidswetenschappen verschenen. De inspectie heeft in juni 1998 de meta-evaluatie over dit rapport gepubliceerd en vastgesteld dat het rapport goed voldoet aan de verantwoordings- en verbeterfunctie.

De visitatiecommissie heeft acht opleidingen Geneeskunde en zeven opleidingen in Gezondheidswetenschappen in Nederland gevisiteerd.

Bij het opstellen van het referentiekader voor de opleiding Geneeskunde heeft de commissie zich gebaseerd op het in 1994 uitgekomen rapport 'Raamplan 1994: eindtermen van de artsopleiding'. In dit raamplan wordt een profiel van de opleiding geschetst met aandacht voor leren (kennis), training (vaardigheden) en vorming (attitude). Alle faculteiten hebben dit plan aanvaard als uitgangspunt voor hun curriculum Geneeskunde. De commissie concludeert dat het niveau van de afgestudeerde arts bij alle opleidingen als voldoende kan worden beoordeeld. Bij alle opleidingen schort het echter in meerdere dan wel mindere mate aan de attitudevorming; de wetenschappelijke vorming; de vorming in zelfstandig klinisch handelen en de scholing in algemene vaardigheden die in de arts-patiënt-relatie van belang zijn.

De commissie doet een aantal constatering die voor de opleidingen in het algemeen gelden. Wat betreft de algemene eindtermen heeft de commissie met name speciale aandacht besteed aan de eindtermen die betrekking hebben op de persoonlijke aspecten zoals communicatieve vaardigheden, en aspecten in relatie tot de maatschappij en het gezondheidszorgsysteem, zoals medische ethiek en de gezondheidseconomie. Bij alle opleidingen ontbreekt het aan een samenhangend onderwijsaanbod op deze gebieden. Dit onderwijs is discipline-overstijgend en kan niet worden verzorgd door afzonderlijke vakgroepen. Wat betreft de studielast wordt door de visitatiecommissie opgemerkt dat de geprogrammeerde en feitelijke studielast goed overeenstemmen.

Het van oudsher scherpe onderscheid tussen vier jaar theorie en twee jaar klinische fase is ongewenst. Vanaf het begin van de opleiding moet de student worden betrokken bij alle aspecten van het medische beroep. De algemene eindtermen worden momenteel niet in voldoende mate bereikt. Dit komt mede omdat de klinische fase te weinig gestructureerd is. Het welslagen van de co-assistent hangt teveel af van de eigen inzet en het toeval. Het is volgens de commissie essentieel dat co-assistenten gedurende de klinische fase systematisch worden begeleid en periodiek beoordeeld. Pakt zo'n beoordeling herhaaldelijk slecht uit, dan zou een negatief bindend studie-advies moeten kunnen volgen. De commissie wijst naast het bovengenoemde ook uitdrukkelijk op het belang van de wetenschappelijke vorming van de aanstaande arts. Ze is in het algemeen van mening dat in de opleiding Geneeskunde onvoldoende aandacht wordt besteed aan de wetenschappelijke vorming. De commissie constateert dat de opleidingen de tekorten (h)erkennen en via grotere en kleinere curriculumherzieningen pogen om hierin verbetering aan te brengen.

De zeven opleidingen in de Gezondheidswetenschappen bestrijken een breed scala aan opleidingen die als gezamenlijk referentiepunt hebben dat zij niet opleiden voor het artsexamen, maar wel georiënteerd zijn op de gezondheidszorg. Er zijn opleidingen gericht op de patiëntenproblematiek en opleidingen gericht op maatschappij en/of organisatie.

De commissie oordeelt dat alle opleidingen Gezondheidswetenschappers afleveren met een gekwalificeerde wetenschappelijke vorming. Gezondheidswetenschappen vervullen een brugfunctie tussen Geneeskunde en andere disciplines in de gezondheidszorg. Daarbij moeten de opleidingen erop toezien dat zij een eigen profiel behouden. Nieuwe opleidingen en afstudeerrichtingen moeten pas worden ingesteld als er een duidelijke maatschappelijke behoefte bestaat en aparte wetenschappelijke vorming voor die functie noodzakelijk is. De commissie dringt aan op gestructureerd landelijk overleg tussen de diverse opleidingen in de Gezondheidswetenschappen.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de visitatie heeft de inspectie vastgesteld dat de opleidingen waarbij de visitatiecommissie kritische opmerkingen heeft geplaatst, inmiddels adequaat hebben gereageerd.

Samenvatting

Het niveau van de afgestudeerde arts bij alle opleidingen kan als voldoende worden beschouwd. Bij alle opleidingen schort het in meer of mindere mate aan de attitudevorming, de wetenschappelijke vorming, de vorming in zelfstandig klinisch handelen en de scholing in algemene vaardigheden die in de arts-patiënt-relatie van belang zijn. De opleidingen herkennen de problemen en pogen verbeteringen aan te brengen.

De opleidingen Gezondheidswetenschappen leveren afgestudeerden af met een voldoende wetenschappelijke vorming. Aangedrongen wordt op een gestructureerd landelijk overleg tussen de diverse opleidingen in de Gezondheidswetenschappen. De opleidingen hebben adequaat gereageerd op de opmerkingen van de visitatiecommissie.

4.2.4 Natuur

Ontwikkelingen in de sector

In het HOOP 1998 is geconcludeerd dat verbreding van de natuurwetenschappelijke opleidingen en uitbreiding van het aantal differentiaties in de afstudeerfase noodzakelijk zijn om de aantrekkelijkheid van deze opleidingen aan de algemene universiteiten te vergroten en hun aansluiting op de arbeidsmarkt te verbeteren. Herziening van de curricula zou niet mogen leiden tot een onaanvaardbare verhoging van de studiedruk voor studenten en tot een verminderde studeerbaarheid van de opleidingsprogramma's.



Deze conclusies zijn de basis geweest voor het Convenant bèta-opleidingen, dat op 1 mei 1998 is getekend door de minister van OCenW en zes algemene universiteiten. In het convenant is vastgelegd dat de betrokken instellingen voorstellen voor nieuwe initiële natuurwetenschappelijke opleidingen kunnen voorleggen aan de minister. Opleidingen die daadwerkelijk inhoudelijk worden vernieuwd en een studielast van 210 studiepunten omvatten, komen in aanmerking voor goedkeuring door de minister. Dit betekent dat aan de studenten extra studiefaciliteiten worden toegekend. Sinds de inwerkingtreding van de wet van 2 april 1998, Stb. 216, kan een instelling zelf bepalen dat een opleiding een grotere studielast heeft dan 168 studiepunten. De instelling is echter verplicht de studenten die een dergelijke studie volgen voor de toegevoegde nominale duur van de studie financieel te ondersteunen. Het in december 1998 bij de Tweede Kamer ingediende voorstel tot een tijdelijke wet aanwijzing bèta-opleidingen strekt ertoe dat extra studiefinancieringsfaciliteiten voor vijf jaar zijn verbonden aan de nieuwe natuurwetenschappelijke opleidingen met een studielast van 210 studiepunten. Eind 1998 is een commissie ingesteld die toetst of voorstellen van instellingen voor vernieuwde natuurwetenschappelijke opleidingen met een studielast van 210 studiepunten voldoen aan in het wetsvoorstel geformuleerde criteria, welke zijn ontleend aan het genoemde convenant. De commissie streeft ernaar vóór 1 mei 1999 advies uit te brengen aan de minister.

De inspectie is van oordeel dat (een door de overheid gefaciliteerde) uitbreiding van de nominale studieduur tot vijf jaar tegemoet komt aan de door de inspectie geuite bezorgdheid over de rendementen, de aanzienlijke uitloop van de feitelijke studieduur ten opzichte van de nominale en de hoge feitelijke studielast bij de bèta-opleidingen (zie haar rapport *Studeerbaarheid in het hoger onderwijs*, 1997). De inspectie ziet echter wel een nadrukkelijke taak voor visitatiecommissies om na te gaan, of de instellingen het proces van vernieuwing volhouden na de toetsing door de tijdelijke commissie. De inspectie benadrukt hier het belang van de externe kwaliteitszorg, omdat de resultaten bij de technisch-wetenschappelijke opleidingen, die eerder een gefaciliteerde vijfjarigheid van de opleidingen kregen toegekend, voorshands niet indrukwekkend zijn waar het gaat om de beoogde rendementen en het terugdringen van de overschrijding van de (verlengde) nominale studieduur. Voor de visitatiecommissies ziet de inspectie ook als aandachtspunt de inrichting van de opleidingen binnen de maatschappelijke variant. Het gaat hierbij om opleidingen voor andere beroepen dan die van de klassieke wetenschappelijke onderzoeker (bijvoorbeeld natuurwetenschappelijk opgeleide managers). De inrichting van deze nieuwe opleidingen zal met extra veel aandacht gevolgd moeten worden.

Evaluatie bestuurlijke hantering Milieukunde

De visitatie Milieukunde had betrekking op negen opleidingen. In het kader van de evaluatie van de bestuurlijke hantering zijn bij zes opleidingen gegevens verzameld. De andere drie opleidingen vielen buiten het reguliere werkterrein van de inspectie, aangezien het daarbij gaat om postdoctorale opleidingen en één opleiding in de sector Landbouw.

De bezochte opleidingen Milieukunde hanteren verschillende opleidingsmodellen. Twee beleidsgerichte opleidingen kennen sinds kort een programma van nominaal vier jaren, hoewel de propedeuse deels of geheel gemeenschappelijk is met die van andere opleidingen. Drie andere opleidingen beginnen in het derde studiejaar, als vervolg op de eerste twee jaar van één van een aantal andere opleidingen. De opleiding aan de Open Universiteit onttrekt zich vanwege de aard en missie van deze instelling grotendeels aan een vergelijking met de andere opleidingen.

De visitatiecommissie heeft veel aandacht geschonken aan de doelstellingen en de eindtermen van de verschillende opleidingen Milieukunde. Wat dat betreft was er sprake van een reflexief moment voor alle opleidingen, die in de jaren tachtig zijn gestart als antwoord op problemen die in de maatschappij werden signaleerd. De commissie heeft zich op het standpunt gesteld dat, gegeven de toegestane studieduur, de Milieukunde-

opleidingen alleen binnen de grenzen van de bèta- of de gammawetenschappen interdisciplinaire kennis kunnen overdragen. Over de grenzen van beide soorten wetenschapsbeoefening heen kunnen de opleidingen alleen bijdragen aan een interdisciplinaire attitude. De inspectie heeft vastgesteld dat dit uitgangspunt van de commissie heeft bijgedragen tot het bijstellen van de doelstellingen en eindtermen waar dat nodig was. De opleidingen krijgen daardoor een duidelijker profiel.

De visitatiecommissie signaleerde daarnaast drie andere algemene problemen die de studeerbaarheid van de opleidingen bedreigen. Het eerste is het feit dat er spanning bestaat tussen de doelstellingen van de opleiding en de tijd die beschikbaar is om deze te realiseren. Een bezinning op de doelstellingen en het beschikbaar komen van een vijfde studiejaar vanwege het bèta-convenant, nemen deze spanning voor een deel weg. Het tweede probleem is dat het ingangsniveau van de studenten niet in alle gevallen gelijk is. De opleidingen reageren hierop door schakelcursussen te organiseren, die echter door de student extracurriculair moeten worden gevolgd. Het derde probleem betreft de roostering van onderwijsactiviteiten, maar dat heeft nu de voortdurende aandacht van de verantwoordelijke instanties en verliest daardoor aan gewicht.

Samenvatting

Door de uitbreiding van de nominale studieduur tot vijf jaar wordt tegemoet gekomen aan de bezorgdheid over de rendementen, de aanzienlijke uitloop van de feitelijke studieduur ten aanzien van de nominale en de hoge feitelijke studielast. De inrichting van de nieuwe opleidingen zal met extra veel aandacht gevolgd dienen te worden. Bij de evaluatie bestuurlijke hantering van de opleidingen Milieukunde heeft de inspectie vastgesteld dat waar nodig de doelstellingen en eindtermen zijn bijgesteld. De studeerbaarheid van de opleiding wordt verbeterd door het uitbreiden van de studieduur tot vijf jaar.

4.2.5 Recht

De Universiteit Leiden is in 1998 begonnen met het verzorgen van kopopleidingen, c.q. verkorte opleidingen op het gebied van fiscaal recht voor twee specifieke doelgroepen. De eerste doelgroep zijn mensen die hun opleiding binnen de federatie van Belastingadviseurs hebben afgerond, de tweede doelgroep omvat ambtenaren/belastingcontroleurs werkzaam bij het Ministerie van Financiën. Voor beide doelgroepen is een aangepaste vrijstellingsregeling voor tentamens opgesteld, zodat de meestertitel in beperkte tijd kan worden behaald.

De rapportage over de evaluatie van de bestuurlijke hantering van het visitatierapport Rechtsgeleerdheid, dat in januari 1997 is verschenen, vindt plaats in het voorjaar van 1999. De bevindingen van de inspectie worden weergegeven in het Onderwijsverslag 1999.

4.2.6 Taal en cultuur

Ontwikkelingen in de sector

In 1998 werd belangrijke vooruitgang geboekt in een proces dat erop gericht is de kwaliteit en de verscheidenheid van de Letterenvoorzieningen in Nederland veilig te stellen. (De aanduiding 'letteren' betreft in dit verband het samenstel van vakgebieden dat in de universitaire Letterenfaculteiten is ondergebracht.) De aanzet tot dit proces werd gegeven toen verkennings- en visitatiecommissies alsmede de KNAW (Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen) vanaf het eind van de jaren tachtig bezorgdheid begonnen te uiten over een door hen waargenomen 'afkalving': een geleidelijk verdwijnen van gespecialiseerde voorzieningen op het terrein van de geesteswetenschappen.

De staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen constateerde in 1994 dat het onderwijs en het onderzoek in de geesteswetenschappen onder druk waren komen te staan, en wel zodanig dat dit een bedreiging inhield voor het vereiste niveau. Hij stelde



de Commissie Toekomst van de Geesteswetenschappen in om over deze problematiek te adviseren. De commissie kweet zich van haar taak met de publicatie in 1995 van haar rapport 'Men weegt kaneel bij 't lood.' Vervolgens vond overleg plaats tussen de bewindslieden van OCenW en de meest betrokken universiteiten. Beide partijen erkenden dat zij een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor het instandhouden van een breed, stabiel en landelijk geschakeerd patroon van voorzieningen op het gebied van de geesteswetenschappen in Nederland. Binnen het brede domein van de geesteswetenschappen achtte men de problemen in de Letterenfaculteiten het meest urgent; het overleg leidde derhalve tot het zogenoemde Convenant Letteren (juni 1996).

De inspectie schetst hierna de resultaten die van 1996 tot 1998 geboekt zijn; daarmee wordt tegelijkertijd de inhoud van het convenant op hoofdlijnen weergegeven. De in het convenant participerende universiteiten zijn Universiteit Leiden, Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit Utrecht, Universiteit van Amsterdam en Katholieke Universiteit Nijmegen; nadien heeft Vrije Universiteit zich bij hen aangesloten.

Ter uitvoering van de gemaakte afspraken hebben de universiteiten de volgende acties ondernomen.

- Ten behoeve van de onderlinge afstemming tussen de instellingen is een Coördinatiecommissie Convenant Letteren (CCL) ingesteld. In deze commissie hebben de rectoren van de betrokken universiteiten zitting.
- In 1996 heeft de CCL een inventarisatie opgemaakt van alle voorzieningen waarop het convenant betrekking heeft en die de universiteiten in ieder geval tot en met het jaar 2000 in stand zullen houden.

Na advisering door een commissie van deskundigen in 1997 heeft de CCL in 1998 aan de bewindslieden van OCenW de definitieve beschrijving van de gegarandeerde leerstoelen aangeboden. In dit overzicht wordt onderscheid gemaakt tussen 'basisvoorzieningen', die toereikend zijn voor het aanbieden van een volwaardige opleiding en voor het verrichten van onderzoek; 'specialisaties', die een voor onderwijs en/of onderzoek belangrijk deelgebied bestrijken; en 'unica'. Volgens de CCL is daarmee sprake van een 'voldoende landelijke afdekking van het totale Letterendomein'. Zij tekent daarbij overigens aan dat dit domein niet statisch maar dynamisch zal dienen te zijn: de aandacht moet niet alleen gericht zijn op het handhaven van bestaande voorzieningen, maar eveneens op het mogelijk maken van gewenste nieuwe ontwikkelingen.

- Bij de interne middelenverdeling zetten de zes universiteiten extra middelen in voor de Letteren.
- De universiteiten werken gezamenlijk, en in afstemming met NWO (Nederlands Instituut voor Wetenschappelijk Onderzoek) en de Koninklijke Bibliotheek, aan verbetering van de bibliothecaire voorzieningen voor de geesteswetenschappen.

In overeenstemming met de afspraken die in het convenant zijn vastgelegd, hebben de bewindslieden van OCenW de volgende maatregelen getroffen.

- Teneinde ongewenste schommelingen in de financiering te voorkomen heeft men de bekostigingsvorm voor het wetenschappelijk onderwijs gestabiliseerd.
- De afspraken van het convenant zijn door de bewindslieden geplaatst in het kader van de prioritering van een wetenschapsgebied - in dit geval het Letterendomein - zoals bedoeld in artikel 2.12 en 2.13 van het Bekostigingsbesluit WHW.

- De bewindslieden hebben aanvullende middelen gefourneerd om de problematiek van de vergrijzing onder het wetenschappelijk corps in de Letterenfaculteiten aan te pakken. Als kader voor deze aanvullende financiering hanteert men het programma Van der Leeuw-hoogleraren dat in het leven is geroepen om, ook voor andere wetenschapsgebieden, de verjonging en de doorstroming bij het wetenschappelijk personeel te bevorderen.

De inspectie constateert dat met de beschrijving van het door de instellingen gegarandeerde Letterendomein een belangrijke stap is gezet tot behoud van een voldoende breed en gedifferentieerd voorzieningenpatroon op het terrein van de Letteren in Nederland. Als belangrijk winstpunt van het convenant noemen alle convenantpartners dat dit behoud, meer dan voorheen, als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de deelnemende universiteiten en de overheid wordt ervaren.

Waar een aantal van de bovenvermelde maatregelen expireert in of kort na het jaar 2000, is het echter van belang dat de winst wordt vastgehouden en dat de convenantpartners spoedig afspraken maken over de periode na 2000. Daarbij dient, naast het handhaven van bestaande voorzieningen, met name ook het mogelijk maken van gewenste nieuwe ontwikkelingen verder te worden uitgewerkt. Een nadere beschouwing van de problematiek, mede in het licht van de relatie met de buurlanden in het algemeen en Vlaanderen in het bijzonder, is daarvoor wenselijk. De inventarisaties en aanbevelingen uit het rapport 'Geesteswetenschappen in Nederland en Vlaanderen' kunnen daarbij goede diensten bewijzen.

Visitatie Godgeleerdheid

In december 1997 verscheen het visitatierapport Godgeleerdheid waarvan de meta-evaluatie medio 1998 is gepubliceerd. Het rapport voldoet in voldoende mate aan de verantwoordings- en verbeterfunctie.

De visitatiecommissie Godgeleerdheid heeft in Nederland negen klassieke theologische opleidingen gevisiteerd en negen niet-klassieke. Bij de visitatie waren de opleidingen betrokken van drie aangewezen instellingen ex artikel 6.9. WHW.

De opleidingen verschillen onderling in instroomeisen, doelstelling, opzet, duur, inhoud en profiel. De klassieke theologische opleidingen hebben bijvoorbeeld de toelatingseisen Grieks en Latijn en leiden onder meer op tot het kerkelijk ambt. De niet-klassieke opleidingen kennen die vereisten niet. Daarnaast bestaat er onder de 'klassieken' onderscheid tussen duplex ordo en simplex ordo. De duplex ordo opleidingen aan de Universiteit Leiden, de Rijksuniversiteit Groningen, de Universiteit van Amsterdam en de Universiteit Utrecht kennen een doctoraalperiode van vier jaar waarin vakken van staatswege worden gegeven, gevolgd door een kerkelijke opleiding van twee jaar. De simplex ordo opleidingen bij de Vrije Universiteit, de Katholieke Universiteit Nijmegen, de Theologische Universiteit van de Gereformeerde kerken in Nederland, de Theologische Faculteit Tilburg en de Katholieke Theologische Universiteit kennen dit onderscheid niet en hebben een cursusduur van zes jaar.

Bij alle opleidingen voldoen de afgestudeerden aan de eisen die op het punt van kennis en vaardigheden gesteld mogen worden aan afgestudeerden in de theologie. De commissie heeft hiertoe een eigen duidelijk referentiekader geformuleerd. De commissie maakt zich, met één uitzondering, wel zorgen over de aansluiting op het beroepenveld van de niet-klassieke opleidingen.

De commissie signaleert een aantal belangrijke problemen bij de opleidingen Godgeleerdheid. Voor alle opleidingen geldt een lage studenteninstroom en een geringe omvang van het totale studentenaantal. De commissie vraagt zich dan ook af of het zinvol is om negen klassieke opleidingen Godgeleerdheid in Nederland in stand te houden. De niet-klassieke opleidingen hebben weinig eigen profiel en beroepsperspectief. Drastisch saneren is volgens de commissie de enige oplossing.



De studieprogramma's zijn goed studeerbaar, maar de rendementen zijn laag en de studieduur hoog. De propedeuse heeft geen selecterende functie en de verschillende fasen in de studie vloeien teveel in elkaar over. Het lage rendement heeft ten dele te maken met het relatief grote aantal oudere studenten dat de opleiding volgt, voornamelijk uit interesse, zonder beroepsperspectief. De geprogrammeerde en reële studielast stemmen overeen.

Studenten die klassieke Godgeleerdheid willen studeren voldoen vaak niet aan de vereisten van Grieks en Latijn. Daarom verzorgen de opleidingen efficiëntiecurssussen op Grieks en Latijn. Maar het aantal studiepunten dat hiervoor wordt toegekend en de relatie met de regeling studiefinanciering is niet in alle gevallen gelijk.

Naar aanleiding van de vraag van de visitatiecommissie Godgeleerdheid of het theologisch wetenschappelijk onderwijs in Nederland niet gebaat is bij een concentratie van opleidingen, heeft de minister van OCenW aan Prof.Dr. R. van den Broek, die voorzitter van de visitatiecommissie is geweest, gevraagd een proces in gang te zetten dat tot concentratie zou kunnen leiden. De drie Samen-Op-Weg (SOW) kerken hebben op deze vraag gereageerd met een voorstel tot reductie van de voor hen relevante opleidingen. De triosynode van de SOW-kerken heeft in november 1998 ingestemd met het samenvoegen van de simplex-orde opleidingen aan de Vrije Universiteit Amsterdam en de Universiteit van de Gereformeerde Kerken te Kampen, en met het op termijn sluiten van de ambtsopleidingen die gesitueerd zijn aan de Universiteit Leiden en de Universiteit van Amsterdam. De implementatie van dit besluit zal naar verwachting in 2000/2001 zijn beslag krijgen.

Evaluatie bestuurlijk hantering Humanistiek

De visitatiecommissie constateerde in haar rapport in 1996 onduidelijkheid over de basisdoelstellingen van de opleiding aan de Universiteit voor Humanistiek. De instelling heeft naar aanleiding hiervan een duidelijker doelstelling geformuleerd. Ze wil zich niet beperken tot de ambtsopleiding in strikte zin, maar zich ook richten op drie andere 'deskundigheidsprofielen' als doctoraaluitgang. De belangrijkste twee daarvan zijn: het profiel voor 'geestelijke begeleiding' en het profiel voor 'educatie'. Daarnaast zal het profiel voor 'beleidsadviesing' hoogstwaarschijnlijk worden uitgebouwd tot een derde doctoraaluitgang. De profielen voor de doctoraaluitgangen zijn richtinggevend bij het formuleren van de eindtermen en bij het opstellen van de onderwijsprogramma's. De consequenties van de nieuwe koers zijn overigens nog niet volledig in de programma's geïmplementeerd.

Naar aanleiding van opmerkingen van de commissie over het nagenoeg ontbreken van een structuur in het programma, zal voor studenten worden beschreven welk studiep pad zij moeten volgen om een bepaalde eindkwalificatie te behalen. De instelling hecht er wel aan dat er een (beperkte) vrije keuzeruimte voor studenten blijft bestaan.

De commissie vroeg zich ook af of de modules in het programma van voldoende specialistisch niveau zijn. De instelling heeft hierop gereageerd door - binnen het kader van de geformuleerde afstudeerprofielen - te werken aan nadere criteria voor de inhoud van de modules. Ter bewaking van het niveau van de werkstukken en de afstudeerscripties wordt een tweede beoordelaar bij de beoordeling betrokken en wordt een methodoloog aangesteld die elk onderzoeksvoorstel voor een afstudeerscriptie vooraf moet goedkeuren.

De instelling heeft naar aanleiding van het visitatierapport een aantal duidelijke beleidskeuzes gemaakt om de opleiding verder te structureren en een academisch niveau te garanderen.

Samenvatting

Met de beschrijving van het door de instellingen gegarandeerde Letterendomein is een belangrijke stap gezet tot samenwerking ter behoud van een voldoende breed en gedifferentieerd voorzieningenpatroon op het terrein van de Letteren in Nederland.

Het is van belang dat de winst ook na 2000 wordt vastgehouden en gewenste nieuwe ontwikkelingen verder worden uitgewerkt. Het betrekken van de buurlanden daarbij is wenselijk.

De visitatiecommissie Godgeleerdheid constateerde dat de afgestudeerden voldoen aan de eisen die op het punt van kennis en vaardigheden gesteld mogen worden.

Wel signaleert de commissie een aantal belangrijke problemen bij alle opleidingen Godgeleerdheid, waaronder die van de geringe omvang in studentenaantallen. De commissie stelt een drastische sanering van het aantal opleidingen voor. Daarover is inmiddels een besluit genomen.

De Universiteit voor Humanistiek heeft naar aanleiding van het visitatierapport een aantal duidelijke beleidskeuzes gemaakt om de opleiding verder te structureren en een academisch niveau te garanderen.

4.2.7 Techniek

In 1998 heeft de inspectie de meta-evaluatie Beleidsgerichte bèta-opleidingen uitgebracht en de opleidingen Industrieel ontwerpen, Informatica, Luchtvaart- en ruimtevaarttechniek, Werktuigbouwkunde en Wiskunde in het kader van de evaluatie bestuurlijke hantering beschouwd.

Visitatie Beleidsgerichte bèta-opleidingen

De visitatie betrof de drie Beleidsgerichte bèta-opleidingen die Nederland rijk is. Deze opleidingen zijn na 1990 opgericht en hebben nog last van startproblemen. Zo zit er nog onvoldoende samenhang en diepgang in de programma's.

De commissie heeft een duidelijk referentiekader voor de beoordeling van deze opleidingen geformuleerd en daarbij zich georiënteerd op vergelijkbare opleidingen in het buitenland. Het is een uitstekend visitatierapport dat een helder beeld schetst van de opleidingen en dat zowel beargumenteerde aanbevelingen bevat als een rijkdom aan suggesties ter verbetering van de kwaliteit van de opleidingen.

De opleidingen zijn ontstaan vanuit de gedachte dat voor het succesvol inzetten van de technologie ter versterking van de concurrentiekracht van bedrijven en het oplossen van maatschappelijke problemen niet alleen technische kennis nodig is, maar ook kennis van de economische en sociale realiteit. Om dit te bereiken combineren de opleidingen technische en natuurwetenschappen met economische en sociale wetenschappen. Bij deze multidisciplinaire aanpak moet erop worden gelet dat een geringere diepgang per discipline wordt gecompenseerd door een sterkere samenhang tussen de programma-onderdelen. Met name in deze samenhang zit de meerwaarde van de Beleidsgerichte bèta-opleidingen. De commissie benadrukt dat de opleidingen moeten worden verzorgd door docenten die zelf ook multidisciplinair georiënteerd zijn en in hun onderzoek zich op het grensgebied van 'technology and policy' bewegen.

De commissie constateert dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de drie opleidingen. Zij verschillen niet alleen qua aandachtsgebied, maar ook in de fase van ontwikkeling en in de verhouding waarin de diverse vakken worden gedoceerd. De commissie adviseert vooral aandacht te besteden aan de vraag hoe Sociale wetenschappen, Taalwetenschap en Economie kunnen bijdragen aan (technische) innovatieprocessen en het integratief oplossen van problemen.

De problemen waarmee de opleidingen kampen, hebben te maken met het verder ontwikkelen van de eigen identiteit. De opleidingen moeten zich bezinnen op de vragen als: wat is de meerwaarde van de studie in het licht van de arbeidsmarkt en in het licht van het academisch niveau; wat is de positie binnen het universitaire onderwijssysteem; welke randvoorwaarden zijn nodig om de doelstellingen optimaal te realiseren; hoe kan het academisch niveau worden veilig gesteld?

Naar aanleiding van de uitkomsten van de visitatie heeft de inspectie vastgesteld dat de opleiding waarbij de visitatiecommissie kritische opmerkingen heeft geplaatst, inmiddels adequaat heeft gereageerd.



Evaluatie bestuurlijke hantering Industrieel ontwerpen

Het rapport van de visitatiecommissie Industrial Design Engineering is in januari 1996 verschenen. Deze visitatie had betrekking op de opleiding Industrieel ontwerpen. Aangezien deze opleiding slechts aan de Technische Universiteit Delft wordt aangeboden, is gekozen voor een gecombineerde onderwijs- en onderzoekvisitatie. In het kader van de evaluatie van de bestuurlijke hantering heeft de inspectie in 1998 voor wat betreft de onderwijscomponent bij deze opleiding informatie verzameld.

De faculteit heeft met ingang van 1993 een vernieuwd curriculum ingevoerd. Vervolgens is in 1994 gestart met de introductie van de vijfjarige cursusduur. De visitatiecommissie merkte over het programma op dat de interdisciplinariteit onvoldoende tot uiting komt in de integratie van leerstof en tentamens. Tevens is het uiteindelijke rendement laag en wordt het betrekkelijk laat gerealiseerd. De inspectie heeft geconstateerd dat in het ontwerp-onderwijs in het herziene programma de interdisciplinariteit beter tot uiting komt. De herstructurering van het programma is aangegrepen om bestaande knelpunten op te lossen. De overgang naar een vijfjarig programma heeft de studeerbaarheid van het programma verbeterd. Er zijn indicaties dat de gemiddelde studieduur enigszins terugloopt; deze bedraagt nu 5,9 jaar.

Aangeduide redenen waarom studenten studievertraging oplopen, liggen voor een deel buiten de invloedssfeer van de faculteit. Studenten besteden meer tijd aan het ontwerp-onderwijs dan begroot, het onderwijs dat vanuit andere faculteiten wordt verzorgd sluit niet goed aan, en studenten in de afstudeerfase streven naar een kwalitatief hoogstaand afstudeerwerkstuk, dat in bijna alle gevallen in de beroepspraktijk gerealiseerd wordt. De faculteit kan moeilijk greep krijgen op deze factoren.

De faculteit ziet de intensivering van de studiebegeleiding in het eerste jaar als een van de belangrijkste uitkomsten van de visitatie. Een onverwacht effect daarvan is dat studenten aan het einde van het eerste jaar eerder geneigd zijn een negatief studieadvies op te volgen. Dit heeft geleid tot een lichte stijging van het propedeuserendement. Naar aanleiding van de constatering van de visitatiecommissie dat de tentamencijfers blijvend laag zijn, hanteert de opleiding verschillende instrumenten om de kwaliteit en representativiteit van de tentamens te verhogen en voorziet de opleiding waar mogelijk in extra herkansingsmogelijkheden.

De visitatiecommissie gaf aan dat de opleiding zorg diende te dragen voor een spoedige implementatie van een intern kwaliteitsmanagementsysteem en dat er meer tijd moest worden vrijgemaakt voor evaluatie en verbetering van het onderwijs. De inspectie heeft geconstateerd dat de cursussen vaker worden geëvalueerd, dat de uitkomsten daarvan worden besproken en waar mogelijk bijgesteld. Er is echter nog geen integraal systeem van kwaliteitszorg geïmplementeerd.

Effecten van deze veranderingen zullen pas op termijn kunnen leiden tot een verbetering van de rendementen.

Evaluatie bestuurlijke hantering Informatica

De visitatie Informatica heeft betrekking gehad op 19 opleidingen. Acht opleidingen dragen de algemene naam 'Informatica'. De andere opleidingen dragen een meer gespecificeerde naam: Technisch (gerichte) informatica (vier), Bedrijfs(gerichte) informatica (drie), Kunstmatige intelligentie (twee) Sociaal-wetenschappelijke informatica, Wiskunde en Informatica. Het visitatierapport is verschenen in juni 1996. De evaluatie van de bestuurlijke hantering heeft plaats gevonden in de periode februari - mei 1998.

Ten aanzien van drie opleidingen constateerde de visitatiecommissie dat de gekozen doelstellingen en eindtermen de student te weinig zicht boden op de toekomstige beroepsuitoefening. De opleidingen zijn aan deze kritiek tegemoet gekomen door een aanpassing van hun stagebeleid en door andere gepaste maatregelen in en rond het onderwijsprogramma. De opmerking dat het contact met afgestudeerden versterkt zou moeten worden teneinde een voor het onderwijs belangrijke vorm van feedback te verkrijgen, leidde bij de betrokken opleidingen tot adequate maatregelen.

Een aantal aanbevelingen van de visitatiecommissie richtte zich op een striktere programmering, bijvoorbeeld door het aantal afstudeerrichtingen terug te brengen, bovenbouwopleidingen om te zetten in afstudeervarianten en de keuze ruimte te verkleinen. De betrokken opleidingen hebben deze adviezen in het algemeen opgevolgd. De kritiek van de commissie betrof ook lacunes in het programma, met name als het ging om de volledigheid van het pakket van basisvakken en het volgen van nieuwe ontwikkelingen. Ook op deze kritiek zijn de opleidingen serieus ingegaan, al hebben ze de visitatiecommissie daarin niet klakkeloos gevolgd. De inspectie constateert dat de besluiten hieromtrent zorgvuldig en goed beargumenteerd zijn genomen. De commissie was van oordeel dat bij het merendeel van de opleidingen wel aandacht was besteed aan de verticale samenhang in het onderwijsprogramma maar dat de ontwikkeling van de horizontale samenhang onderbelicht was gebleven. De inspectie constateert dat de opleidingen inmiddels beduidend meer aandacht schenken aan de horizontale samenhang tussen de verschillende programmalijnen, maar dat de snelheid en indringendheid waarmee dat gebeurt bij enkele opleidingen nog te wensen over laat. Het is de inspectie gebleken dat de betrokken opleidingen in het algemeen passende maatregelen hebben getroffen ter verbetering van het vaardighedenonderwijs en van de oriënterende functie van de propedeuse. De visitatiecommissie geeft aan dat de feitelijke en reële studielast overeenstemmen. Op grond van de analyses in het visitatierapport en van haar eigen bevindingen concludeert de inspectie dat de Informatica-opleidingen voor wat betreft de inhoud en de organisatie van het onderwijs over het algemeen studeerbare programma's bieden. Verder constateert de inspectie dat de opleidingen veel aandacht besteden aan het bevorderen van een regelmatige en voortdurende studie-inzet van de studenten. De inspectie is echter van mening dat de rendementen van de opleidingen Informatica niet bevredigend zijn en dat de ontwikkeling van de rendementscijfers niet geruiststellend is.

Evaluatie bestuurlijke hantering Luchtvaart- en ruimtevaarttechniek

Het rapport van de visitatiecommissie Aerospace Engineering is in november 1995 verschenen. Deze visitatie had betrekking op de opleiding Luchtvaart- en ruimtevaarttechniek. Aangezien deze opleiding alleen aan de Technische Universiteit Delft wordt aangeboden, is gekozen voor een gecombineerde onderwijs- en onderzoeksvisite. De visitatie is aangegrepen om een accreditatie bij de Accreditation Board for Engineering and Technology (ABET) te verkrijgen. Dit sluit aan bij het streven van de instelling om op brede schaal opleidingen in internationaal perspectief te accrediteren. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze visitatie heeft ABET de accreditatie verstrekt. In het kader van de evaluatie van de bestuurlijke hantering heeft de inspectie in 1998 informatie verzameld voor wat betreft de onderwijscomponent bij deze opleiding.

De visitatiecommissie plaatste enkele zwaarwegende kanttekeningen bij de slechte kwantitatieve resultaten, te weten de lage rendementen en de hoge gemiddelde studieduur. Ze wees er tevens op dat de opleiding mogelijk te positieve verwachtingen heeft van de effecten van de verlenging naar een vijfjarige cursusduur.

De inspectie heeft tijdens de evaluatie bestuurlijke hantering geconstateerd dat de opleiding naar aanleiding hiervan verschillende maatregelen heeft genomen. Enerzijds zijn de maatregelen gericht op een cultuuromslag binnen de faculteit, zodat het accent meer komt te liggen op het onderwijs, bijvoorbeeld door het instellen van docententeams voor propedeuse en basisjaren; een systematische evaluatie van cursuonderdelen; het betrekken van de uitkomsten van deze cursevaluaties bij de functioneringsgesprekken; het vooruitlopend op de implementatie van de MUB aanstellen van een onderwijsdirecteur en het verbeteren van de studiebegeleiding. Anderzijds is in september 1994 gestart met de invoering van een vernieuwde propedeuse binnen de vijfjarige cursusduur. Maatregelen gericht op verbetering van de rendementen en verhoging van de doorstroomsnelheid van studenten zijn onder meer het wegnemen van belemmeringen bij erkend moeilijke vakken zoals mechanica; het bevorderen van kleinschalig onderwijs in groepen; de invoering van projectgebonden activiteiten; verbetering van de balans tussen



het aantal contact- en zelfstudie-uren en tenslotte een verdubbeling van het aantal studiepunten voor het afstudeerproject inclusief het opzetten van een begeleidingstraject en vastleggen van procedures voor deze fase. Deze maatregelen hebben geleid tot een stijging van het propedeuserendement na één jaar van 33 procent voor het instroomcohort 1994, naar 44 procent voor het cohort 1995, terwijl dit voor cohort 1996 weer terugloopt naar 36 procent. De opleiding ziet twee mogelijke oorzaken voor de daling, namelijk de renovatie van het oude facultaire gebouw en de daarmee samenhangende verspreiding van voorzieningen over de binnenstad en een ingrijpende reorganisatie van de faculteit waar studenten onbedoeld hinder van hebben ondervonden. De gemiddelde studieduur is teruggelopen van 7,0 jaar voor het afstudeercohort 1993/1994 naar 6,4 jaar voor het afstudeercohort 1996/1997.

De visitatiecommissie constateerde dat door de strakke programmering in het vierjarige programma de studenten snel studieovergang kunnen oplopen die vervolgens alleen maar groter wordt. De inspectie heeft bemerkt dat de studenten sneller doorstromen door de implementatie van het vijfjarige programma. De inspectie heeft vernomen dat veel studenten naast de studie een bijbaan hebben, en dat de opleiding daarin de huidige oorzaak ziet voor opgelopen studieovergang. De opleiding tracht meer studenten een passende en relevante bijbaan aan te bieden door het creëren van student-assistentieschappen. De visitatiecommissie signaleerde dat de zelfstudie geen informatie bevat over de studielast. De inspectie heeft vastgesteld dat de opleiding de studielast in beeld brengt via cursusevaluatie. Daaruit komt naar voren dat de vakken die een groot beroep doen op zelfstudie vaak een hogere feitelijke studielast opleveren.

De opleiding kent in de basisfase een intensief begeleidingstraject. Aan het einde van het eerste jaar kunnen studenten gerichte herkansingsmogelijkheden krijgen om, wanneer ze niet meer dan twee onderdelen missen, alsnog in één jaar de propedeuse te halen. In de facultaire beleidsnota onderwijs is het voornemen opgenomen om een studievoortgangssysteem op leerstoelniveau in te richten ten behoeve van de studieovergang in de afstudeerrichtingen. De studiebegeleiding in de afstudeerfase is minder intensief vormgegeven.

De visitatiecommissie was tevreden over de inhoud van de tentamens, maar plaatst kanttekeningen bij het grote aantal herkansingen. De opleiding heeft naar aanleiding hiervan het herkansingssysteem herzien. Problemen bij de toetsing worden ondervangen door gebruik te maken van collegiale toetsing en door gebruik te maken van oude tentamens als referentiemiddel. Wel valt het de inspectie op dat de opleiding problemen met de toetsing vaak pas achteraf op het spoor komt, op het moment dat studenten dit aangeven.

Evaluatie bestuurlijke hantering Werktuigbouwkunde

Het visitatierapport Werktuigbouwkunde is in juni 1996 verschenen en heeft betrekking op vijf Nederlandse opleidingen, alsmede vier opleidingen in Vlaanderen. In het kader van de evaluatie van de bestuurlijke hantering heeft de inspectie bij drie opleidingen Werktuigbouwkunde, één opleiding Maritieme techniek en één opleiding Werktuigkundige medische technologie gegevens verzameld. Deze opleidingen zijn ondergebracht in drie faculteiten.

Het tijdstip van de visitatie viel samen met de in september 1995 in gang gezette invoering van de vijfjarige cursusduur bij de opleidingen Werktuigbouwkunde en Maritieme techniek. De bevindingen en aanbevelingen van de visitatiecommissie richten zich daardoor enerzijds op in afbouw zijnde vierjarige programma's en anderzijds op ingrijpend veranderde vijfjarige programma's waarvan alleen het eerste jaar goed vorm had gekregen. De opleidingen hebben waar mogelijk de aanbevelingen over de vierjarige programma's vertaald naar en ingepast in de nieuwe programma's.

De visitatiecommissie pleitte ervoor dat, waar dat nog niet het geval is, in de doelstelling van de opleiding meer aandacht geschonken wordt aan de brede vorming van de

ingenieur en dat de eindtermen worden geconcretiseerd in wat minimaal van een afgestudeerde verwacht mag worden. De inspectie heeft geconstateerd dat de betreffende faculteit de doelstelling heeft aangepast. De opleidingen hebben, behoudens een enkel cursusonderdeel, de eindtermen niet herzien.

De visitatiecommissie beoordeelde het niveau van de beschouwde vierjarige en herziene vijfjarige programma's als goed tot uitstekend. De noodzakelijke basisvakken zijn in de programma's aanwezig en het niveau van de afstudeeropdrachten is goed tot uitstekend, al varieert dit binnen faculteiten. De knelpunten uit de vierjarige programma's lijken te worden opgelost in de herziene vijfjarige programma's. Twee faculteiten zijn voorafgaand aan de visitatie gestart met de invoering van nieuwe onderwijsvormen in de basisfase, zoals project- en probleemgestuurd onderwijs. De inspectie heeft geconstateerd dat de derde faculteit vanaf het studiejaar 1997/1998 hier ook mee is gestart. Met ingang van het studiejaar 1998/1999 kennen alle beschouwde opleidingen in de basisfase onderwijsvormen die gericht zijn op de bevordering van het probleemoplossend vermogen van studenten en gebaseerd op projectonderwijs. Mede door de invoering van deze nieuwe onderwijsvormen is de oriënterende functie van de propedeuse bij alle drie de faculteiten verbeterd, zoals onder meer blijkt uit een verhoging van de doorstroomsnelheid van studenten in de basisfase.

De visitatiecommissie gaf aan dat de werkvormen in de vierjarige programma's over het algemeen niet voldeden, maar dat deze in de vijfjarige programma's uitstekend zijn vormgegeven. Het is de inspectie opgevallen dat de studenten enthousiast zijn over de nieuwe onderwijsvormen en dat deze de studenten aanzetten tot tijdig en regelmatig studeren. De studie-inzet van studenten die het vernieuwde programma volgen is opmerkelijk gestegen, maar de opleidingen zijn zich ervan bewust dat de nieuwe werkvormen ten koste kunnen gaan van ander onderwijs dat gelijktijdig geprogrammeerd is.

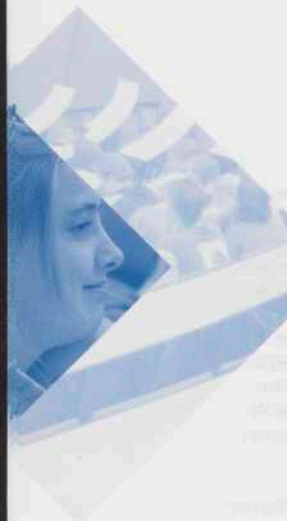
De visitatiecommissie constateerde dat binnen de programma's de samenhang nog niet geheel voldeed. De opleidingen geven nu aan dat dit met de invoering van de nieuwe onderwijsvormen is verholpen. De dwarsverbanden binnen het programma zijn verbeterd en voor studenten is het verband tussen de (basis)vakken en latere toepassingen nu beter zichtbaar geworden.

Waar de selecterende functie ten tijde van de visitatie niet naar behoren werkte, is dit met de invoering van de nieuwe onderwijsvormen wel zo. Dit heeft tot gevolg dat de selectie bij alle opleidingen eerder plaatsvindt en dat de uitval in het tweede en derde studiejaar is verminderd. Alle faculteiten zijn een vorm van samenwerking met HBO-instellingen aangegaan, waardoor studenten zonder noemenswaardige studieovertraging tijdens het eerste studiejaar kunnen overstappen naar het hoger beroeps onderwijs.

De geprogrammeerde studielast van de vierjarige programma's komt niet overeen met de feitelijke studielast. De visitatiecommissie gaf aan dat de vierjarige programma's te overladen zijn om in vier jaar af te ronden. In de vijfjarige programma's zijn de geprogrammeerde en feitelijke studielast goed met elkaar in overeenstemming. De inspectie heeft geconstateerd dat alle opleidingen de geprogrammeerde en feitelijke studielast in kaart brengen.

Volgens de visitatiecommissie zijn de volgorde en frequentie van toetsen in de vijfjarige programma's evenwichtiger vormgegeven dan in de vierjarige programma's. De individuele toetsing binnen de nieuwe onderwijsvormen is soms een probleem. De inspectie heeft gemerkt dat de opleidingen verschillende maatregelen hebben genomen om individuele toetsing binnen het project- en probleemgestuurd onderwijs te bevorderen.

De visitatiecommissie constateerde dat de studiebegeleiding over het algemeen uitstekend is vormgegeven, maar dat de mogelijkheden van de studievoortgangs-registratiesystemen beter kunnen worden benut. De inspectie stelt vast dat het gebruik van deze systemen duidelijk is verbeterd. De faculteiten gebruiken de registratiesystemen om de studievoortgang te monitoren van cohorten studenten die het nieuwe programma volgen.



Daartoe heeft men criteriumgroepen voor de propedeuse en doctoraalfase gedefinieerd. Het propedeuserendement van de instroomcohorten 1986-1991 varieert sterk en is gemiddeld 58 procent. Het totaalrendement van de instroomcohorten 1986 en 1987 varieert tussen de 36 en 68 procent. De cijfers per opleiding veranderen niet zoveel. Het valt wel op dat de doorstroomsnelheid lijkt te verbeteren, waardoor de eindrendementen sneller bereikt worden. Alle faculteiten hanteren inmiddels streefcijfers voor het propedeuse-, doctoraal- en totaalrendement. De opleidingen geven wel aan dat deze cijfers soms te hoog zijn gegrepen.

De visitatiecommissie gaf aan dat de gemiddelde studieduur ver boven de nominale cursusduur ligt en gemiddeld varieert van 5,3 tot 6,3 jaar. De commissie wijst daarbij op het verschil tussen de geprogrammeerde en feitelijke studielast. De inspectie constateert dat de gemiddelde studieduur van het laatste afstudeercohort 1996/1997 6,3 jaar bedraagt en in vergelijking met voorgaande jaren licht terugloopt. De opleidingen geven desgevraagd aan te verwachten, dat wanneer de cohorten studenten die het vernieuwde programma hebben doorlopen, de gemiddelde studieduur verder zal teruglopen.

De visitatiecommissie kwalificeerde de didactische kwaliteiten van de staf als goed. De hoogleraren zouden meer betrokken moeten worden bij het onderwijs in de propedeuse. Functioneringsgesprekken met hoogleraren vinden nog niet plaats. De commissie vraagt verder aandacht voor gelijke carrière-perspectieven voor zowel onderzoekers als onderwijsgeveenden.

De inspectie constateert dat de inzet van hoogleraren in de propedeuse nog beperkt blijft, maar dat de betrokkenheid van de hoogleraren bij het onderwijs in de basisfase is verbeterd als gevolg van de invoering van nieuwe onderwijsvormen. Twee faculteiten houden functioneringsgesprekken met hoogleraren. In het personeelsbeleid is de aandacht voor de didactische kwaliteiten vergroot, maar deze blijft veelal nog beperkt tot het nieuw aangestelde personeel. Een universiteit werkt centraal aan gelijkere carrière-perspectieven voor onderwijsgeveenden en onderzoekers.

Daar waar de visitatiecommissie signaleerde dat de voorzieningen onvoldoende toegankelijk zijn, zijn de openingstijden verruimd. Verder hebben de faculteiten fors geïnvesteerd in ontwerp- en productiefaciliteiten, computerruimtes en projectgroepkamers voor studenten.

De visitatiecommissie merkte op dat de procedures voor de interne kwaliteitszorg beter vastgelegd kunnen worden en dat de band met afgestudeerden dient te worden versterkt. De inspectie heeft waargenomen dat de faculteiten verschillende maatregelen hebben genomen. Het onderwijs wordt intensief geëvalueerd, waar nodig worden bijstellingen doorgevoerd. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het nemen van adequate maatregelen soms stuit op problemen. Twee faculteiten volgen de afgestudeerden. De bewaking van de kwaliteit van de opleidingen en van de afstudeerfase wordt gewaarborgd door het opstellen van evaluatiesystemen in de specialisatiefase of het jaarlijks instellen van een interne visitatiecommissie voor deze fase. Voor zover de inspectie bekend zijn er geen landelijke maatregelen getroffen naar aanleiding van de uitkomsten van de visitatie.

Evaluatie bestuurlijke hantering Wiskunde

De visitatie heeft betrekking gehad op twaalf opleidingen Wiskunde, Bedrijfswiskunde en informatica, Toegepaste wiskunde, Technische wiskunde, Bedrijfs- en industriële statistiek en Technische mechanica. Het visitatierapport Wiskunde is verschenen in maart 1996. De evaluatie van de bestuurlijke hantering heeft plaats gehad in de periode maart-mei 1998. Het belangrijkste probleem dat door de visitatiecommissie bij de Wiskunde-opleidingen werd gesignaleerd was de terugloop van het aantal aanmeldingen. Het mogelijke gevolg daarvan kan zijn: krimp in de personeelsformatie die noodlottig kan zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. De aansluiting tussen het VWO-programma wiskunde en de universitaire opleidingen wordt ook door de opleidingen als problematisch gezien. De opleidingen hebben daartoe de contacten met VWO-wiskundeleraars geïntensiveerd.

Daarnaast besteden de opleidingen stelselmatig aandacht aan de werving van nieuwe studenten. Het is de inspectie niet gebleken dat de personeelsformatie van enige opleiding op dit moment beneden een aanvaardbaar niveau is gezakt. Bij een enkele opleiding is de formatie versterkt.

De opleidingen Wiskunde aan de klassieke universiteiten werken aan een herprogrammering van de studie naar een vijfjarig programma. De aandacht voor het bijbrengen van communicatieve vaardigheden is bij alle opleidingen toegenomen.

Alle opleidingen die zijn gevisiteerd, zijn van hoog niveau. Toch is opvallend dat bij een paar opleidingen een aantal onderwijskundige uitgangspunten slechts impliciet worden gehanteerd. Zo ontbreken soms de criteria aan de hand waarvan een scriptie of tentamen wordt beoordeeld, of worden werkstukken slechts door één docent beoordeeld.

De visitatiecommissie stelt vast dat geen van de opleidingen beschikt over gegevens over de feitelijke studielast. De inspectie heeft geconstateerd dat de studie-inzet van studenten 25 à 30 uur per week bedraagt, oplopend tot 30 à 40 uur tijdens tentamenperiodes.

Samenvatting

Uit de visitatie Beleidsgerichte bèta-opleidingen komt naar voren dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de drie opleidingen. De commissie adviseert vooral aandacht te besteden aan de vraag hoe Sociale wetenschappen, Taalwetenschap en Economie kunnen bijdragen aan technische innovatieprocessen en het integratief oplossen van problemen.

Bij de evaluatie bestuurlijke hantering bij de opleiding Industrieel ontwerpen heeft de inspectie vastgesteld dat de interdisciplinariteit in het herziene programma beter tot uiting komt. De overgang naar een vijfjarig curriculum heeft de studeerbaarheid verbeterd. Daarnaast heeft een betere studiebegeleiding geleid tot een lichte stijging van het propedeuserendement. Ook wordt meer aandacht besteed aan het uitbouwen van het kwaliteitszorgsysteem.

De opleidingen Informatica hebben sinds de visitatie hun stagebeleid aangepast en hebben ook maatregelen ingezet in en rond het onderwijsprogramma. De inspectie heeft geconstateerd dat de betrokken opleidingen in het algemeen passende maatregelen hebben getroffen ter verbetering van het vaardigheidsonderwijs en van de oriënterende functie van de propedeuse. Over het algemeen worden studeerbare programma's aangeboden. De rendementen zijn echter niet bevredigend en de ontwikkeling in de rendementcijfers zijn niet geruststellend.

De opleiding Luchtvaart- en ruimtevaarttechniek is mede op grond van de uitkomsten van de visitatie door ABET geaccrediteerd. De opleiding heeft vervolgens passende maatregelen getroffen naar aanleiding van de kritische opmerkingen van de visitatiecommissie.

De inspectie stelt vast dat de opleidingen Werktuigbouwkunde verschillende maatregelen hebben genomen om de kwaliteit van het onderwijs verder te bevorderen. Vooral de invoering van nieuwe onderwijsvormen leiden tot een verbeterde studie-inzet van studenten. De dwarsverbanden binnen de programma's zijn sterker geworden. De selecterende functie van de propedeuse is verbeterd; de uitval in de hoofdfase wordt daardoor verminderd. De doorstromingsnelheid is sterk gestegen; het uiteindelijke totaalrendement is niet gewijzigd. Verder zijn als gevolg van de visitatie onderwerpen in de personele sfeer, zoals de intensiteit van het structureel docentenoverleg, de ontwikkeling van het loopbaanbeleid met carrièreperspectieven voor onderwijsgevendens hoog op de agenda geplaatst. De interne kwaliteitszorg heeft een positieve impuls gekregen.

Alle opleidingen Wiskunde die gevisiteerd zijn, zijn van hoog niveau. De aanbevelingen van de visitatiecommissie zijn door de opleidingen over het algemeen adequaat vertaald in maatregelen.

5 TOEGANKELIJKHEID EN STUDEERBAARHEID

In het Onderwijsverslag over 1997 heeft de inspectie ook aandacht besteed aan de doorstroom van het voortgezet onderwijs naar het hoger onderwijs. Zij stelde vast dat het hoger onderwijs nog steeds niet passend aansloot op het voortgezet onderwijs. In deze situatie is nog weinig veranderd. De uitwerking van de nieuwe opzet in de tweede fase van het voortgezet onderwijs zal pas over enkele jaren te zien zijn. De samenwerking van het hoger beroepsonderwijs met het middelbaar beroepsonderwijs blijft gericht op een betere doorstroom van studenten. Steeds vaker maakt de aansluiting MBO-HBO deel uit van het kwaliteitszorgsysteem van HBO-instellingen en besteden visitatiecommissies aandacht aan deze aansluiting.

In dit hoofdstuk gaat de inspectie in op de situatie van allochtonen in het hoger onderwijs, op de studeerbaarheid van de programma's en op de kwaliteit van de toetsing en examens.

5.1 Allochtonen in het hoger onderwijs

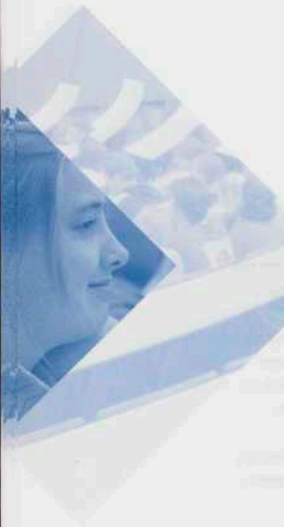
5.1.1 Instroom en registratie van allochtonen

Nog steeds bestaat er veel onduidelijkheid over de instroom en de studierendementen van de verschillende categorieën allochtone studenten in het hoger onderwijs. Hiervoor zijn in hoofdzaak de volgende drie oorzaken aan te wijzen.

- 1 Er is veel weerstand tegen het registreren van studenten naar etnische en/of geografische herkomst.
- 2 Als er geregistreerd wordt, zijn er definitieproblemen.
- 3 Er vindt überhaupt nog weinig cohortgewijze registratie van studentendoorstroom plaats.

Hoewel naar aanleiding van eerder inspectieonderzoek in 1992/1993 en een beleidsnotitie in 1993 van de toenmalige staatssecretaris van Onderwijs al in de Hoger Onderwijs-kamer van april 1994 door de instellingen werd afgesproken om allochtone studenten te registreren volgens het zogenaamde BiZa-model (Minderhedennota 1992; registratie van geboorteland student en diens ouders), kunnen volgens het Expertise-centrum Allochtonen Hoger Onderwijs (ECHO) nog maar weinig instellingen de betrokken gegevens leveren. Toch zegt ongeveer 75 procent van de instellingen in- en doorstroom van allochtone studenten te registreren. ECHO kan deze discrepantie niet verklaren. Geconstateerd wordt dat er nog veel principieel verzet is tegen registratie naar herkomst. Vermoed wordt dat ook logistieke problemen en soms zelfs beleidsmatige motieven een rol spelen. In de afgelopen jaren heeft ECHO de inspectie hoger onderwijs enige malen verzocht te interveniëren; hetgeen weer tegen de afspraken zou zijn die in de HO-kamer gemaakt zijn om juist ECHO deze gegevens te laten verzamelen. Het enige drukmiddel dat ECHO heeft, is het niet toekennen van aangevraagde project-subsidies aan instellingen die niet in de gehele instelling (dus ook buiten het aangevraagde project) registreren. In een enkel geval past ECHO dat middel toe.

In de jaarverslagen die de instellingen over 1997 opstelden, zijn vooral in het hoger beroepsonderwijs maar zelden gegevens over in- en doorstroom van allochtone studenten opgetekend: slechts zeven hogescholen en vier universiteiten vermelden gegevens. Een hogeschool registreert niet, maar constateert enige groei; één universiteit deelt mee te registreren, maar voegt daaraan geen aantallen toe. De gegevens blijven meestal beperkt tot aantallen studenten met een niet-Nederlandse nationaliteit, soms uitgesplitst naar land, soms per werelddeel, soms alleen getotaliseerd. Meestal is er wel sprake van uitsplitsing per faculteit. Slechts een enkele maal wordt melding gemaakt van hantering van de zogenaamde BiZa-systematiek, waardoor ook studenten van buitenlandse



herkomst die (een groot deel van) hun vooropleiding in Nederland hebben genoten, zoals de tweede generatie Turken en Marokkanen, worden geregistreerd. De registratie is steeds op vrijwillige basis. De Katholieke Universiteit Brabant schat dat het werkelijke aantal 25 procent hoger ligt. De Haagse Hogeschool meldt dat een deel van de studenten de gegevens niet of onvolledig verstrekt; uit aan de inspectie verstrekte tabellen blijkt dit percentage van 1995 tot 1997 te zijn gezakt van 32 naar 25. Hoe groot het allochtone bestanddeel hierin is, is uiteraard onbekend. Instellingen die meedelen de BiZa-systematiek te hanteren zijn Rijks Universiteit Groningen, de Hanzehogeschool en de Haagse Hogeschool. In de jaarverslagen wordt een enkele maal (het vermoeden) vermeld dat de doorstroom van studenten van allochtone herkomst uit het voortgezet onderwijs stagneert. Over doorstroom via het middelbaar beroepsonderwijs wordt niets vermeld.

Hoewel op tal van plaatsen enthousiast aan deelprojecten wordt gewerkt, met ook prijzenswaardige inzet van ECHO, constateert de inspectie dat het maatschappelijke probleem van de onvoldoende doorstroom naar het hoger onderwijs van tweede generatie migrantenkinderen nog steeds groot is. Door de gebrekkige registratie tot nu toe blijft de omvang van dit probleem onduidelijk. Registratiegegevens volgens de BiZa-systematiek komen echter nu beschikbaar voor de Informatie Beheer Groep. Met deze gegevens kunnen overheid en instellingen beschikken over aantallen allochtonen per land van herkomst, uitgesplitst over de afzonderlijke opleidingen. Gecombineerd met een systematische registratie van studievorderingen per cohort biedt dat de mogelijkheid in de loop der jaren meer inzicht te krijgen in de noodzaak voor en de effecten van beleid gericht op specifieke groepen.

5.1.2 Projecten

Verspreid over tien universiteiten en dertig hogescholen worden 120 projecten door ECHO gesubsidieerd, die als doel hebben het beleid en de voorzieningen voor allochtone studenten in het hoger onderwijs te verbeteren. Hoewel de instellingen de projecten voor ten minste de helft zelf moeten bekostigen, valt het niet mee voldoende draagvlak te verwerven, vooral niet onder docenten. Ondanks het feit dat ECHO als doelgroep die studenten voor ogen had die hun vooropleiding (grotendeels) in Nederland hebben genoten, blijkt 70 procent van de projecten (mede) gericht te zijn op de zogenaamde zij-instromers, studenten die recentelijk, om uiteenlopende redenen, met een buitenlandse vooropleiding in Nederland zijn aangekomen. De oorspronkelijke doelgroep (de onderinstromers) blijkt niet altijd gemakkelijk te bereiken. De indruk bestaat bij ECHO, dat onderinstromers lang niet altijd geneigd zijn zich als allochtoon bekend te maken. De inspectie kan die indruk bevestigen uit gesprekken met projectcoördinatoren. Binnen de projecten wordt met veel inzet en creativiteit gewerkt. Zonder anderen tekort te willen doen, noemt de inspectie een aantal voorbeelden van veelbelovende activiteiten:

- de scouting van allochtone dansers in disco's door de Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten;
- het bovenlokale Netwerk NT2 van zes hogescholen;
- het project Interculturalisatie HSAO waaraan vijf hogescholen deelnemen;
- de Surinaamse bedrijvendagen die de Haagse Hogeschool organiseert;
- het monitorproject Studentvolgsysteem;
- het project Arbeidsmarkt met de carrièredagen voor allochtonen van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR);
- het stageproject van de hogere Informatica opleiding van de Hogeschool van Amsterdam;
- de projecten voor begeleiding van Antilliaanse/Arubaanse studenten van de KUB in samenwerking met de Fontys Hogescholen, van de Universiteit Utrecht en van de Hogeschool Hanzé/Groningen.

Door de vaak gebrekkige registratie blijft het zicht op numerieke in- en doorstroomeffecten van deze projecten moeilijk aan te geven.

5.2 Studeerbaarheid

5.2.1 Algemeen

Vanaf 1996 geeft de overheid, op grond van ingediende voorstellen, extra financiën aan projecten ter verbetering van de kwaliteit en studeerbaarheid van het hoger onderwijs. De projecten moeten voortvloeien uit de kwaliteitsmanagementplannen van de hogescholen en universiteiten en aansluiten bij de conclusies van het rapport 'Te doen of niet te doen' van de zogenoemde commissie Wijnen. Studeerbaarheid wordt in dat rapport als volgt gedefinieerd:

'Een programma is studeerbaar wanneer er geen duidelijke belemmeringen vallen te constateren in de afstemming (van het onderwijs) op de aanleg, voorkennis en leervermogen, op de interesse en eigen doelen van de studenten en als er voldoende rekening is gehouden met de omgevingsfactoren.'

In 1998 heeft de inspectie de studeerbaarheid en de ontwikkeling daarvan in het hoger onderwijs opnieuw gevolgd. Haar eerste rapport over 'Kwaliteit en studeerbaarheid' verscheen in oktober 1997. In het rapport over 1998 wordt ook verslag gedaan van de evaluatie van een aantal door het Studeerbaarheidsfonds gefinancierde projecten. De bevindingen van de inspectie zijn gebaseerd op haar evaluatie van de bestuurlijke hantering van de aanbevelingen van visitatiecommissies, op onderzoek van recente visitierapporten en op literatuuronderzoek.

In de evaluatie zijn voor de beschouwde opleidingen ook kengetallen betrokken, waarvan die inzake rendement en studieduur de belangrijkste zijn.

Uit haar analyses concludeert de inspectie dat de projecten 'Kwaliteit en studeerbaarheid' de aandacht voor de kwaliteit van het onderwijsproces sterk hebben vergroot.

Kwantitatieve resultaten daarvan zijn nog niet goed waarneembaar. In het eindrapport dat de inspectie in 2002 uitbrengt, valt daarover meer te zeggen.

De belangrijkste conclusies uit het rapport 1998 luiden:

- de opleidingen in het hoger onderwijs kunnen over het algemeen studeerbaar worden genoemd. Ernstige algemeen voorkomende studiebelemmerende factoren zijn bij de onderzochte opleidingen niet aan te wijzen;
- de instellingen hebben een aantal maatregelen ter verbetering genomen. Niettemin is de studeerbaarheid van de opleidingen nog op verscheidene punten voor verdere verbetering vatbaar;
- in het wetenschappelijk onderwijs blijven de studieduur en de rendementen een punt van aandacht. De studie-inzet van studenten is daarbij een niet te verwaarlozen factor;
- voor het hoger beroepsonderwijs ziet de inspectie de studielast als belangrijk aandachtspunt. Deze lijkt bij verscheidene opleidingen niet te voldoen aan de wettelijke vereisten;
- over de concrete effecten van de afgeronde studeerbaarheidsprojecten valt naar de mening van de inspectie nog weinig te zeggen;

5.2.2 Studielast en studie-inzet

Aan de formulering van de studielast in de WHW ligt de veronderstelling ten grondslag dat een gemiddelde student veertig de week gedurende 42 weken per jaar aan de studie besteedt. Bij de meeste opleidingen, zowel in het hoger beroepsonderwijs als in het wetenschappelijk onderwijs, is dit niet het geval. In het wetenschappelijk onderwijs vormt dit verschijnsel de verklaring voor het feit dat de gemiddelde studieduur aanzienlijk boven de nominale ligt. In het hoger beroepsonderwijs roept het gerede twiifel op over de vraag of de feitelijke studielast wel overal voldoet aan de wettelijke norm van vier keer 1.680 studiebelastingsuren.



Studenten in het hoger beroeps onderwijs studeren gemiddeld een vol jaar korter dan studenten in het wetenschappelijk onderwijs. Uit studielast-metingen blijkt echter dat beide groepen studenten ongeveer dezelfde tijd aan hun studie besteden: gemiddeld zo'n 25 à 30 uur per week. Met die inzet halen HBO-studenten desondanks in weinig meer dan de nominale studieduur (gemiddeld 4,5 jaar) hun einddiploma. De inspectie heeft in het verleden reeds enkele malen op deze situatie gewezen. Het inspectierapport 'Kwaliteit en studeerbaarheid', 1998, geeft opnieuw indicaties om te veronderstellen dat een aantal studies in het hoger beroeps onderwijs niet aan de wettelijke 168-puntennorm voldoen. Aanwijzingen zijn de uitspraken die visitatiecommissies hierover doen; de bevindingen van de inspectie bij de evaluatie van de bestuurlijke hantering; de resultaten van de HBO-monitor 1997; en studieguides voor het hoger beroeps onderwijs die een jaarprogramma met een studielast van 1300 uur presenteren.

In het wetenschappelijk onderwijs is de feitelijk gerealiseerde studielast ongeveer gelijk aan de wettelijk verplichte studielast, maar deze wordt wel pas na gemiddeld 5,5 à 6 jaar gehaald. Voor het wetenschappelijk onderwijs doet zich daarmee vooral de vraag voor of het onderwijs van een instelling/opleiding als ontoereikend moet worden beschouwd, indien deze er niet in slaagt de gemiddelde student ertoe te bewegen veertig uur per week in de studie te steken. De VSNU constateert in haar rapport 'Studeerbaarheid en Kwaliteitszorg Beoordeeld' (juli 1998) dat voor studenten de druk ontbreekt om binnen vier jaar af te studeren, maar dat ook de houding van docenten een rol speelt. Wanneer het afsluiten van stageverslagen en scripties uitloopt, een belangrijke interne factor van langere studieduur, houden zowel docenten als studenten zich niet aan afspraken.

De gecumuleerde cijfers doen overigens geen recht aan de grote verschillen die er kunnen bestaan tussen opleidingen op het punt van de feitelijke studielast, zowel in het wetenschappelijk onderwijs als in het hoger beroeps onderwijs. Vallen er binnen bepaalde clusters van opleidingen sterke overeenkomsten waar te nemen, de verschillen tussen de clusters zijn aanzienlijk. Deze nuances komen ook duidelijk naar voren in het bovengenoemde inspectierapport.

Verder dient wel te worden opgemerkt dat harde gegevens over de feitelijke studielast schaars zijn. In de meeste clusters wordt de studielast geëvalueerd op basis van cursus-evaluaties. De inspectie heeft geconstateerd dat dit niet altijd even systematisch gebeurt. Niet alle opleidingen in de onderzochte clusters lijken een goed zicht te hebben op de feitelijke studielast.

De inspectie zoekt daarom op verzoek van de minister en in samenspraak met de HBO-Raad en de VSNU naar effectievere methoden om een goed en betrouwbaar beeld van de zwaarte van de programma's te krijgen. Studielast moet een van de onderwerpen zijn bij de interne kwaliteitszorg, de zelfevaluatie en de visitatie.

De wetgever heeft de vrijheid ingeperkt waar het gaat om de nominale studielast (1680 uur per jaar) en de nominale duur van de programma's. In de praktijk blijkt dat alleen de nominale studieduur als een harde randvoorwaarde voor de vormgeving van de programma's geldt. Als er geen maatregelen worden genomen om de naleving van de wet af te dwingen of om de wet op een toetsbare wijze te herformuleren, zou het element van de studielast in deze vorm beter uit de wet kunnen verdwijnen.

5.2.3 Kwaliteit van toetsing en examinering

De visitatiecommissies in het hoger onderwijs besteden stelselmatig aandacht aan de wijze waarop in deze sector de toetsing vorm en inhoud krijgt. De betrouwbaarheid van de beoordeling van toetsen en de validiteit van de toetsopgaven (sluiten ze aan bij de stof en meten ze de kennis en vaardigheden die ze beogen te meten) worden daarbij betrokken. De laatste jaren constateren de commissies in toenemende mate dat beoordeling van scripties en werkstukken door twee of meer docenten gebeurt. Ook worden in toenemende mate de criteria geëxpliciteerd aan de hand waarvan de beoordelingen plaats vinden. De commissies adviseren uitdrukkelijk de werkwijze te veranderen als er nog sprake is van een enkele individuele beoordeling. De beoordeling van mondeling afgenomen

tentamens, die met name bij opleidingen met kleine studentenaantallen bestaan, blijft bijna altijd een éénpersoons-aangelegenheid.

Het oordeel van visitatiecommissies over het niveau van de afstudeerwerkstukken varieert per cluster van opleidingen van matig tot goed. Visitatiecommissies komen meer dan eens tot de conclusie dat de beoordelingscriteria voor het afstudeerwerkstuk onvoldoende expliciet en helder zijn geformuleerd of niet goed aansluiten bij de leerdoelen. Ook de opbouw van en taalbeheersing in de afstudeerwerkstukken wordt meermalen als beneden de maat beoordeeld. Bij verschillende opleidingen bestaat de mogelijkheid om afstudeerwerkstukken in groepsverband uit te voeren. Deze opleidingen hebben niet altijd afdoende maatregelen getroffen om het verschijnsel 'meelifters' aan te pakken.

Het recente visitatierapport Bestuurskunde maakte nog melding van dit verschijnsel bij de Katholieke Universiteit Brabant.

Vóór de invoering van de WHW was het gebruikelijk om gecommitteerden in te schakelen bij het eindexamen. Het beoordelingscijfer kwam doorgaans tot stand op basis van het oordeel van de docent en de gecommitteerde. Op deze wijze hielpen gecommitteerden het niveau van de afstudeerwerkstukken bewaken. Anno 1998 komt het fenomeen gecommitteerde relatief weinig voor; bij een beperkt aantal opleidingen worden 'externe deskundigen' ingeschakeld wier mening in de regel bij de beoordeling wordt betrokken.

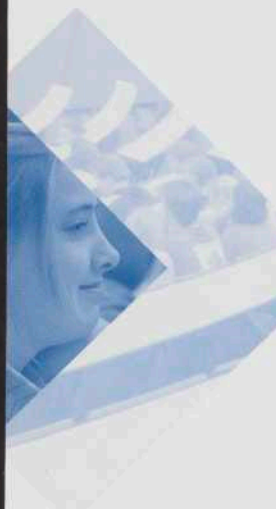
Een apart aandachtspunt vormt de beoordeling van groepsproducten. Bij projectonderwijs, waar in het algemeen sprake is van groepsproducten, moeten groepsresultaten worden onderscheiden van individuele prestaties. Dit blijkt vaak problematisch. Er is vaak sprake van zogenaamde meelifters die nauwelijks of niets bijdragen aan het eindproduct en toch profiteren van het gemeenschappelijk eindcijfer. De individuele, zelfstandige bijdrage in een studentgroep dient te worden beoordeeld. Groepsgewijze beoordelingssystemen kunnen tot gevolg hebben dat een individuele student kan afstuderen zonder dat hij of zij de noodzakelijke vaardigheden beheerst. Dit probleem wordt overigens door verschillende instellingen aangepakt. Bij de Hogeschool van Amsterdam bepaalt het groepsproduct de ene helft van het cijfer, het individueel schriftelijk tentamen de andere helft. Elke student moet bovendien een individueel procesverslag inleveren. Uit het tentamen kan worden afgeleid of een student met de kennis en vaardigheden die hij aan de projectopdracht heeft overgehouden zelfstandig in staat is om een verwante casus op te lossen.

De vaststelling van de validiteit van tentamens is een lastig probleem. Het komt slechts sporadisch voor dat schriftelijke (essay-)tentamens vooraf door collega-docenten worden beoordeeld op hun inhoud en de te hanteren criteria. Wel frequent is de beoordeling van de validiteit van het tentamen aan de hand van de evaluatieve vraag achteraf: 'Sluit het tentamen aan bij de behandelde stof?'.

Over het algemeen kan worden gesteld dat, zoals de visitatiecommissie Onderwijskunde het uitdrukt, de kwaliteitsbewaking van de tentamens (primair) tot de verantwoordelijkheid van de individuele docent wordt gerekend, en dat onvoldoende is gebleken van een inhoudelijke kwaliteitsbewaking vanuit een meer centraal punt.

De visitatierapporten geven geen kwantitatief inzicht in de verschillende toetsvormen die worden gehanteerd. Nogal eens constateren visitatiecommissies dat de toetsen te veel zijn gericht op reproductie van kennis en te weinig gericht op inzicht. De toetsen zijn vaak onvoldoende afgestemd op de leerdoelen van de betreffende curriculumonderdelen. Toetsing van vakoverstijgende vaardigheden blijken vaak inadequaat; houdingsaspecten worden nogal eens beoordeeld op basis van aanwezigheid, de mate van participatie bij practica en dergelijke.

In de afgelopen jaren hebben verschillende nieuwe leervormen zoals probleemgestuurd onderwijs, projectonderwijs en thematisch onderwijs hun intrede gedaan in het hoger onderwijs. De inspectie signaleert een tendens van docentgestuurde onderwijsprogramma's naar meer leergestuurde programma's waarbij het leren van de student en niet het doceren van de docent het vertrekpunt is. De gedachte is dat integratie van



kennis, toepassing van kennis in nieuwe situaties en competenties als probleem-analyserend en probleemoplossend vermogen hierdoor beter worden bereikt. In leer-gestuurde programma's heeft de toetsing idealiter een ander karakter dan in docent-gestuurde programma's. De toetsing is integraal onderdeel van het leerproces en wordt instrumenteel gebruikt om de gewenste leerdoelen en studiegedragingen te bewerk-stelligen (Van der Vleuten, 1998). De toetsing krijgt daarmee naast de klassieke functie (informatie over beheersing van kennis en vaardigheden) ook een zogenaamde ontwikkelingsfunctie die is gericht op de inhoudelijke sturing van het leren. Deze ontwikkelingsfunctie is vooral van belang bij het leren van complexe, vakoverstijgende competenties (Moerkerke, Terlouw, 1998). De inspectie heeft de indruk dat de toetsings-methodiek nog lang niet in alle gevallen goed aansluit bij de nieuwe leervormen die exponent zijn van studentgecentreerde onderwijsprogramma's. Meer algemeen gesteld is de inspectie van mening dat de ontwikkeling van de toetsingssystematiek ongelijke tred houdt met de innovatie van onderwijsprogramma's. Als de toetsing geen afspiegeling vormt van een op zichzelf uitstekend onderwijsprogramma en onderwijsconcept, zullen studenten de leerdoelen wellicht kunnen bereiken, maar dat kan dan niet worden vastgesteld op grond van de toetsen.

Wel merkt de inspectie op dat het toetsingsbeleid van instellingen in toenemende mate aandacht krijgt. Dit blijkt niet alleen uit de gesprekken op de instellingen, maar ook uit het gegeven dat bijna tachtig studeerbaarheidsprojecten uit het landelijk traject 'Kwaliteit en studeerbaarheid' betrekking hebben op (aspecten van) toetsing.

6 OPBRENGSTEN

6.1 Rendement en verblijfsduur

De ervaringen die de inspectie dit jaar heeft opgedaan bij haar evaluaties bestuurlijke hantering van een aantal opleidingen, laten zien dat er meer aandacht is ontstaan voor beleid dat het rendement kan verhogen. Steeds meer opleidingen hebben streefcijfers voor te behalen rendementen opgesteld en ze proberen ook die streefcijfers te halen. Desondanks laten de rapporten over studeerbaarheid in het hoger onderwijs, die de inspectie in 1997 en 1998 heeft uitgebracht, zien dat de rendementen van de opleidingen tot nu toe niet sterk verbeterd zijn. Zowel de juiste studiekeuze als de eigen inspanningen van de studenten spelen daarbij natuurlijk een rol.

De inspectie acht het van groot belang dat er betrouwbare gegevens verkregen worden over rendementen en verblijfsduur in het hoger onderwijs. De HBO-Raad is in 1998 begonnen met het vastleggen van kengetallen; een publicatie met onder meer rendementgegevens valt binnenkort te verwachten. De VSNU heeft inmiddels de derde publicatie met cijfers over het wetenschappelijk onderwijs het licht doen zien; in 1998 voor het eerst met gegevens op het niveau van de opleidingen.

6.1.1 Rendementen in het hoger beroepsonderwijs

Tabel 6.1.1a *Totaalrendement clusters Culturele maatschappelijke vorming (CMV), Expressie door woord en gebaar (EWG) en Fysiotherapie, Ergotherapie en Bewegingstechnologie (FEB)*

In aanmerking dient te worden genomen dat eind 1997 nog geen cijfers beschikbaar waren van het totaalrendement na vijf jaar van het instroomcohort 1993, van het totaalrendement na zes jaar van het cohort 1992. Voor Werktuigbouwkunde geldt dit voor telkens een cohortjaar eerder.

	Totaalrendement binnen vier jaar	Totaalrendement binnen vijf jaar	Totaalrendement binnen zes jaar	Totaalrendement uiteindelijk
Culturele en maatschappelijke vorming	onzekeer ⁴ ; wellicht trendmatige stijging van 33% naar 39%	onzekeer; wellicht stijging van 46% naar 56%		onzekeer; voor cohort 1991 48%
Expressie door woord en gebaar	wellicht afnemende trend ⁵ van 40% naar 32%	afnemende van 51% naar 48%		in 1991 53%
Fysiotherapie, Ergotherapie, Bewegings-technologie	stijgende trend van 25% naar 37%	stijgende trend van gem. 51% naar gem. 56%	min of meer stabiel rond 61%	min of meer stabiel rond 63%
Werktuigbouwkunde	stabiel rond 33%	stabiel rond 52%	stabiel rond 60%	stabiel rond 61%

Bron: Inspectie van Het Onderwijs

4. Wegens het in de tijd toenemende aantal instellingen dat cijfers heeft geleverd en het beperkte aantal jaren waarover de cijfers zijn verstrekt, nl. vanaf 1991 t/m 1993.

5. Er zijn slechts gegevens beschikbaar van de cohorten 1991 t/m 1993.

Het overzicht van het totaalrendement laat het volgende beeld zien:

- 1 Het niveau van het totaalrendement binnen vier jaar komt nergens boven de 40 procent.
- 2 Een jaar later is het niveau aanzienlijk gestegen tot 46 à 56 procent om daarna, voor zover er gegevens over bestaan, nog enigszins te stijgen.
- 3 Het bewegingspatroon van de vier clusters is onderling verschillend. Het totaalrendement binnen vier jaar stijgt in twee clusters. In de overige twee clusters vertoont het een daling respectievelijk een stabiele ontwikkeling.
- 4 Het totaalrendement binnen vijf jaar vertoont een overeenkomstig patroon.
- 5 Voor de twee clusters waarvan de gegevens een oordeel mogelijk maken over het rendement in latere jaren, kan worden opgemerkt dat het patroon van stabiliteit bij Werktuigbouwkunde zich handhaaft en dat het patroon van een stijgende trend bij FEB omgezet wordt in stabiliteit.

Studieduur

Tabel 6.1.1b De feitelijke studieduur per cluster van opleidingen

Studieduur* (afstudeercohorten in jaren)				
	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997
Culturele maatschappelijke vorming	4,2	4,2	4,2	4,2
Expressie door woord gebaar	4,1	4,2	4,1	4,2
Fysiotherapie, Ergotherapie, Bewegingstechnologie	4,4	4,5	4,5	4,4
Werktuigbouwkunde ⁷	4,4	4,4	4,4	

Bron: Inspectie van het Onderwijs

6. Hier geoperationaliseerd als de inschrijvingsduur van studenten die een eindexamen hebben behaald van de opleiding die zij vanaf het begin van de propedeuse en alleen bij de desbetreffende instelling hebben doorlopen (dus exclusief neveninstromers, zoals MBO-ers).

7. Voor 1992/1993 was de studieduur 4,4 jaar, voor 1996/1997 was er op het moment van inwinning van de CRIHO-gegevens (Centraal Register Inschrijvingen HO) door de inspectie nog geen cijfer beschikbaar.

Uit deze gegevens kan worden opgemaakt, dat in de vier clusters de studieduur niet hoger is dan 4,5 jaar en niet lager dan 4,1 jaar. De gemiddelde overschrijding van de nominale studieduur is dus nergens meer dan een half jaar.

Deze rendementen die in 1997 gemeten zijn bij een aantal andere clusters bewogen zich tussen de 54 en 70 procent. De inspectie schat in dat het uiteindelijke rendement niet ver boven de 60 procent zal komen te liggen.

Tabel 6.1.1c Propedeuserendement bij de clusters CMV, EWG en FEB

In aanmerking dient te worden genomen dat eind 1997 nog geen cijfers beschikbaar waren van het propedeuserendement na twee jaar en meer van het instroomcohort 1996, en bij Werktuigbouwkunde eind 1996 van het cohort 1995.

	P-rendement binnen 1 jaar	P-rendement binnen 2 jaar	P-rendement uiteindelijk
Culturele maatschappelijke vorming	de laatste 2 jaar een daling naar 25% na een niveau in de 2 voorgaande jaren van gem. 49%	min of meer stabiel tussen 52% en 61%	min of meer stabiel tussen 52% en 64%
Expressie door woord en gebaar	stijging van 22% naar 44%	stijging van 36% naar 61%	stijging van 37% naar 61%
Fysiotherapie, Ergotherapie, Bewegingstechnologie	min of meer stabiel	min of meer stabiel	min of meer stabiel
Werktuigbouwkunde	dalende trend van >38% naar <36% en in het laatste jaar 24%	dalende trend van 52% naar 44%	dalende trend van 50-54% naar 46-44%

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Bovenstaand overzicht geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- 1 Het p-rendement binnen één jaar komt nergens boven de 52 procent. Alleen bij EWG is sprake van een stijging ten opzichte van vorige jaren, overigens vanuit een laag vertrekniveau. In twee overige clusters is sprake van een daling en in een derde min of meer van stabiliteit.
- 2 Het niveau van de p-rendementen binnen twee jaar ligt ruim hoger dan de rendementen binnen één jaar.
- 3 De uiteindelijke p-rendementen nemen vervolgens niet veel meer toe. Ze bevinden zich op een niveau van iets minder dan de helft tot twee derde van de p-instroom.

6.1.2 Rendementen in het wetenschappelijk onderwijs

Van het cohort studenten dat in 1988 met een universitaire studie is gestart heeft na vier jaar 7 procent het doctoraalgetuigschrift behaald. Het slaagpercentage van de cohorten in de jaren daarna vertonen een stijgende lijn; van het cohort 1993 is na vier jaar 14 procent geslaagd. Na zes jaar ligt het percentage geslaagden van het cohort 1988 op 43 procent en van de groep studenten die in 1991 startte 46 procent. Het percentage van het cohort 1988 dat na negen jaar het diploma heeft behaald bedraagt 64 procent.

Tussen de sectoren vallen aanmerkelijke verschillen te constateren. Bij gezondheid bedroeg het doctoraalrendement na negen jaar 82 procent. Het rendement was het laagst in de sectoren Recht en Taal en cultuur: 57 procent (cohort 1988, na negen jaar). Ook het rendement na zes jaar (cohort 1991) is met 68 procent in de sector gezondheid het hoogst. In de sectoren Recht en Taal en cultuur is het rendement ook na zes jaar het laagst, namelijk 39 procent.

Bij de evaluaties bestuurlijke hantering van de clustersopleidingen Informatica, Ruimtelijke wetenschappen, Werktuigbouwkunde en Wiskunde in het wetenschappelijk onderwijs is het volgende door de inspectie geconstateerd.

Tabel 6.1.2a Totaalrendement ebh-clusters WO (evaluatie bestuurlijke hantering)

Eind 1997 waren nog geen cijfers beschikbaar van het totaalrendement betrokken op de propedeuse-instroom na vijf jaar van het instroomcohort 1993, van het totaalrendement na zes jaar van het cohort 1992 en van het totaalrendement na meer dan zes jaar van het cohort 1991.

	Totaalrendement binnen vier jaar	Totaalrendement na vijf jaar	Totaalrendement na zes jaar	Totaalrendement na >6 jaar
Informatica	stijging van 3% naar 10%	laatste 2 jaar gem. 22%; een stijging t.o.v. de voorgaande jaren (gem. 16%)	daling van gem. 38% naar gem. 33%	daling van 52% naar 40%
Ruimtelijke wetenschappen	stabiel op gem. 7%	fluctuerende stijging van 23% naar 28%	laatste jaar 49%; daarvoor daling van 56% naar 44%	daling van 68% naar 53%
Werktuigbouwkunde	stijging van 2% naar 11%	stijging van 8% naar 14%	daling van 29% naar 27%	daling van 55% naar 42%
Wiskunde	fluctuerende stijging naar 4%	fluctuerende stijging van 16% naar 23%	daling van 39% naar 33%	daling van 53% naar 38%

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Dit overzicht leidt tot de volgende opmerkingen:

- 1 Het totaalrendement na vier jaar komt niet hoger dan 11 procent, zij het dat in drie van de vier clusters sprake is van een stijgende trend.
- 2 In de totaalrendementen na vijf jaar is in alle vier gevallen sprake van een stijgende trend. Het niveau blijft onder de 34 procent.
- 3 De totaalrendementen na zes jaar tonen in alle vier gevallen een dalende trend, zij het dat bij Ruimtelijke wetenschappen in het laatste jaar een opwaartse beweging waar te nemen valt. Het niveau blijft onder de 57 procent.
- 4 Het totaalrendement na meer dan zes jaar vertoont in alle vier gevallen een sterk dalende trend naar (in drie van de vier gevallen) ruim beneden de 50 procent. Het niveau komt niet hoger dan 68 procent.
- 5 De gegevens over de kop-opleidingen Milieukunde wijzen op een relatief hoog uiteindelijk rendement: vaker een niveau van circa 80 procent. Dit geldt ook voor een aantal kop-opleidingen Informatica. De bereikte niveaus bij in ieder geval de kop-opleidingen Milieukunde zijn betrekkelijk stabiel.

De conclusie die uit de eerste twee gegevens kan worden getrokken is vergelijkbaar met die over de propedeuserendementen, namelijk dat de stijgingen van de totaalrendementen na vier en vijf jaar vooralsnog geen aanwijzing vormen voor een stijging van de uiteindelijke totaalrendementen, maar wel voor een eerder bereiken hiervan. De beschouwde opleidingen indiceren dat door de verbeterde werking van de oriënterende en selecterende functie van de propedeuse en de verhoogde doorstroomsnelheid van studenten, het totaalrendement op termijn ook zal verbeteren⁸.

8 De VSNU merkt in haar publicatie 'Kengetallen Universitair Onderwijs (KUO). Utrecht, 1997' op blz. 31 op dat het tempo waarin VWO'ers hun diploma halen, verandert. Na vijf jaar studie is van de eerstejaars uit 1991/1992 ruim 20 procent in het bezit van het getuigschrift. Van de voorgaande cohorten was dat slechts 10 procent. De inspectie heeft in haar basisgegevens ook een dergelijke stijging waargenomen (zij het niet bij de kopstudies), maar deze is echter gemiddeld veel minder groot dan in de VSNU-cijfers. Dit is hoogstwaarschijnlijk te verklaren uit het verschil in definitie tussen de door de VSNU en de inspectie gehanteerde cijfers. In de cijfers van de inspectie komen waarschijnlijk ook andere instroomcategorieën voor.

Studieduur

De gemiddelde verblijfsduur van studenten die in 1996-1997 afstudeerden bedraagt vijf jaar en negen maanden. Vrouwen doen gemiddeld twee maanden korter over de studie. In de sectoren Gezondheid en Landbouw is de gemiddelde studieduur met vijf jaar en twee maanden het kortst. De sectoren Recht en Taal en cultuur kennen naast een relatief laag rendement ook de langste gemiddelde verblijfsduur: respectievelijk zes jaar en vier maanden en zes jaar en twee maanden.

Tabel 6.1.2e Feitelijke studieduur ebh-clusters

Studieduur (van de afstudeercohorten in jaren)				
	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997
Informatica	6,0	5,9	5,6	5,8
Ruimtelijke wetenschappen	5,7	5,7	5,7	5,2
Werktuigbouwkunde	6,0	6,2	6,4	6,3
Wiskunde	5,4	5,4	5,6	5,5

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Op basis van dit overzicht kan het volgende beeld worden geschetst:

- 1 De feitelijke duur van de vierjarige opleidingen is het kortst bij het cluster Wiskunde (tussen 5,4 en 5,6 jaar). Het cluster Werktuigbouwkunde is met een studieduur tussen 6 en 6,4 jaar een negatieve uitschieter.
- 2 Behoudens de opmerkelijke daling van de studieduur bij het cluster Ruimtelijke wetenschappen met 0,5 jaar, laten de cijfers per cluster een min of meer stabiel beeld zien.

In herinnering dient te worden gebracht dat de opleidingen Werktuigbouwkunde, Informatica en Wiskunde van de technische universiteiten formeel vanaf 1995 een vijfjarige cursusduur kennen, maar dat er thans nog geen afgestudeerden van deze vijfjarige opleidingen zijn. Met ingang van het studiejaar 1999/2000 starten de vijfjarige opleidingen Wiskunde en Informatica van de algemene universiteiten.

Propedeuserendement

De ontwikkeling van de propedeuserendementen in de clusters is hierna in een overzicht samengevat. Eind 1997 waren van het p-rendement na twee en drie jaar van het instroomcohort 1996 en van het p-rendement na drie jaar van het instroomcohort 1995 nog geen cijfers beschikbaar.

Tabel 6.1.2c Propedeuserendement ebh-clusters

	P-rendement na 1 jaar	P-rendement na 2 jaar	P-rendement na 3 jaar
Informatica	laatste 4 jaar stijging van 19% naar 26%	laatste 6 jaar daling van 53% naar 40%	laatste 3 jaar een daling van 58% naar 53%
Ruimtelijke weten- schappen	de 3 voorlaatste jaren hadden met gem. 29% een lager niveau dan de 3 jaren daarvoor (gem. 36%); laatste jaar stijging van 29% naar 37%	de laatste 4 jaar een daling t.o.v. de 2 daaraan vooraf- gaande jaren (gem. 71%); de laatste 3 jaren stabiel op	gem. 60% laatste 3 jaar een daling van 78% naar 66%
Werktuig- bouwkunde	de laatste 3 jaar hadden met gem. 26% een hoger niveau dan de 3 jaar daarvoor (gem. 19%)	de laatste 4 jaar stabiel op op gem. 44%; een daling t.o.v. de 2 daaraan vooraf- gaande jaren met een gem. niveau van 50%;	stabiel op gem. 55%
Wiskunde	het laatste jaar een stijging naar 31% t.o.v. het stabiele niveau van de voorafgaande jaren van gem. 23%	fluctuatie tussen 51% en 41%	stabiel op gem. 53%

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Het uit dit overzicht resulterende beeld leidt tot de volgende opmerkingen:

- 1 Voor alle clusters geldt dat na één jaar nog niet de helft van het uiteindelijke p-rendement behaald wordt.
- 2 Het niveau van de uiteindelijke p-rendementen varieert in het cluster Ruimtelijke wetenschappen van 66 procent tot 78 procent en in de andere drie clusters van 49 procent tot 60 procent.
- 3 De p-rendementen na één jaar tonen in alle vier clusters een stijging.
- 4 De p-rendementen na twee en drie jaar vertonen echter dalingen, stabiele situaties en een fluctuatie, maar geen trendmatige stijgingen.

De conclusie die uit de laatste twee gegevens kan worden getrokken is, dat de stijgingen van de p-rendementen na één jaar vooralsnog geen aanwijzing vormen voor een stijging van de uiteindelijke p-rendementen, maar wel voor een eerder bereiken hiervan.

6.2 Extern rendement

De uitstroom uit het hoger beroepsonderwijs kent volgens de HBO-Monitor in 1997 over de sectoren de volgende verdeling:

sector	percentage
economisch	25
technisch	22
pedagogisch	19
sociaal-agogisch	14
gezondheid	10
kunst	6

De uitstroom van vrouwen is in 1997 met 1 procent toegenomen ten opzichte van 1996 en ligt nu op 53 procent. Het percentage uitstromers dat zichzelf tot een niet-Nederlandse bevolkingsgroep rekent, ligt evenals bij de vorige meting op 3 procent. De gemiddelde leeftijd van de afgestudeerden voltijd hoger beroepsonderwijs bedraagt 25 jaar.

Het onderzoek dat één tot anderhalf jaar na het afstuderen plaatsvindt, levert een beeld op van de arbeidsmarktpositie van de afgestudeerden in 1996.

Van de afgestudeerden heeft 87 procent betaald werk; 8 procent studeert verder en 3 procent is werkloos.

Het aantal betaald werkende HBO-ers is nog verder toegenomen, terwijl het aantal werkloze HBO-ers het laatste jaar sterk is gedaald.

Het percentage HBO-ers dat een functie op HBO-niveau heeft gekregen is gestegen met 3 procent en bedraagt nu 79 procent. Het overgrote deel (81 procent) van de HBO-ers is werkzaam in het verlengde van de eigen of verwante studierichting. De afgestudeerden in het hoger pedagogisch en hoger technisch onderwijs krijgen relatief vaak werk op HBO-niveau; de afgestudeerden uit het hoger sociaal agogisch en uit het kunstonderwijs komen relatief vaak in functies onder het HBO-niveau terecht.

Voor vrouwen blijkt het nog steeds moeilijker dan voor mannen werk te vinden dat past bij hun opleidingsniveau.

Een hoog percentage van de betaald werkenden (81 procent) beoordeelt de aansluiting tussen de gevolgde HBO-opleiding en hun werk als goed of voldoende. Dat percentage is ten opzichte van de vorige meting gestegen met 2 procent.

De meeste afgestudeerden (59 procent; vorige meting 60 procent) zijn van mening dat de mate waarin de opleiding gespecialiseerd is niet hoeft te worden bijgesteld. Ruim één derde vindt dat wel gewenst. Vooral afgestudeerden HSAO en HGZO vinden dat de opleiding te weinig gespecialiseerd is.

Ook vindt gemiddeld 42 procent van de afgestudeerden dat de opleiding zwaarder had mogen zijn. (45 procent van de voltijders en 32 procent van de deeltijders.)

Afgestudeerden van het voltijd HSAO zijn het meest deze mening toegedaan; die van het HGZO het minst. Naar de mening van de inspectie dient het hoger beroepsonderwijs zich op deze uitkomsten te beraden.

Uit de evaluatie bestuurlijke hantering heeft de inspectie ook vastgesteld, dat de afgestudeerden en het werkveld waartoe opgeleid wordt in het algemeen tevreden zijn over de aansluiting. Het werkveld toont zich in veel gevallen tevreden over de kwaliteiten van de startende beroepsbeoefenaren.

Bij het opstellen van het Onderwijsverslag 1998 waren de gegevens van de eerste WO-Monitor nog niet beschikbaar.

7 NALEVING WET- EN REGELGEVING

De inspectie hoger onderwijs heeft zich in 1998 ten aanzien van de naleving van wet- en regelgeving vooral beziggehouden met de volgende onderwerpen: opleidingscommissies in het hoger beroepsonderwijs, en de naleving van de Wet Evenredige Vertegenwoordiging (WEV).

7.1 Opleidingscommissies

Op 1 maart 1996 trad in werking de wijziging van de WHW, waarmee de artikelen 10.3.b. (bestuursreglement) en 10.3.c. (opleidingscommissies) van kracht werden (Staatsblad 1996, nr. 125).

Artikel 10.3c.1. Voor elke opleiding wordt een opleidingscommissie ingesteld, behoudens het bepaalde in het vierde lid. De commissie heeft tot taak:

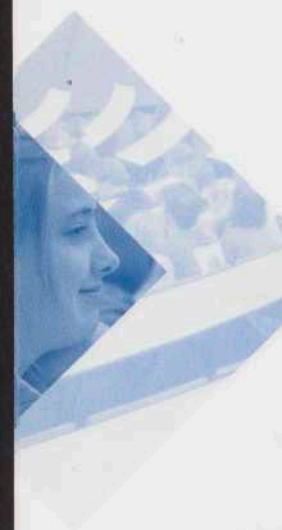
- a advies uit te brengen over de onderwijs- en examenregeling alvorens het instellingsbestuur de regeling vaststelt.
- b Het jaarlijks beoordelen van de wijze van uitvoeren van de onderwijs- en examenregeling, en
- c het desgevraagd of uit eigen beweging advies uitbrengen aan de deelraad, bedoeld in artikel 10.25, en het faculteitsbestuur of het bestuur van de desbetreffende organisatorische eenheid dan wel, indien de hogeschool geen faculteiten omvat, aan het instellingsbestuur, over alle andere aangelegenheden betreffende het onderwijs in de desbetreffende opleiding. De commissie zendt de adviezen, bedoeld onder a en c, ter kennisneming aan de medezeggenschapsraad.
- d Indien een faculteit of een andere organisatorische eenheid slechts één opleiding omvat, kan het bestuursreglement bepalen dat de taken en bevoegdheden van de opleidingscommissie worden uitgeoefend door de deelraad, bedoeld in artikel 10.25.

Artikel II van de Wet van 26 januari 1996, houdende bedoelde wijziging van de WHW, bepaalde dat de instellingsbesturen van hogescholen uiterlijk één jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet het bestuursreglement (WHW, 10.3.b.) diende vast te stellen. Het bestuursreglement moest derhalve voor 1 maart 1997 zijn vastgesteld. In het bestuursreglement wordt de wijze van benoemen en samenstellen van de opleidingscommissie geregeld (WHW, 10.3.c., 3e lid). Uiterlijk rond 1 maart 1997 mocht verwacht worden dat bedoelde opleidingscommissie in het bekostigd hoger beroepsonderwijs geïnstalleerd zouden zijn.

In het HOOP 1992 werd aangekondigd dat de rol van studenten in de besluitvormingsprocessen zou worden versterkt. In het kader van de kwaliteitsbewaking (WHW-artikel 1.18 1e lid) en de medezeggenschap (WHW, hoofdstuk 10, Titel 3) waren reeds eerder posities van studenten vastgelegd.

Daarnaast zijn in artikel 7.34 van de WHW de rechten van de student beschreven. Het overheidsbeleid is erop gericht om studenten in het hoger onderwijs meer te betrekken bij het gesprek over de kwaliteit van het onderwijs. De opleidingscommissies zijn bedoeld om de invloed van de studenten op decentraal niveau te kunnen laten gelden.

De bevoegdheden van de commissie liggen in de sfeer van overleg en advies inzake de programmering van het onderwijs en de uitvoering van het onderwijsprogramma. Ze zijn derhalve belast met de jaarlijkse beoordeling van de uitvoering van het onderwijsprogramma en het adviseren over verbetering ervan. De adviezen zullen moeten worden opgevolgd, tenzij er zwaarwegende redenen zijn dat niet te doen. Die redenen zullen dan moeten worden geëxpliceerd (Memorie van Toelichting).



In 1998 heeft de inspectie onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de bekostigde hogescholen omgaan met de invulling van de artikelen 10.3.c. (opleidingscommissies) en 10.3.b. (bestuursreglement) van de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW).

De door de inspectie aan de bekostigde hogescholen toegezonden vragenlijst is door 890 opleidingen geretourneerd. Daaruit blijkt, dat 855 opleidingen in het hoger beroepsonderwijs, inclusief het hoger landbouwonderwijs, een opleidingscommissie hebben ingesteld.

Binnen zeer afzienbare tijd is ook in de installatie van een opleidingscommissie bij de meeste van de overige 35 opleidingen voorzien.

Opvallend is het aantal opleidingscommissies dat na 1 maart 1997 nog is ingesteld.

De acties van het ministerie (brieven en overleg) en inspectie (inventariserend onderzoek) hebben naar de indruk van de inspectie zeker de instelling van de commissies bevorderd en versneld. De inspectie wijst daarbij op het grote aantal commissies dat in het najaar en winter van 1997 en voorjaar van 1998 is ingesteld.

De commissies, die voornamelijk uit studenten en docenten bestaan, hebben in 1997 en 1998 regelmatig vergaderd en een behoorlijk aantal adviezen gegeven. De adviezen lijken concreet gericht op de onderwijsprogramma's en de evaluatie daarvan.

De problemen bij het tot stand brengen van de opleidingscommissies en in de startfase van de commissies zijn niet gering (geweest). Opvallend is dat de deelname van studenten bij veel opleidingen moeizaam is verlopen. De positie van de opleidingscommissies, die niet overal gezien of erkend wordt, de taakafbakening met andere instanties en de (nog) niet adequate informatievoorziening aan de commissies zijn daar naar het oordeel van de inspectie zeker debet aan. In het algemeen wordt de moeizame start van de commissies genoemd.

7.2 Wet Evenredige Vertegenwoordiging

In de Wet Evenredige Vertegenwoordiging (WEV) is aangegeven dat instellingen vóór 7 maart 1998 een document dienen te hebben vastgesteld, dat streefcijfers bevat om te komen tot een evenredige verhouding tussen mannelijke en vrouwelijke personeelsleden. Een van de functies daarvan is het voor alle geledingen van de instelling mogelijk te maken met het eigen bevoegd gezag het gesprek aan te gaan over de streefcijfers en de wijze waarop men die wil realiseren.

In het wetenschappelijk onderwijs heeft inmiddels 62 procent van de instellingen een document met streefcijfers bij de inspectie ingediend; in het hoger beroepsonderwijs 61 procent. De streefcijfers worden in 75 procent van de documenten binnen het wetenschappelijk onderwijs en in 66 procent van het hoger beroepsonderwijs duidelijk ondersteund door maatregelen om deze te realiseren.

De inspectie constateert dat 8 procent van de WO-instellingen en 20 procent van de HBO-instellingen zich op legitiem te noemen redenen ontslagen achten van het opstellen van zo'n document, omdat al sprake is van evenwichtige sekse-verhoudingen. De overige instellingen die nog niet over een document beschikken, geven daarvoor verschillende redenen aan die niet als gronden door de WEV worden erkend.

Het is de inspectie opgevallen dat in sommige instellingen al jarenlang intensief wordt gewerkt aan emancipatiebeleid. Er zijn instellingen waarin men serieus en ambitieus met de streefcijfers bezig is. Hier tegenover staat het verschijnsel dat veel van de ingediende voorstellen niet de indruk wekken dat de zaak hoog op de agenda staat en onderwerp van gesprek is binnen de instelling.

Ten aanzien van de WEV zelf merkt de inspectie nog op dat de aandacht voor de praktische uitvoerbaarheid en de evaluatie van de uitvoering te wensen overlaat.

8 NABESCHOUWING

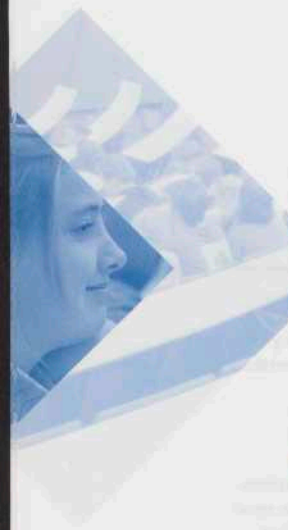
In de voorgaande hoofdstukken is een gedetailleerd beeld geschetst van de ontwikkelingen in het hoger onderwijs. Daarbij is de nadruk gelegd op de ontwikkelingen in onderwijsaanbod en -kwaliteit en in het stelsel van externe beoordeling van die kwaliteit. Daarnaast is aandacht besteed aan institutionele en personele ontwikkelingen, aan participatie en tijdsgebruik, en aan wet- en regelgeving. In deze nabeschuiving wordt nader ingegaan op enkele hoofdlijnen die in de voorgaande hoofdstukken zichtbaar zijn geworden.

Snelle veranderingen in opleidingsaanbod

In het hoger onderwijsveld doen zich de laatste tijd in versneld tempo een aantal ontwikkelingen tegelijk voor die nauwgezette aandacht vragen in verband met de kwaliteitsbewaking en -beoordeling. Deels worden deze ontwikkelingen veroorzaakt door de noodzaak die de afzonderlijke instellingen voelen om zo veel mogelijk studenten te trekken door zich te profileren. Sommige opleidingen zoeken het in exclusieve 'top'-opleidingen. Als het om bekostigde instellingen gaat, is daarbij de vraag naar de wettelijke toelaatbaarheid van beperkte toegankelijkheid nog niet goed beantwoord. Andere zoeken hun wervingskracht juist in een zo groot mogelijke laagdrempeligheid, onder andere door de keuze voor een HBO- of een WO-opleiding uit te stellen of het switchen daartussen te vergemakkelijken. Uit die laatste overweging - een soepele doorstroom van wetenschappelijk onderwijs naar hoger beroepsonderwijs en omgekeerd - komt een aantal van de gesignaleerde samenwerkingsverbanden tussen universiteiten en hogescholen voort. Weer andere instellingen bieden uitgebreide begeleiding, al dan niet gepaard aan een bindend studie-advies, en grote aandacht voor studeerbaarheid om studenten niet 'tijdens de rit' te verliezen. Deze sterk opkomende concurrentie-overwegingen kunnen een kwaliteitsverhogend effect hebben, maar bergen ook risico's in zich wanneer instellingen of opleidingen al te zeer gericht raken op de 'aanbodzijde' van de studentenmarkt.

Voor een ander deel zijn deze ontwikkelingen het gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt en (soms) het gebrek aan aansluiting op de eisen van de arbeidsmarkt. In sommige sectoren doen ondernemingen steeds meer moeite, in allerlei varianten, om studenten al tijdens hun studie aan hun onderneming/bedrijf te binden. In een aantal gevallen gaat dat gepaard met minder of meer vergaande bemoeienis van het bedrijf met (onderdelen van) het curriculum. Zeker in het wetenschappelijk onderwijs is er reden om deze ontwikkelingen nauwlettend te volgen, gezien de doelstellingen van dit onderwijs. Maar ook in het hoger beroepsonderwijs dient kritisch te worden beoordeeld of de gediplomeerden in dergelijke gevallen wel breed genoeg opgeleid blijven. De grote behoefte aan hoger opgeleiden heeft ook tot gevolg dat er allerlei verkorte trajecten worden aangeboden - of door werkgevers worden ingekocht - waarbij op basis van veel vrijstellingen in korte tijd een HBO- of WO-diploma kan worden behaald. Aan de vraag hoe terecht de gehanteerde vrijstellingen zijn, zouden visitatiecommissies de komende tijd structureel aandacht moeten besteden. Ook de inspectie zal daar de komende tijd alert op zijn en zal waar nodig zelf onderzoek (laten) verrichten.

Een derde factor in de genoemde ontwikkelingen zijn nieuwe onderwijskundige inzichten. Deze maken dat steeds meer opleidingen overgaan tot 'studentgestuurde' in plaats van 'docentgestuurde' werkwijzen. De daarbij gehanteerde didactische uitgangspunten worden inmiddels in hoog tempo op veel plaatsen in het hoger onderwijs ingevoerd. Daarbij is het niet alleen van belang dat de docenten goed genoeg worden (bij)geschoold in het hanteren van deze nieuwe werkvormen, maar ook dat de toetsingsmethodieken daarop worden aangepast. Anders ontstaat er een kloof tussen wat geleerd wordt en wat gemeten wordt.



Een nieuwe ontwikkeling in de inhoud van het onderwijs zelf is de wens om al te smalle specialismen tegen te gaan. De uitingsvormen hiervan variëren van nieuwe, bredere bèta-opleidingen - met name bedoeld om de aantrekkingskracht van deze opleidingen te vergroten - tot major/minor trajecten in verschillende soorten; hierbij is naast het hoofdvak een redelijk omvangrijk bijvak in de hoofdfase verplicht. Bij deze nieuwe programma's zal vooral moeten worden gelet op de gelijkwaardige onderwijskundige kwaliteit van alle onderdelen in het programma. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de vele soorten duale varianten die momenteel opgeld doen, zowel in het hoger beroepsonderwijs als - recenter - in het wetenschappelijk onderwijs. Met name dient daarbij aandacht te worden besteed aan het niveau van de werkonderdelen in het curriculum. Er dient voldoende aandacht te worden besteed aan de daarvoor gehanteerde standaarden.

Aangewezen onderwijs

Er is reden tot zorg over de bewaking van de onderwijskwaliteit in het aangewezen (niet-bekostigde) onderwijs. Nadat twee pilotonderzoeken van de inspectie in 1996 en 1997 hadden uitgewezen dat het niet goed gesteld was met de externe kwaliteitsbewaking die op grond van de WHW verplicht is voor instellingen die tot erkende diploma's opleiden, is in 1998 een 'quick scan' gemaakt van het hele veld van aangewezen instellingen. Uit dit onderzoek blijkt dat in het wetenschappelijk onderwijs - waar het maar om een beperkt aantal opleidingen gaat - vrijwel alle instellingen voldoen aan hun wettelijke verplichtingen. Daarvan is in het HBO-veld - waar het aantal opleidingen snel groeiend is - bij meer dan de helft van de opleidingen geen sprake. Dat betekent dat deze opleidingen geen inzicht kunnen verschaffen in de kwaliteit van hun onderwijs op basis van een openbaar extern oordeel. De inspectie is er voorstander van dat de sector zelf een gezamenlijke externe kwaliteitsbewaking organiseert, vergelijkbaar met wat de branche-organisaties HBO-Raad en VSNU doen voor het bekostigd onderwijs. Op basis daarvan kan de inspectie dan ook het haar opgedragen toezicht op deze onbekostigde opleidingen voldoende vorm geven.

Onderwijzend personeel

In het kielzog van de nu reeds bestaande of voorspelbare tekorten aan onderwijzend personeel in het primair en voortgezet onderwijs is ook de vraag aan de orde of in het hoger onderwijs zich het komende decennium structurele personeelstekorten zullen voordoen. De huidige onevenwichtige leeftijdsopbouw is daarbij een belangrijke factor; de vergrijzing neemt in het hoger onderwijs sneller toe dan in het bedrijfsleven of in de rest van de overheidssector. Tussen 2002 en 2007 zal zich waarschijnlijk een massale uitstroom voordoen. Om nieuw onderwijzend personeel aan te trekken zal het hoger onderwijs moeten concurreren op een arbeidsmarkt waarin grote tekorten aan hoger opgeleiden worden voorspeld. Bovendien dreigt bij zo'n massaal vertrek veel kennis en ervaring verloren te gaan. Een van de meetpunten die bij de externe beoordeling van de kwaliteit van opleidingen altijd wordt gehanteerd, is of in het docentencorps de voor de opleiding noodzakelijke deskundigheden breed genoeg aanwezig zijn. Handhaving van de kwaliteit van het onderwijs vraagt daarom de komende jaren om een scala aan maatregelen, van 'vervroegde intrede', zoals bij de Van der Leeuw-leerstoelen, tot verlate uittreding en vele creatieve varianten daartussen. De inspectie zal de komende jaren de aard en omvang van deze problematiek nader verkennen.

Studielast

Naar aanleiding van het in september 1998 verschenen rapport 'Kwaliteit en studeerbaarheid' heeft de minister de inspectie gevraagd een nader onderzoek te doen naar de studielast. De inspectie zal dit in 1999 onder meer doen door bij opleidingen gerichte informatie op te vragen over de uitvoering van artikel 7.14 van de WHW. Over verdere wegen om de studielast op een betekenisvolle manier in beeld te brengen, overlegt zij ook met de koepelorganisaties HBO-Raad en VSNU. Daarbij is het van belang om onderscheid te maken tussen het gemiddelde aantal uren dat studenten in het hoger onderwijs per week aan hun studie besteden - en dat volgens recent onderzoek van het

SCP de laatste tien jaar met bijna 15 procent is gedaald - en de totale studie-inzet die van de gemiddelde student wordt geveerd om zijn HBO- of WO-studie af te ronden.

Rendementen

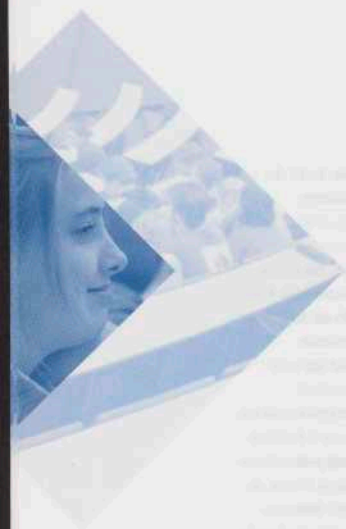
De inspectie stelt met voldoening vast dat de inspanningen van zowel VSNU als HBO-Raad om tot vergelijkbare (rendements)definities voor het hele WO-, respectievelijk HBO-veld te komen, inmiddels tot resultaten beginnen te leiden. Dit maakt het in de toekomst mogelijk om op basis van betrouwbaarder cijfermateriaal uitspraken te doen over ontwikkelingen in rendementen, zowel per opleiding als per CROHO-gebied als over het hele hoger onderwijs gezien.

Uit het inspectierapport 'Kwaliteit en studeerbaarheid' blijkt dat veel opleidingen inmiddels bewuster omgaan met het stellen van eigen streefcijfers. In het bèta-convenant hebben de deelnemende instellingen zich verbonden aan hoge streefcijfers: 70 procent propedeuse-rendement na een jaar en 90 procent post-propedeuserendement (na vijf jaar). Door de nieuwe bekostigingsafspraken voor het wetenschappelijk onderwijs en hoger beroeps-onderwijs, zal de aandacht door het grotere relatieve bekostigingsdeel per afgestudeerde student, meer gericht zijn op rendementen.

Examinering

Hierboven is er al op gewezen dat nieuwe didactische werkvormen ook om een andere manier van toetsing vragen. Daarbij doen zich vragen voor betreffende de relatie tussen het geleerde en de adequate toetsing daarvan (vaardigheden zijn vaak moeilijker te toetsen dan kennis), maar ook de verhouding tussen individuele en gezamenlijke toetsing. Zowel in het hoger beroepsonderwijs als in het wetenschappelijk onderwijs vormen gezamenlijke werkstukken, ook afstudeerwerkstukken, regelmatig onderdeel van de beoordeling van studieresultaten. Aangezien het moeilijk is om de individuele bijdrage aan zo'n gezamenlijk werkstuk precies vast te stellen, moet er aandacht worden besteed aan voldoende aanvullende individuele toetsing van kennis en vaardigheden.

Verder vragen de verkorte leerroutes op maat, voor veel verschillende doelgroepen (zij-instromers, doorstromers, reeds werkenden) om zorgvuldige hantering van het instrument van vrijstellingen. De equivalentie van de anders of elders opgedane kennis/ervaring en het betreffende onderdeel in het reguliere curriculum moet op een transparante, controleerbare manier worden aangegeven. Anders leiden deze leerroutes de facto tot een ongewenste vorm van diploma- en titelvaluatie.



LITERATUUR

Allen, J.P. en G.J.M. Ramaekers (1998). *De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hoger beroepsonderwijs*. HBO-Monitor 1997. Den Haag: Voorlichtingsdienst HBO-Raad.

Borghans, L. (1998). *Toekomstverkenning arbeidsmarkt en scholing tot 2007*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1997). *Werken en leren 1997*. Feiten en cijfers over de arbeidsmarkt en het onderwijs in Nederland. Deventer: Kluwer Bedrijfsinformatie.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1998). *Werken en leren 1998*. Feiten en cijfers over de arbeidsmarkt en het onderwijs in Nederland. Deventer: Kluwer Bedrijfsinformatie.

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.

Forum Vitaal Leraarschap (1996). *Niets is zo kostbaar als een begin*. Een boek over en voor beginnende leraren. Utrecht: Forum Vitaal Leraarschap.

HBO-raad (1997). *Duaal onderwijs: studerend werken, werkend studeren*. Themajaarverslag 1997. Utrecht: HvU Press.

Inspectie van het Onderwijs (1994). *Kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs 1993*. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1994-4).

Inspectie van het Onderwijs (1995). *Kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs 1994*. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1995-7).

Inspectie van het Onderwijs (1995). *Kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs 1994*. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1995-2).

Inspectie van het Onderwijs (1996). *Kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs 1995*. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1996-6).

Inspectie van het Onderwijs (1996). *Kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs 1995*. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1996-5).

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs 1996*. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1997-8).

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs 1996*. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1997-6).

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Studeerbaarheid in het hoger onderwijs 1997*. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1997-10).

Inspectie van het Onderwijs (1998). *Studeerbaarheid in het hoger onderwijs 1998*. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1998-8).



Inspectie van het Onderwijs (1998). *Kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs 1997*. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1998-6).

Inspectie van het Onderwijs (1998). *Kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs 1997*. Den Haag: SDU. (Inspectierapport 1998-5).

Katholieke Universiteit Nijmegen (1998). *Jaarverslag 1997*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.

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

Ministerie van het Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998). *Programma beleidsgericht onderzoek 1998-1999 voor het Hoger Onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van het Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998). *Onderwijs Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers 1999*. Den Haag: SDU.

Moerkerke, G. en C. Terlouw (1998). *Herontwerp van toetsing: grotere oriëntatie op de werkvelden weerspiegeld in de toetsing*. Thema, nr. 1, Jaargang 5.

Neut, I. van der, H. Senders en M. Vermeulen (1998). *De Lio-werknemer en -stagiair*. Evaluatie van een experiment in het basisonderwijs. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Onderwijsraad (1997). *Startbekwaamheden leraar primair onderwijs*. Enschede: SLO/LPC.

Pilot, A. en J. van Vonderen (1998). *Toetsen*. Thema, nr. 1, Jaargang 5.

Procesmanagement Lerarenopleidingen (1998). *Gemeenschappelijk curriculum PABO*. Den Haag: PML.

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

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeid (1998). *De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hoger beroepsonderwijs*. HBO-Monitor 1997. Den Haag: Voorlichtingsdienst HBO-Raad.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (1998). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 1997*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (1998). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 1997*. Statistische Bijlage. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Rijksuniversiteit Groningen (1998). *Jaarverslag 1997*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

12

Stuurgroep Beroepskwaliteit Leraarschap (1997). *Tekenen voor kwaliteit*. Advies aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij inzake een beroepsstandaard, register en beroepsgroep van leraren. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool van Amsterdam (1997). *Institutionele samenwerking*. Amsterdam: UvA-HvA.

Universiteit Utrecht (1997). *Studeren aan de Universiteit Utrecht*. University College. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (1997). *Jaarverslag Kwaliteitszorg Onderwijs en Onderzoek 1997*. Utrecht: Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten.

Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (1998). *WOPI 1998*. Wetenschappelijk Onderwijs Personeelsinformatie. Utrecht: Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten.

Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (1997). *WOPI 1997*. Wetenschappelijk Onderwijs Personeelsinformatie. Utrecht: Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten.

Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (1998). *Studeerbaarheid en kwaliteitszorg beoordeeld*. Utrecht: Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten.

Vleuten, C.P.M. van der (1997). *De intuïtie voorbij*. Tijdschrift voor hoger onderwijs, nr.1, Jaargang 15.

Wijnen, W.H.F.M. (1992). *Te doen of niet te doen?* Advies over de studeerbaarheid van onderwijsprogramma's in het hoger onderwijs. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 Homodiscriminatie in het onderwijs

Recentelijk werden diverse onderzoeksresultaten gepubliceerd over de situatie van homoseksuele leraren en leerlingen in het onderwijs (Van den Akker, 1996; De Vries, 1998; Renskens e.a., 1998). Er wordt een weinig rooskleurige situatie geschetst, waarin sprake is van homovijandigheid. De resultaten geven geen omvattend beeld over de omvang van het verschijnsel homodiscriminatie. Omdat er nog steeds een taboe op homoseksualiteit rust en veel homoseksuele leraren en leerlingen niet voor hun geaardheid uitkomen, is het moeilijk exacte gegevens te verkrijgen. Het is duidelijk dat homoseksualiteit vaak aanleiding is tot pesterijen en discriminerende opmerkingen. Intolerantie van leerlingen wordt door leraren vaak als oorzaak genoemd om er niet voor uit te komen. De houding van jongens, leerlingen uit de lagere schooltypen en van allochtonen lijkt negatiever dan die van meisjes, leerlingen uit de hogere schooltypen en autochtonen. De resultaten zijn niet eenduidig over de rol van allochtone jongeren, duidelijk is wel dat het onderwerp bij hen veelal op weerstand stuit. Op het HAVO en VWO komt homodiscriminatie minder vaak voor dan in de lagere schoolsoorten, maar er wordt verondersteld dat in deze hogere schoolsoorten vaak sprake is van schijntolerantie. Alom wordt geconstateerd dat de voorlichting op scholen veelal tekortschiet en dat er onder veel leerlingen sprake is van gebrek aan kennis.

Scholen zijn verplicht per 1 augustus 1998 een klachtenregeling in werking te stellen. In de modelklachtenregeling die voor het openbaar en bijzonder primair en voortgezet onderwijs is ontwikkeld worden in artikel 1 klachten op het gebied van seksuele intimidatie en discriminatie gespecificeerd. Resultaten op grond van deze klachtenregeling zijn in 1998 nog niet beschikbaar. Voor de inspectie van het onderwijs maakt dit onderwerp geen deel uit van de reguliere gegevensverzameling, behalve dan in het kader van de toetsing van de nieuwe kerndoelen die zich richten op de voorlichting.

De inspectie heeft in het najaar van 1998 een korte peiling uitgevoerd naar de huidige mogelijkheden om zicht te krijgen op de aanwezigheid van deze vorm van discriminatie in de verschillende onderwijsvormen. Ze heeft ook een aanzet gedaan tot beschrijving van de aard van de voorvallen. In eerste instantie zijn alle vertrouwensinspecteurs benaderd met de vraag of zij op enigerlei wijze met discriminatie van homoseksuele leraren en/of leerlingen zijn geconfronteerd. Slechts één vertrouwensinspecteur meldde twee voorvallen die betrekking hadden op discriminatie van homoseksuele leraren. Ook uit gegevens van de onderwijstelefoon blijkt dat er hier nauwelijks klachten binnenkomen op het gebied van homodiscriminatie. Belangenorganisaties maken wel melding van het probleem, maar beschikken niet over een registratiesysteem.

De inspectie heeft vervolgens ruim twaalfhonderd vertrouwensdocenten uit de diverse onderwijssectoren benaderd met een korte vragenlijst. Het betreft hier vertrouwensdocenten aangesloten bij een netwerk. De groep vormt geen complete en evenwichtige afspiegeling van het aantal vertrouwensdocenten in Nederland. Ruim zeshonderd docenten (meer dan 50 procent) reageerden; hun antwoorden leveren aldus een eerste globale indicatie op van de omvang, maar vooral van de aard van de voorvallen op het gebied van homodiscriminatie.

Een op de tien docenten gaf aan in de functie van vertrouwenspersoon op enigerlei wijze met het verschijnsel geconfronteerd te zijn. In totaal ging het om 169 gevallen in de jaren 1996, 1997, 1998. De meeste gevallen werden gemeld door docenten in het voortgezet onderwijs. In gemiddeld een kwart van alle genoemde gevallen was sprake van discriminatie door allochtonen.

Er zijn tachtig soorten voorvallen door leraren beschreven, het merendeel door leraren in het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Het zijn hoofdzakelijk de leerlingen die discrimineren; in slechts vijf gevallen werd een docent genoemd als degene die discrimineerde. In driekwart van de beschreven gevallen was een leerling en in een kwart een leraar het slachtoffer van de discriminatie. Op grond van de beschrijvingen van de docenten kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende vormen en gradaties van discriminatie. In de volgende tabel is te zien om welke vormen het vooral ging.

Tabel 1 Voorvallen op het gebied van homodiscriminatie

Vorm	Aantal meldingen
Opmerkingen over homoseksualiteit bij naasten	2
Naaste vrienden en/of familie van de betrokkene worden door medeleerlingen of ook docenten terecht of onterecht voor homoseksueel uitgemaakt, hetgeen betrokkene niet accepteert. De betrokkene zelf is dus niet het onderwerp van discriminatie.	
Grappen/roddels over homoseksuelen	4
Er is sprake van ongepaste humor waarbij homoseksuelen het mikpunt zijn, bijvoorbeeld moppen die leerlingen of leraren onderling elkaar vertellen. Dit hoeft niet op een betrokkene gericht te zijn. Bij roddels is er sprake van een bewuste vorm van kwaadsprekerij over homoseksuelen, bijvoorbeeld over het samenwonen met partner in een kleine dorpsgemeenschap. Veelal is de betrokken leerling/leraar zich pas achteraf bewust van de grappen en roddels die over hem/haar de ronde doen.	
Toespelingen, vermoedens en verdachtmakingen	4
De toespelingen, vermoedens en verdachtmakingen zijn direct gericht op de betrokken leerling/leraar, van wie of bekend is of vermoed wordt dat deze homoseksueel is.	
Discriminatieve opmerkingen of uitschelden	36
Er is sprake van discriminatieve opmerkingen of uitschelden van homoseksuelen, bijvoorbeeld 'vuile homo', 'flikker'. Het kan ook gaan om non-verbaal gedrag door middel van handgebaren of het nabootsen van lichaamstaal die als typisch voor homoseksuelen wordt gezien.	
Intimidatie en geweld	25
Hier is sprake van pressie en geestelijke of lichamelijk geweldpleging. Het gaat om personen die door hun gedrag buiten de groep vallen en/of zich afzonderen. De betrokkene wordt beschouwd als homoseksueel (terecht of onterecht) en wordt gepest, gechanteerd en/of gemolesteerd.	
Coming-out-problematiek	4
Het gaat hier zowel om het ontdekken van homoseksuele gevoelens bij zichzelf, de angst om homoseksueel gedrag te vertonen en de angst voor bekendmaking of bekendwording.	
Aidsproblematiek	2
Het moeilijk kunnen omgaan met aids, zoals geconstateerd bij partner of naaste vrienden, familieleden. In één geval was er sprake van discriminatie op grond van het feit dat een persoon uit de directe leefomgeving van de betrokkene aan aids leed, hetgeen bij de discriminator bekend was.	
Overig	3
Totaal	80

In ruim de helft van de gevallen gaat het om duidelijke en ernstige voorbeelden van homodiscriminatie: discriminerende opmerkingen (36) en intimidatie/geweld (25). Tot een officiële klacht kwam het in zes gevallen: drie keer voor intimidatie/geweld, twee keer voor discriminatie/uitschelden en één keer voor opmerkingen over naasten. De klachten betroffen:

- 1 In lessen over seksualiteit werden door leerlingen discriminerende opmerkingen gemaakt naar een homoseksuele studente. Dit duurde enkele jaren. Studente heeft vervolgens een klacht ingediend.
- 2 Discriminatie door leerlingen van een homoseksuele docent. Het ging om pesten in en buiten de klas door middel van briefjes en opmerkingen. De opmerkingen werden soms vergezeld door sarcastisch/imitatie-gedrag.
- 3 (Pleeg)vader van leerling is homoseksueel. Leerling moet op z'n hoede zijn met wat hij zegt uit angst voor kritiek, pesterijen. Hij heeft er moeite mee dat hierover niet in de klas gesproken kan worden.
- 4 Discriminatie door leerlingen van homoseksuele docent (uitschelden en vernielen van eigendommen van de leerkracht). Hiervan is bij de politie aangifte gedaan.
- 5 Medeleerlingen maakten obscene gebaren naar homoseksuele jongen en intimideren hem onder meer door lichamelijke agressie. Dit heeft tot een officiële aanklacht geleid.
- 6 Een groep van vijf leerlingen was in vrije tijd betrokken bij een bende die zich, behalve aan vandalisme, ook schuldig maakte aan het molesteren van homoseksuelen ('poten rammen'). Hiervan is melding bij de politie gedaan.

Afgemeten aan het aantal beschrijvingen per sector lijkt er in het primair onderwijs en hoger onderwijs vooral sprake van discriminerende opmerkingen en uitschelden te zijn, terwijl intimidatie en geweld zich met name voordoet in het voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.

Op de vraag op welke manier er op de school of onderwijsinstelling voorlichting over homoseksualiteit wordt gegeven, antwoordt ruim 37 procent van de docenten met 'niet'; bijna twee derde van de docenten in het voortgezet onderwijs geeft aan dat er niet aan voorlichting over homoseksualiteit gedaan wordt. Waar wel voorlichting over homoseksualiteit gegeven wordt, gebeurt dit in de bestaande lessen volgens een kwart van de docenten, meestal bij de vakken wereldoriëntatie, biologie en sociale vaardigheden in het primair onderwijs, bij de vakken biologie, verzorging en maatschappijleer in het voortgezet onderwijs, bij maatschappelijk culturele vorming, persoonlijke maatschappelijke vorming en ethiek in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en bij sociologie en psychologie in het hoger onderwijs.

Wanneer de voorlichting niet in de bestaande lessen aan de orde komt, gebeurt dit soms in aparte lessen, waarbij het in het primair onderwijs vooral gaat om incidentele lessen en in het voortgezet en hoger onderwijs om lessen door de mentor of decaan. Er wordt ook voorlichting gegeven in de vorm van projecten, groepsgesprekken, speciale seksuele voorlichting of door het uitnodigen van een gastspreker, bijvoorbeeld van het COC. Groepsgesprekken vinden vooral plaats in het primair onderwijs en bij speciale projecten in het voortgezet onderwijs.

De aandacht die er in het basisonderwijs aan wordt gegeven is meestal niet specifiek en het onderwerp komt hooguit zijdelings aan de orde wanneer ingegaan wordt op het onderwerp 'seksualiteit'.

Er wordt een scala aan onderwijsmaterialen gebruikt. Het gaat daarbij om speciale methodes, zoals 'Ik, jij, wij', 'Vragen bij het leven', 'Zapp', 'Zelfzorg', 'Leefstijl', 'Ben jij ook op mij', 'Seks en zo' en 'Oh, zit dat zo', maar ook om school tv/video's, folders en kranten-artikelen, eigen ontwikkeld materiaal en voorlichtingsmateriaal van bijvoorbeeld de GGD. Docenten in het hoger onderwijs noemen vooral het gebruik van eigen ontwikkeld materiaal, terwijl de docenten uit de overige sectoren vooral overige methodes en voorlichtingsmateriaal van de GGD noemen.

Naar schatting worden volgens de docenten enkele uren per jaar aan voorlichting over homoseksualiteit besteed in de diverse onderwijssectoren.

Op de vraag naar ervaringen met de reacties van allochtone leerlingen tijdens de voorlichting over homoseksualiteit antwoordde slechts een derde van de docenten, 202 in totaal. Ruim honderd van hen gaven aan geen ervaringen met de reacties van allochtonen te hebben of geen verschil tussen de reacties van allochtone en autochtone leerlingen te hebben ervaren. De overigen noemden vooral reacties als negeren/afwijzen, het moeilijk bespreekbaar zijn van homoseksualiteit, vooroordelen, en een algemene of veroordeling van homoseksualiteit op grond van de Islam.

Conclusies

Hoewel deze eerste peiling van de inspectie nadrukkelijk geen inzicht geeft in de omvang van het verschijnsel homodiscriminatie in het onderwijs, geeft ze wel enkele indicaties.

Zo'n 10 procent van de docenten die gereageerd hebben, geeft aan met homodiscriminatie te zijn geconfronteerd en zij melden 161 gevallen. Op het eerste gezicht lijkt dit mee te vallen. Er moet echter rekening worden gehouden met het feit dat het in werkelijkheid meer situaties betreft die ofwel niet aan het licht komen door de aarzeling van homoseksuelen om voor hun geaardheid uit te komen ofwel omdat ze niet zo makkelijk gemeld zullen worden bij een vertrouwensdocent. Dit vermoeden wordt bevestigd door inspectieonderzoek naar pesten, waarbij leerlingen werden geïnterviewd (zie sectorverslag VO). Daaruit bleek dat slechts een derde van de slachtoffers zich tot een docent wendt.

Bovendien mag aangenomen worden dat het feit dat er voor deze peiling vertrouwensdocenten zijn benaderd een onderschatting oplevert van voorvallen; wanneer docenten waren bevraagd die de lessen voorlichting verzorgen, zou waarschijnlijk een concreter beeld van het klimaat op scholen verkregen zijn.

De beschrijvingen van de voorvallen geven geen reden tot gerustheid: meer dan de helft betreft duidelijke en ernstige vormen van discriminatie.

Geconstateerd kan worden dat er op bijna twee derde van de scholen voor voortgezet onderwijs geen aandacht aan voorlichting over homoseksualiteit wordt gegeven. Daar staat tegenover dat scholen die er wel aandacht aan schenken, gebruik maken van een breed aanbod aan materialen en er ook in alle leerjaren enige uren aan besteden.

Op grond van deze peiling kunnen geen eenduidige uitspraken over de rol van allochtonen worden gedaan. Weliswaar is er in een kwart van de gemelde gevallen sprake van betrokkenheid van allochtonen, maar de meeste leraren melden geen specifieke reacties van allochtonen tijdens de voorlichtingslessen.

Op grond van dit onderzoek komt de inspectie tot de conclusie dat het moeilijk blijft exacte gegevens over de omvang van het verschijnsel homodiscriminatie te verkrijgen.

Ook registraties op grond van de klachtenregeling zullen waarschijnlijk een onderschatting van de werkelijkheid geven. De aard van de genoemde voorvallen is echter dusdanig, dat het aanbeveling verdient dat meer scholen serieuze aandacht aan voorlichting over dit onderwerp besteden. Het volstaat daarbij niet voorlichting aan leerlingen te geven. Er zal ook aandacht moeten zijn voor de attitude van de overige geledingen binnen de school.

BIJLAGE 2 **Vergelijking resultaten Trouw-onderzoek en resultaten kwaliteitskaart**

Bij hantering van het kwaliteitscriterium¹: gemiddelde cijfer over alle vakken gecombineerd met doorstroom van derde leerjaar naar diploma zonder zittenblijven (rendement bovenbouw) ontstaat het volgende beeld:

VBO*		KWALITEITSKAART 1998			
		Slecht	Neutraal	Goed	Totaal
TROUW	Slecht	0	2	0	2
	Neutraal	4	422	6	432
	Goed	0	3	0	3
	Totaal	4	427	6	
MAVO		KWALITEITSKAART 1998			
		Slecht	Neutraal	Goed	Totaal
TROUW	Slecht	3	0	0	3
	Neutraal	15	712	12	739
	Goed	0	2	1	3
	Totaal	18	714	13	
HAVO		KWALITEITSKAART 1998			
		Slecht	Neutraal	Goed	Totaal
TROUW	Slecht	2	1	0	3
	Neutraal	15	447	11	473
	Goed	0	1	2	3
	Totaal	17	449	13	
VWO		KWALITEITSKAART 1998			
		Slecht	Neutraal	Goed	Totaal
TROUW	Slecht	3	0	0	3
	Neutraal	13	466	11	490
	Goed	0	1	2	3
	Totaal	16	467	13	

*VBO: In plaats van gemiddeld cijfer over alle vakken: VBO-diploma met minimaal drie vakken op C-niveau (gemiddelde per sector).

Voor het VBO zouden op grond van de kwaliteitskaart vier scholen tot de categorie 'slechtste' en zes scholen tot de categorie 'beste' behoren. Voor het MAVO, HAVO, VWO zijn die aantallen respectievelijk achttien, zeventien en zestien slechtst en dertien, veertien en dertien best.

Verder kan geconstateerd worden dat vier van de volgens Trouw negen beste scholen in het MAVO, HAVO en VWO dat niet zijn volgens de kwaliteitskaart en tot de categorie 'niet genoemd' behoren.

Van de negen door Trouw als 'slechtst' beoordeelde scholen in het MAVO, HAVO en VWO zou één dat niet zijn op grond van de kwaliteitskaart.

De resultaten in het VBO sporen in het geheel niet: de beste en slechtste scholen volgens Trouw scoren neutraal volgens de kwaliteitskaart; voor één school die bij Trouw als slecht te boek stond kon geen oordeel worden geveld op de kwaliteitskaart omdat er te weinig leerlingen examen hadden gedaan.

¹ De beste scholen zijn in deze berekening diegene, die zowel het hoogst scoorden op 'gemiddeld cijfer' als op 'rendement bovenbouw'.

BIJLAGE 3 De onderwijssituatie van allochtonen in het buitenland

Ondanks grote inspanningen blijft de onderwijspositie van allochtonen achter bij die van autochtonen. Is dit een specifiek Nederlands probleem of kampen onze buurlanden met hetzelfde probleem? Welke inspanningen worden in andere landen verricht en welke resultaten worden daarmee geboekt? Een omvattende analyse van de onderwijspositie van allochtonen in Nederland is vanwege definitieverschillen en hiaten in de registratie nog steeds niet mogelijk. Bij een vergelijking met de onderwijspositie in andere landen komt dit probleem nog pregnanter naar voren. In Nederland wordt het geboorteland van de ouders als criterium in de bevolkingsstatistiek gebruikt, terwijl in het onderwijs geteld wordt volgens de gewichtenregeling en de regeling Culturele Minderheden. In landen als Duitsland, Denemarken, Frankrijk wordt geteld op basis van nationaliteit, terwijl zelfidentificatie als criterium in het Verenigd Koninkrijk wordt gehanteerd. Hoewel een exacte cijfermatige vergelijking van onderwijsdeelname en -resultaten van allochtone leerlingen tussen landen op grond van definitieverschillen niet mogelijk is, kunnen er wel patronen binnen de landen en - met inachtneming van de definitieverschillen - ook tussen de landen worden waargenomen.

In het volgende overzicht wordt aangegeven welke groepen allochtonen het primair en voortgezet onderwijs bevolken in een aantal landen.

	Nederland	Denemarken	Duitsland	Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
Percentage allochtonen in het primair en voortgezet onderwijs	PO: 13,5 (12,6 gewicht 1,90; 1998) VO: 8 (CUMI) (1998)	Folkesskole (t/m 16 jaar): 7,5 (1997)	PO en VO (alg. vormend): 9,3 (1997)	PO: 8,4 (1995) VO: 6,1 (1997)	PO: 11,6 (8,5 anderstalig) (1998) VO: 11,3 (7,8 anderstalig) (1998)
Criterium voor bepaling percentage allochtonen in het onderwijs	Geboorteland ouders, SES (gewichten- en CUMI- regeling)	Nationaliteit in combinatie met anders- taligheid	Nationaliteit	Nationaliteit	Zelfidentificatie volgens vastge- stelde catego- rieën (anders- taligheid)
Belangrijkste groepen (in volgorde van grootte)	Turken Surinamers Marokkanen Vluchtelingen/ asielzoekers Zuid-Euro- peanen Antillianen	Turken Palestijnen Pakistanen Vluchtelingen	Turken ex-Joegoslaven Grieken Portugezen Spanjaarden	Marokkanen Algerijnen Portugezen Overige Afrikanen Turken Overige Zuid- Europeanen Vluchtelingen	Indiërs Pakistanen Vluchtelingen Zwarte Caribiërs Zwarte Afrikanen Bangladesh

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 1998

Hoewel in de verschillende landen sprake is van verschillende groepen allochtonen gaat het globaal overal om 1) allochtonen uit voormalige koloniën, die meestal enigszins de tweede taal beheersen, 2) migranten uit voormalige wervingslanden en hun kinderen en 3) vluchtelingen en asielzoekers. Evenals in Nederland constateert men ook elders dat deze groepen zodanig uiteenlopen qua kenmerken dat er dus niet dan slechts in

algemene zin gesproken kan worden over de onderwijspositie van allochtonen en dat een gedifferentieerde onderwijskundige aanpak vereist is.

In Nederland, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is de laatste jaren een stijging waargenomen van het aantal allochtonen in het onderwijs (die het meest zichtbaar is in het primair onderwijs) en duiden prognoses op verdere stijging. In Frankrijk daalt sinds 1985 het aantal en percentage allochtonen in het basisonderwijs en sinds 1992 in het voortgezet onderwijs, hetgeen gedeeltelijk veroorzaakt wordt door aanpassingen in de definitie. In alle landen zijn allochtonen vooral in bepaalde regio's of steden geconcentreerd en speelt de problematiek van de 'zwarte' en 'witte' scholen. In Duitsland wordt geconstateerd dat de derde generatie Turken de Duitse taal slechter beheerst dan de tweede generatie. Dit wordt verklaard door het ontstaan, in de concentratiegebieden, van etnische gemeenschappen naast de Duitse, waarin het beheersen van de Duitse taal niet noodzakelijk is voor het maatschappelijk functioneren.

Nederland hanteert met de gewichtenregeling en de CUMI-regeling in vergelijking met het buitenland formeel de meest restrictieve definities voor het bepalen van het aantal allochtonen in het onderwijs. Dit aantal vormt voor een belangrijk deel de basis voor de extra financiering, in casu personeelskosten. Extra financiering op grond van het formele aantal allochtonen vindt ook plaats in Duitsland (in de vorm van toekenning van extra leraaruren en leraren) en in Frankrijk (niet-Franse leerlingen worden dubbel ingeschreven en gefinancierd). In Denemarken wordt per leerling gefinancierd: autochtonen 32000 DK per jaar en allochtonen 49000 DK per jaar, geoormerkt). In het Verenigd Koninkrijk worden extra maatregelen vooral op projectbasis gefinancierd. De financiering van Local Education Authorities wordt gewogen naar het aantal allochtonen, waarbij de bevolkingscijfers worden gebruikt als benadering voor de behoefte aan Engels als een tweede taal. De financieringsvormen lopen uiteen van lumpsum tot zeer geoormerkte vormen. In de praktijk blijkt in alle landen dat anderstaligheid het belangrijkste criterium is voor de daadwerkelijke inzet van ondersteunende onderwijskundige maatregelen. Soms komt deze extra inzet ook ten goede aan autochtone leerlingen met taalachterstanden. Geconstateerd kan worden dat scholen in Nederland relatief veel vrijheid hebben in de inzet van de extra formatie-eenheden. Additionele middelen (bijvoorbeeld voor onderwijs in eigen taal en cultuur en voor schakelklassen voor neveninstromers) zijn geoormerkt en worden sinds 1998 door de gemeenten bekostigd. Er vindt een verschuiving plaats naar een meer projectmatige en planmatige inzet via het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid. In Engeland is een tegenovergestelde tendens zichtbaar. Daar wordt vanaf 1999 het geld voor de verbetering van onderwijsprestaties van allochtonen rechtstreeks aan de scholen uitgekeerd en deze krijgen daarmee meer bestedingsverantwoordelijkheid.

In het volgende overzicht worden enkele aspecten van de onderwijspositie van allochtonen internationaal vergeleken. Nationale prestatiegegevens op basis van etniciteit ontbreken veelal vanwege weerstanden tegen registratie op grond van etniciteit; informatie wordt dan verkregen op basis van onderzoek.

	Nederland	Denemarken	Duitsland	Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
Onderwijsdeelname allochtonen	ondervertegenwoordiging in hogere schoolvormen	ondervertegenwoordiging in hoger voortgezet en beroeps-onderwijs, ondanks stijgende deelname aan gymnasium en beroepsonderwijs	ondervertegenwoordiging in hogere schoolvormen	ondervertegenwoordiging in hogere schoolvormen, maar na 4 jaar VO allochtonen hoger advies dan Fransen (bij gelijke SES)	hogere participatiegraad dan blanken na leerplicht, m.n. Aziaten aan academische cursussen, Caribiërs volgen vooral beroeps-onderwijs
(Nationale) testgegevens	PO: lagere scores (CITO, PRIMA) VO: lagere eind-examenresultaten op scholen met veel allochtonen	Geen testgegevens naar etniciteit	Geen testgegevens naar etniciteit	VO (wiskunde, Frans): prestaties allochtonen lager dan Fransen	PO (Engels, rekenen, natuurkunde): hoogste scores voor hen die thuis Engels spreken; Pakistanen laagste scores VO (GCSE, 16 jaar); hoogste scores bij hoge SES, ongeacht etniciteit. Caribische jongens relatief slecht, Indiërs vaak beter dan blanken
Zittenblijven, studieduur	vaker zittenblijven dan autochtonen		langere studieduur	vaker zittenblijven dan autochtonen	
Prestaties, vooruitgang, kwalificaties	lager kwalificatieniveau dan autochtonen, wel vooruitgang		lager kwalificatieniveau dan Duitsers, echter grotere stijging in behaald kwalificatieniveau dan bij Duitsers		PO: vooruitgang blanken groter dan van allochtonen VO: blanken nog hoogste prestaties, maar vooruitgang Aziaten groter dan van blanken. Lager kwalificatieniveau dan blanken
Schooluitval/schoolverwijdering	hogere aandeel in uitval, met name Marokkaanse jongens	hogere aandeel in de uitval van 20% uit drempelloos beroeps-onderwijs			neemt in het algemeen toe; 2 tot 6 keer zoveel Caribiërs als blanken
Toegang hoger onderwijs					toenemende vraag om toegang tot HO door allochtonen; minder toelatingkans, met name Caribiërs en Pakistanen
Speciaal onderwijs	hogere doorverwijzing		hogere doorverwijzing	hogere doorverwijzing	

Beleid en onderwijskundige aanpak

Het uitgangspunt van beleid in de landen is het bieden van gelijke kansen, waarvoor integratie door allochtonen in de samenleving noodzakelijk wordt geacht. De belangrijkste sleutel voor de integratie is het zo snel mogelijk goed beheersen van de doeltaal, ofwel de instructietaal in het onderwijs. De onderwijskundige maatregelen en de extra financiële middelen zijn veelal gericht op het wegwerken van taalachterstanden.

Overal bestaan mogelijkheden voor het opvangen van anderstalige leerlingen in speciale klassen, het geven van extra taallessen naast het reguliere onderwijs of het begeleiden van allochtone leerlingen in de reguliere klas. De mate en vorm waarin deze maatregelen gerealiseerd worden is afhankelijk van de doelgerichtheid van het beleid en de speelruimte van scholen bij de inzet van middelen. Het belang van het starten met taalonderwijs op zo jong mogelijke leeftijd wordt overal gezien. In Frankrijk wordt ouders van allochtone leerlingen de gelegenheid geboden hun kind al op tweejarige in plaats van driejarige leeftijd naar school te sturen (vanuit de filosofie van onderdompeling in de tweede taal) en in Nederland bestaan projecten voor voorschoolse opvang (zie PO, par 2.2.1). De meeste kinderen beginnen echter pas op vier (Verenigd Koninkrijk, Nederland, zes- (Denemarken) of zevenjarige leeftijd (Duitsland) met school; op dat moment start vaak ook de extra hulp (in Frankrijk wordt pas vanaf zeven jaar extra hulp gegeven). In alle landen worden leerlingen in beginsel zoveel mogelijk in de reguliere klassen opgevangen.

Onderwijs in de eigen taal en cultuur wordt ook overal gegeven, maar het belang dat hieraan wordt toegekend verschilt. Dat komt tot uiting in het al dan niet overlaten van de organisatie van dit onderwijs aan allochtone instanties en het wel of niet opnemen van dit onderwijs binnen de reguliere onderwijstijd. De overtuiging bestaat dat het beheersen van de moedertaal het leren van een tweede taal bevordert en belangrijk is voor het ontwikkelen van de eigen etnische identiteit. Waar deze filosofie sterk wordt aangehangen bestaat zelfs tweetalig onderwijs (Bayern). De controle op het onderwijs in de eigen taal en cultuur ontbreekt veelal of verloopt moeizaam. In sommige landen kunnen leerlingen in het voortgezet onderwijs de moedertaal in plaats van een andere vreemde taal kiezen.

	Belangrijkste maatregelen en aanpak binnen de school	Onderwijs eigen taal/cultuur	Evaluatie maatregelen
Nederland	extra formatie o.g.v. aantal allochtonen en doelfinanciering • kleinere klassen; • extra lessen; • huiswerkbegeleiding; • schakelklassen voor neveninstromers	PO: door gemeenten georganiseerd; vrijwillige deelname (65% 1993); voornamelijk binnen schooltijd; ongeveer 1¼ uur per week; ondersteunende functie VO: Keuze voor eigen taal als vak	monitoring vooruitgang leerlingen via toetsen; onderzoek, o.a. Inspectie Rekenkamer
Denemarken	geoomerkt geld van gemeenten naar scholen voor: • instapklassen met intensieve lessen Deens, gericht op snelle doorstroming naar reguliere klas • moedertaalonderwijs • extra lessen voor hulp bij de normale lessen	op vrijwillige basis; 50% allochtonen neemt deel	systematische monitoring van de voortgang op school (extra hulp als voortgang stagneert) en door speciale adviseurs
Duitsland	financiering van maatregelen op grond van behoefte; • voorbereidingsklassen; • tweetalige klassen (Bayern); • intensieve taalcursussen; • ondersteuningslessen; • huiswerkbegeleiding; • in sommige staten uitzonderingsregels voor doorstroom hogere onderwijsvorm, afnemende deelname tweetalig onderwijs	per deelstaat verschillend georganiseerd: Bayern, Nord-Rhein Westfalen: staat, Berlin: eigen initiatief allochtonen Bayern: uitvoerige richtlijnen, 3 à 5 uur per week, geïntegreerd in ochtendprogramma	geen evaluatie of effect-meting, wel voorschriften systeem en inhoud extra maatregelen
Frankrijk	<7 jaar geen hulp, daarna dubbele inschrijving/financiering; PO: • introductieklassen voor leerlingen die pas in Frankrijk wonen met aangepast onderwijs gericht op snelle doorstroming; veel afstemming met reguliere les; afnemende deelname; ook deelname niet-allochtonen • inhaalklassen; 7-8 uur Franse les binnen de wekelijkse lestijd; afnemende deelname VO: • instroomklassen; intensieve lessen Frans en overige vakken • inhaalklassen; Franse les	PO: georganiseerd als ouders dat wensen; 3 uur per week ofwel binnen ofwel buiten schooltijd; afnemende deelname VO: als facultatief vak bij deelname 15 leerlingen	niet bekend
Verenigd Koninkrijk	bekostiging van section 11-projecten, waarin speciaal opgeleide leraren worden aangesteld voor ondersteuning allochtonen bij (taal)problemen in de les; ook hulp buiten de les en lessen Engels als tweede taal. Veel overleg met klasseleraar.	wordt buiten schooltijd georganiseerd; op vrijwillige basis	evaluatie door inspectie: • prestaties allochtonen zijn verbeterd na strengere richtlijnen bekostiging en doelgerichter inzet middelen. Succesfactoren: nadruk op individuele leerling; regelmatige monitoring, verspreiden good practice, professionalisering S11- leraren, goede administratieve procedures

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 1998

Naast de genoemde maatregelen vinden er ook stimulerende activiteiten voor allochtonen plaats in het kader van de bredere achterstandsbetrijding. In Nederland via het Gemeentelijk Onderwijsachterstandsbeleid (GOA). In Frankrijk via binnen en buitenschoolse activiteiten in de zogenoemde ZEP's (onderwijsachterstandsgebieden) en in het Verenigd Koninkrijk in het kader van de nieuwe alfabetiseringscampagne.



BIJLAGE 4 Onderwijsverzorging: 1998: over de relatie scholen en onderwijsverzorgingsinstellingen

Over de relatie basisscholen en schoolbegeleidingsdiensten

In 1998 hebben inspecteurs basisonderwijs gericht gekeken naar de relatie die scholen al dan niet onderhouden met de schoolbegeleidingsdienst, waarmee zij conform artikel 113 van de Wet Primair Onderwijs, WPO, een relatie onderhouden. De functionaliteit van de relatie tussen basisschool en schoolbegeleidingsdienst was daarbij het centrale evaluatiethema.

De gegevens op grond waarvan hierna meer gezegd wordt over deze functionaliteit zijn gegevens in eerste instantie aangeleverd door betrokken scholen zelf. Inspecteurs basisonderwijs hebben de gevraagde en verkregen informatie kritisch bekeken en indien nodig met schooldirecties en leraren tot onderwerp van gesprek gemaakt. Daartoe uitnodigende antwoorden van directies zijn op locatie door onderwijsinspecteurs geverifieerd.

Voor een correct beeld van de formele relatie tussen basisscholen en schoolbegeleidingsdienst is de volgende toelichting van belang.

Bijna elke basisschool in Nederland is gesitueerd in een gemeente die veelal samen met andere gemeenten een schoolbegeleidingsdienst in stand houdt. Met deze schoolbegeleidingsdienst hebben scholen een begeleidingscontract voor vier jaren, op basis waarvan jaarlijks min of meer gedetailleerde begeleidingsafspraken gemaakt worden. Het aantal scholen dat zaken doet met twee of meer schoolbegeleidingsdiensten is zeer gering; veelal is er dan sprake van door de school te betalen nascholing, die vanwege nieuwe regelgeving op dit terrein formeel en materieel nauwelijks te onderscheiden is van schoolbegeleiding.

De bevindingen van de inspectie basisonderwijs hebben betrekking op schoolbegeleiding in 1997, omdat in 1998 de processen van ondersteuning en begeleiding nog gaande waren en opbrengsten nog allerminst zichtbaar.

Het begrip functionaliteit heeft een hoge abstractiegraad, maar is terug te voeren op verschillende factoren. De navolgende factoren geven concrete vulling aan het begrip functionaliteit: contextfactoren, inputfactoren, procesfactoren en opbrengstfactoren van schoolbegeleiding op schoolniveau.

Om te weten wat schoolbegeleiding kan inhouden, wordt eerst ingegaan op de diensten die door de schoolbegeleidingsdiensten verricht werden op de door onderwijsinspecteurs bezochte scholen (380 in de eerste helft van 1998). Deze diensten worden beschreven in termen van gebruikelijke SBD-activiteiten.

Diagram 1 Dienstverleningsvormen van schoolbegeleidingsdiensten op schoolniveau (percentages)



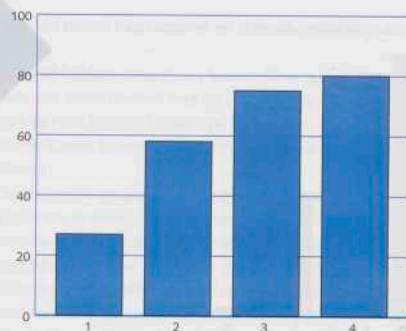
(N=380)

- | | |
|---|------------------------------------|
| 1 Advisering (95 procent) | 6 Voorlichting (81 procent) |
| 2 Kortlopende ondersteuning (95 procent) | 7 Klassenconsultatie (45 procent) |
| 3 Verrichten leerlingonderzoek (90 procent) | 8 Coaching management (41 procent) |
| 4 Langer lopende begeleiding (90 procent) | 9 Coaching leraren (34 procent) |
| 5 Nascholing (87 procent) | 10 Interimmanagement (3 procent) |

Vergelijkbare informatie over vorige jaren ontbreekt zodat geen veranderingen of ontwikkelingen kunnen worden getraceerd. Volstaan wordt met het volgende commentaar. Betaalde nascholing heeft reeds een flinke plaats verworven tussen de meest gangbare activiteiten van schoolbegeleidingsdiensten. De meest gangbare activiteiten van schoolbegeleidingsdiensten komen in bovenstaand overzicht in kwantitatieve zin duidelijk naar voren. Aandacht verdienen de percentages bij coaching management en coaching leraren. De indruk bestaat dat coaching als interventie van schoolbegeleiders zich in sterkere mate gaat ontwikkelen.

De vraag naar de functionaliteit van relaties waarbinnen bovenstaande activiteiten zich afspelen wordt mede bepaald door de al dan niet op een school aanwezige interne condities die schoolbegeleiding bevorderen dan wel tegenwerken.

Diagram 2 Interne schoolcondities schoolbegeleiding op schoolniveau (percentages)



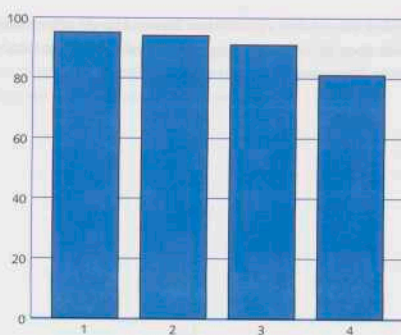
(N = 380)

- 1 De school heeft sterkte-zwakte analyses uitgevoerd (27 procent)
- 2 De school voert een ontwikkelings-/kwaliteitsbeleid (58 procent)
- 3 Nascholing en begeleiding zijn op elkaar afgestemd (75 procent)
- 4 Het urenbudget begeleiding is geheel opgebruikt (80 procent)

In de mate waarin bovenstaande condities meer of minder gunstig zijn kan ook schoolbegeleiding meer of minder gericht en intensief ingezet worden. Opvallend is dat het urenbudget schoolbegeleidingstijd niet geheel is opgebruikt. Voorts lijkt de sinds kort wettelijk verplichte kwaliteitszorg zich nog niet operationeel ontwikkeld te hebben.

De functionaliteit is gediend met heldere doelstellingen en de juiste begeleidingsmiddelen (interventies, ondersteunende producten, niveau van actie en dergelijke).

Diagram 3 Inputfactoren schoolbegeleiding op schoolniveau (percentages)



(N = 380)

- 1 Door de SBD werd relevante informatie ingebracht (95 procent)
- 2 De begeleiding werd uitgevoerd door experts (94 procent)
- 3 Er zijn schriftelijke begeleidingsafspraken gemaakt (91 procent)
- 4 De begeleidingsafspraken bevatten doelstellingen (81 procent)

Wat betreft de inputfactoren zijn weinig opmerkingen te maken, dan alleen de constatering dat over de volle breedte van de vier genoemde inputfactoren een positief beeld ontstaat.

Over belangrijke procesfactoren is eveneens informatie verzameld. Vier procesfactoren worden hier van relatief groot belang geacht.

Diagram 4 Procesfactoren schoolbegeleiding op schoolniveau (percentages)



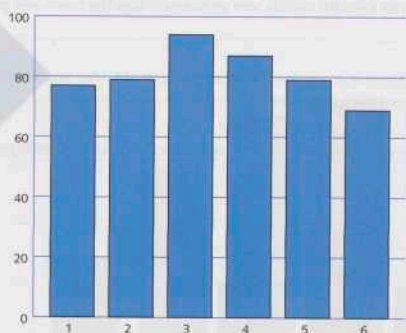
(N = 380)

- 1 Er is gewerkt conform afspraken c.q. plan (88 procent)
- 2 Het proces verliep zonder stagnaties (67 procent)
- 3 Doel en proces werden bewaakt door het schoolmanagement (88 procent)
- 4 Doel en proces werden bewaakt door het SBD-management (68 procent)

Het aantal begeleidingsprocessen dat stagnatie kent, is nogal groot. Stagnaties doen zich veelal voor op schoolniveau. Mutaties, ziekteverlof, veranderende prioriteiten zijn daaraan debet. In mindere mate worden dat soort stagnaties veroorzaakt door factoren vanuit de schoolbegeleidingsdienst of vanuit de begeleider. Bewaking van doel en proces door het SBD-management onttrekt zich vaak aan het zicht van de school en schooldirectie, omdat deze bewaking zich op het niveau van de SBD voltrekt. De inspectie van is mening dat voortgangsbewaking door het SBD-management zich meer en meer moet richten op de begeleiding zoals die zich voltrekt op schoolniveau opdat dan ook goed zicht gekregen wordt op de wisselwerking tussen schoolteam en begeleider(s).

Vanwege het grote belang dat subsidiënten hechten aan de resultaten van schoolbegeleiding heeft de onderwijsinspectie informatie verzameld over een zestal outputfactoren.

Diagram 5 Outputfactoren schoolbegeleiding op schoolniveau



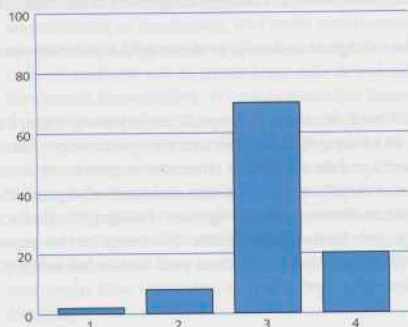
(N=380)

- 1 De afgesproken doelstellingen zijn bereikt (77 procent)
- 2 Het schoolmanagement is tevreden over de resultaten (79 procent)
- 3 De ondersteuning heeft toegevoegde waarde gehad (94 procent)
- 4 De resultaten zijn zichtbaar in de schoolorganisatie (87 procent)
- 5 De resultaten zijn zichtbaar in het lerarengedrag (79 procent)
- 6 De resultaten zijn zichtbaar in het leerlingengedrag (69 procent)

Het laagst scoort 'de afgesproken doelstellingen zijn bereikt'. Moeilijk is aan te geven of de school of de betrokken SBD daaraan debet is. De toegevoegde waarde van de SBD-hulp, zoals beleefd door de scholen, scoort bijzonder hoog. De overige percentages roepen geen commentaar op.

Aan directies van scholen is gevraagd aan te geven als hoe nuttig zij de gevraagde en geboden hulp van de SBD ervaren hebben. Hun opvatting daarover is geen onderwerp van discussie geweest in het gesprek met onderwijsinspecteurs. Er is dus niet expliciet nagegaan of scholen zelf direct of indirect bijgedragen hebben aan het al dan niet of minder nuttig zijn van de gevraagde begeleiding.

Diagram 6 Oordeel schooldirecties over nut van gekregen begeleiding



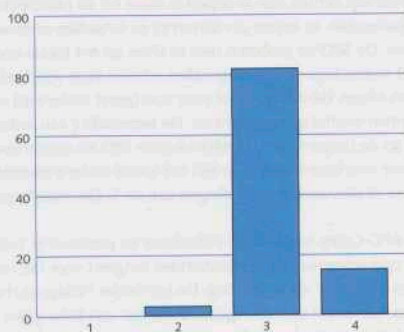
(N = 380)

- 1 In zeer geringe mate nuttig (2 procent)
- 2 In geringe mate nuttig (8 procent)
- 3 In voldoende mate nuttig (70 procent)
- 4 In hoge mate nuttig (20 procent)

De scores geven een duidelijk en positief beeld. Aan het nut van schoolbegeleiding wordt niet getwijfeld. 90 procent van de bevraagde scholen reageert positief tot zeer positief.

Afrondend wordt hieronder aangegeven hoe de functionaliteit van de relatie school-schoolbegeleidingsdienst ingeschat wordt door onderwijsinspecteurs. Hun inschatting berust op systematisch verkregen informatie van de school afgezet tegen het beleefde totaalbeeld van de school dat de inspecteur opgebouwd heeft.

Diagram 7 Functionaliteit van de relatie school - schoolbegeleidingsdienst, ingeschat door inspecteurs basisonderwijs



(N = 380)

- 1 Inspecteurs achten functionaliteit overwegend zwak (0 procent)
- 2 Inspecteurs achten functionaliteit meer zwak dan sterk (3 procent)
- 3 Inspecteurs achten functionaliteit meer sterk dan zwak (82 procent)
- 4 Inspecteurs achten functionaliteit overwegend sterk (15 procent)

Het onafhankelijk oordeel van de inspecteurs basisonderwijs geeft aan dat de functionaliteit van de relatie basisschool - schoolbegeleidingsdienst hoog ingeschat wordt.

Over de relatie scholen voor voortgezet onderwijs en de landelijke onderwijsverzorgingsinstellingen

In de tweede helft van 1998 heeft de categorale inspectie onderwijsverzorging (op te heffen per 1 januari 1999) de vijf landelijke onderwijsverzorgingsinstellingen bezocht en heeft ze via het management van deze instellingen informatie vergaard over de relatie van scholen voor voortgezet onderwijs met de landelijke onderwijsverzorgingsinstellingen. Gesprekken zijn gevoerd met de directies van het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS), het Christelijk Pedagogisch Studiecentrum (CPS), KPC-Groep (eerder genoemd Katholiek Pedagogisch Centrum), het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (CITO) en de Stichting voor Leerplanontwikkeling (SLO).

Scholen voor voortgezet onderwijs kunnen zich richten tot zuiver commerciële instellingen en instellingen voor onderwijsverzorging genoemd in de Wet Subsidiëring Landelijke Onderwijsondersteuningsactiviteiten (SLOA). Tot de laatste categorie behoren het APS, het CPS, KPC Groep, het CITO, de SLO en het CINOP. Deze instellingen voor onderwijsverzorging verlenen diensten eveneens tegen betaling vanuit schoolbudgetten. Daar waar de vraagstelling van scholen voor voortgezet onderwijs een zekere frequentie en continuïteit vertoont, kan men zeggen dat zich daar markt ontwikkelt.

Van de kant van de SLOA-instellingen kan het volgende gemeld worden over de relatie scholen voor voortgezet onderwijs en de landelijke onderwijsverzorgingsinstellingen

Door de ontstane marktwerking is er een nieuw leren ontstaan, zowel bij de scholen in hun klantenrol als bij de SLOA-instellingen in hun rol van commerciële dienstverlener. Men went aan de betaalde dienstverlening die niet alleen voordelen, maar ook nadelen kent. Soms blijven scholen te lang aarzelen om een langer durende relatie met een leverancier aan te gaan. De leveranciers moeten nog leren klanten goed te benaderen en voor langer aan zich te binden.

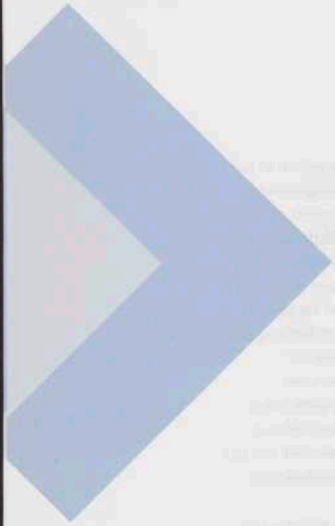
Scholen voor voortgezet onderwijs richten zich in beperkte mate tot de plaatselijke en regionale schoolbegeleidingsdiensten. In zekere zin blijven zij de landelijke onderwijsverzorgingsinstellingen trouw. De SBD'en proberen mee te liften op het lokaal onderwijsbeleid en bereiken daardoor in een beperkt aantal gevallen scholen voor voortgezet onderwijs. Cultuurverschillen tussen klant (de school voor voortgezet onderwijs) en de leverancier (de SBD) vormen voorlopig nog barrières. De begeleiding van individuele leerlingen zal vermoedelijk op de langere duur de relatie tussen SBD en school voor VO versterken. Voor scholen voor voortgezet onderwijs lijkt het lokaal onderwijsbeleid nog niet te leiden tot intensievere of nieuwere vraagstellingen aan de SLOA-instellingen.

Bij het APS, het CPS en de KPC-Groep bestaat een individueel en gezamenlijk belang richting de rijksoverheid als opdrachtgever. Deze rijksoverheid fungeert voor het voortgezet onderwijs nog steeds als een innovator via wetgeving. De Landelijke Pedagogische Centra (LPC) hebben nog steeds op het terrein van voortgezet onderwijs een belangrijke voorsprong op andere aanbieders en zijn bovendien door de rijksoverheid aanspreekbaar op hun denktankfunctie, waarvan geacht mag worden dat scholen voor voortgezet onderwijs daarvan profiteren. De drie landelijke procesmanagementteams spelen hierin ook een belangrijke rol, vooral het Procesmanagement Voortgezet Onderwijs (PMVO). Veel vragen van scholen voor voortgezet onderwijs liggen op het terrein van de kwaliteitszorg, een ander voorbeeld van geïntensiveerde vraag als gevolg van de wettelijke bepalingen rondom het schoolplan.

Voorlichting als activiteit van de landelijke onderwijsverzorgingsinstellingen neemt af ten gunste van activiteiten die betiteld kunnen worden als langer lopende schoolgebonden ondersteuning en begeleiding. Met name onderwerpen liggend op pedagogisch en affectief terrein krijgen meer en meer aandacht. De pedagogische, maatschappelijke en culturele opdracht van de school krijgt door de invloed van factoren uit de samenleving hernieuwde belangstelling. Als maatschappelijke factoren kunnen dit verband genoemd worden: geweld op school, pesten, onverschilligheid en onbetrokkenheid in verband te brengen met de minder overtuigende pedagogische rol van het huidige gezin, het wegvallen van de sociale controle en de veronderstelde negatieve invloed van de media. Een en ander betekent veelal een intensivering van de relatie tussen scholen voor voortgezet onderwijs en de landelijke onderwijsverzorgingsinstellingen. Dit geldt zeker voor de LPC's met hun denominatieve achtergrond. Hierbij moet echter aangetekend worden dat scholen voor voortgezet onderwijs zakelijk ingestelde klanten worden die zich niet minder laten leiden door denominatieve affiniteit, maar meer door veronderstelde kwaliteit.

De SLOA-instellingen constateren geen vermindering of wegvallen van de schoolvraag. De vraagstelling vanuit de scholen voor voortgezet onderwijs neemt kwantitatief en kwalitatief toe. Kwalitatieve toename wil zeggen dat de gevraagde dienstverlening meer op school- en klassenniveau plaatsvindt, waardoor de kans verhoogd wordt op feitelijke implementatie van voorgenomen veranderingen.

Een bron van veel en goede informatie over de landelijke onderwijsverzorgingsinstellingen in hun relatie tot scholen voor voortgezet onderwijs is de wettelijk verplichte rapportage van de landelijke instellingen voor onderwijsverzorging over de jaarlijkse uitvoeringsplannen. In 1998 verscheen 'Aanbesteed en Uitgevoerd' waarin gerapporteerd wordt over projecten en activiteiten van de landelijke verzorgingsinstellingen in 1997. Het is de achtste gezamenlijke rapportage over de uitvoering van het werk van de instellingen in het kader van het landelijk innovatiebeleid van de rijksoverheid. Aandacht wordt onder meer geschonken aan de basisvorming, de MAVO/VBO-problematiek, de tweede fase HAVO/VWO, zelfstandig leren, toetsdeskundigheid, de veilige school, hoogbegaafdenproblematiek, lesuitval, de invoering van de wet op de kwaliteit en intercultureel onderwijs.



Colofon Onderwijsverslag 1998

Publicatie

Inspectie van het Onderwijs
Park Voorn 6
Postbus 2707
3500 GS Utrecht
www.owinsp.nl

Productie

Afdeling Voorlichting en Documentatie

Redactie

Cor Hoffmans
Gerbo Korevaar
Wim Oehlen
Ab van Essenberg
Jan Dijkstra
Gonnie van Amelsvoort (eindredactie)

Kwantitatieve gegevens

Afdeling Gegevensverwerking

Tekstcorrectie

Maria Straathof

Bureauredactie

Hanny Verkuil

Vormgeving en uitvoering

Graphic Invention, De Meern

Fotografie

Norbert Waalboer, Utrecht

Gefotografeerde scholen

Stichting R.K. Basisonderwijs 'De Schakel',
Nieuw Vennep
Rembrandtcollege, Veenendaal
ROC Utrecht, Utrecht
Universiteit Utrecht, Faculteit Biologie, Utrecht

Drukwerk

Drukkerij Jan Evers, De Meern

Uitgave

Utrecht, mei 1999

Verkoopprijs

f 55,-

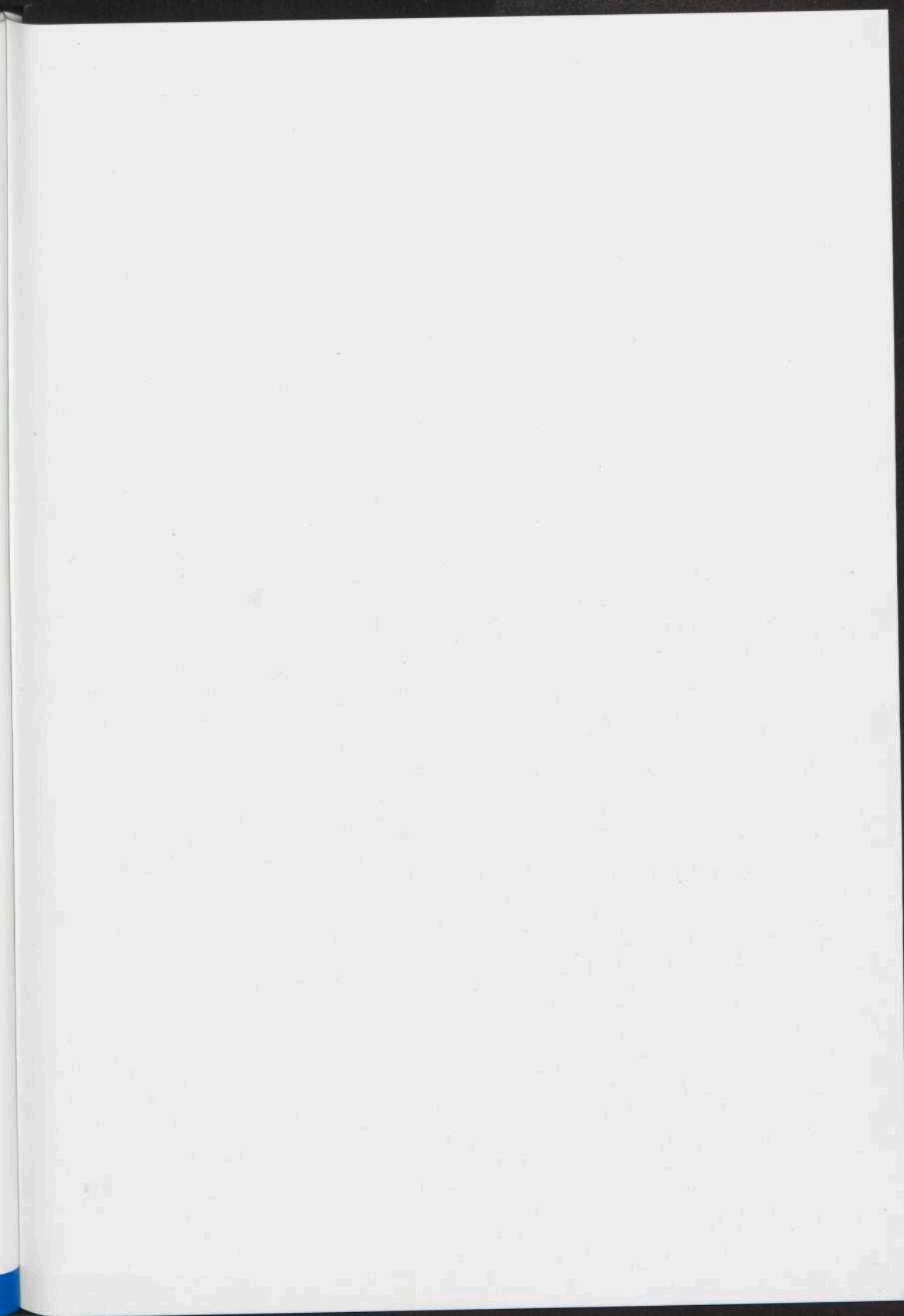
Exemplaren van deze publicatie zijn schriftelijk
of telefonisch te bestellen bij Sdu Servicecentrum,
onder vermelding van het ISS-nummer.

Sdu Servicecentrum
Postbus 20014
2500 EA Den Haag
tel. (070) 378 98 30
fax. (070) 378 97 83

ISSN 0922 6990

Auteursrecht voorbehouden

Gehele of gedeeltelijke overneming of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbers is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.



Canterbury

been

pen

ten

er

pr

1
2

3

4

5



