

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,
Dr. F.J.H. Mertens

Utrecht, 27 april 2000





INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

ALGEMEEN 13

- 1 Inleiding 15
- 2 Tijd voor onderwijs 17
- 3 Examens 23
- 4 Integratie van ICT in het onderwijs 27
- 5 De onderwijspositie van allochtonen 33
- 6 Naleving wet- en regelgeving 39

PRIMAIR ONDERWIJS 43

- 1 Inleiding 45
- 2 De kwaliteit van het primair onderwijs 49
- 3 Thema's 59
- 4 Terugblik en vooruitzicht 73
- Bijlage 75

VOORTGEZET ONDERWIJS 85

- 1 Inleiding 87
- 2 De toestand van het voortgezet onderwijs in 1999 89
- 3 Onderwerpen nader beschouwd 105
- 4 Nabeschuwing 119

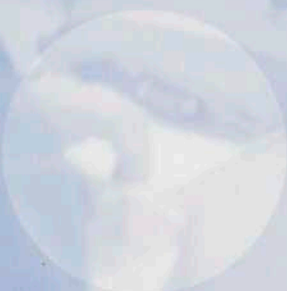
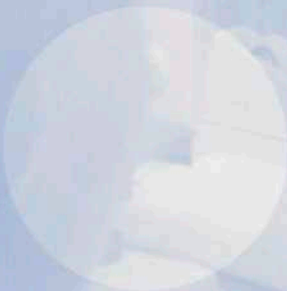
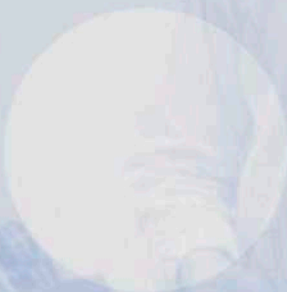
BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE 121

- 1 Inleiding 123
- 2 Kengetallen BVE-veld 125
- 3 Toegankelijkheid 129
- 4 Primair proces 131
- 5 Kwalificering 135
- 6 Management en organisatie 143
- 7 Kwaliteitszorg onderwijsinstellingen 147
- 8 Kwaliteitszorg exameninstellingen 149
- 9 Naleving wettelijke regelingen 151
- 10 Verschillen tussen instellingen 155
- 11 Nadere beschouwing 157
- Bijlagen 167

HOGER ONDERWIJS 179

- 1 Inleiding 181
- 2 Algemene ontwikkelingen en beeld van de kwaliteit 183
- 3 Externe kwaliteitszorg 193
- 4 Thema's 199
- 5 Naleving wet- en regelgeving 209
- 6 Kwantitatieve gegevens hoger onderwijs 213
- 7 Nabeschuwing 221
- Bijlage 223

LITERATUUR 235



SAMENVATTING

BASISONDERWIJS

Kwaliteit basisonderwijs ontwikkelt zich goed

In 1999 zijn verbeteringen te zien in de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen en de condities die scholen hiervoor realiseren. Sterke punten zijn:

- planning en gebruik leertijd;
- veilig en ondersteunend pedagogisch klimaat;
- helderheid en gestructureerdheid in didactisch handelen van leraren;
- wijze waarop leraren hun leerlingen actief betrekken bij het onderwijs;
- wijze waarop leraren het onderwijsproces organiseren;
- interne communicatie;
- functionaliteit van externe contacten;
- contacten met ouders.

Kwart basisscholen functioneert goed, 4 procent blijft onder de maat

Over dit aspect heeft de inspectie de afgelopen twee jaren veel informatie verzameld. Op goed functionerende scholen zijn de opbrengsten van voldoende niveau en is ook de kwaliteit van de onderwijsprocessen goed. In 1999 stelde de inspectie vast dat ruim een kwart van de scholen goed functioneert; 4 procent bleef onder de maat.

Verbeteringen nodig voor risicoleerlingen basisonderwijs

Met name voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften, zijn er in veel basisscholen echter nog altijd verbeteringen nodig bij:

- gebruik van leerstrategieën;
- afstemming van onderwijs op verschillen tussen leerlingen;
- leerstofaanbod (doorgaande lijn, afstemming op de leerlingenpopulatie);
- activering van leerlingen;
- stimulerende en uitdagende kant van het pedagogisch klimaat;
- leerlingenzorg in de groepen.

Basisscholen met veel achterstandsleerlingen blijven kwalitatief achter

De kwaliteit van scholen met veel allochtone leerlingen en kinderen van laag opgeleide ouders, blijft achter bij die van de overige scholen. Maar ook deze scholen hebben het afgelopen jaar duidelijk vooruitgang geboekt, vooral in het didactisch handelen van leraren. Leraren stimuleren hun leerlingen vaker actief met de les mee te doen, besteden meer aandacht aan leerstrategieën en stemmen hun lessen vaker af op verschillen tussen leerlingen. Leraren op scholen met veel leerlingen uit achterstandsgroepen lijken op deze punten dus iets in te lopen. Ook werken deze scholen hun achterstand meer weg bij de leerlingenzorg.

Vroegtijdige en effectieve aanpak taalachterstanden moet centraal staan

Bij de bestrijding van onderwijsachterstanden moeten centraal staan: een vroegtijdige en effectieve aanpak van taalachterstanden. Dit blijkt uit diverse initiatieven, onderzoek en de bevindingen van de inspectie. In het Onderwijsverslag wordt aandacht besteed aan dit soort veelbelovende projecten ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het effect van de verschillende projecten op dit gebied is niet alleen afhankelijk van de inhoudelijke aanpak op de school. Zeer belangrijk zijn ook:

- de aanwezigheid van onderwijskundig leiderschap;
- een gemeenschappelijke visie binnen het team;
- het vermogen de bereikte resultaten te evalueren, vast te houden en zo nodig te verbeteren.



Tekort leraren basisschool bedreiging voor kwaliteit onderwijs

Het tekort aan leraren bedreigt voortdurend de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs, vooral op scholen met veel achterstandsleerlingen. Directies en voor specifieke taken vrijgestelde leraren moeten dit tekort opvangen. Daardoor valt de zorg voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften weg en schoolorganisatorische en coördinerende taken blijven liggen. Bovendien komen noodmaatregelen van scholen (verdelen van leerlingen, naar huis sturen van leerlingen) de effectieve benutting van de onderwijstijd natuurlijk niet ten goede.

VOORTGEZET ONDERWIJS

Scholen voortgezet onderwijs moeten duidelijke prioriteiten stellen

De veranderingsoperaties, zoals de basisvorming en de tweede fase HAVO-VWO, hebben geleid tot bepaalde verwachtingen over veranderingen binnen de scholen. De volgende (combinaties van) factoren blijken een belemmering bij de verwezenlijking van een goed en 'hedendaags' onderwijsproces:

- een tekortschietende professionele uitoefening van het leeraarschap;
- een relatief groot aantal leerlingen per klas;
- het relatief grote aantal lesuren per leraar en de daarbij horende werkzaamheden;
- de gedragsproblematiek van sommige leerlingen.

In de Onderwijsverslagen van de laatste jaren heeft de inspectie gewezen op de spanning tussen enerzijds eisen en verwachtingen voortkomend uit nieuwe wetgeving en vernieuwingsoperaties, en anderzijds de capaciteit van schoolleiders en leraren om hieraan te voldoen. Het realiseren van een balans, vindt de inspectie een belangrijk doel voor de komende jaren. Scholen doen er dan goed aan hun grenzen en groeimogelijkheden vast te leggen. Tegelijkertijd kunnen ze de plannen opnemen voor verbreding of verdieping van die capaciteiten.

Steeds meer onbevoegde leraren voor de klas

Uit onderzoek naar lesuitval in de eerste week van november blijkt dat 4,6 procent van de lessen niet werd gegeven. De grootste uitval (3,3 procent) werd veroorzaakt door de afwezigheid van leraren als gevolg van kortdurende ziekte of verplichtingen buiten de school. De totale uitval was het kleinst op scholen voor HAVO-VWO, het grootst op scholen met meer dan 10 procent leerlingen uit de culturele minderheden. 1,3 procent van de lessen viel uit doordat er geen leraren waren die benoemd konden worden in een reguliere vacature of ter vervanging van ziekte van een periode van meer dan een week.

Het aantal leraren dat met toestemming van de inspectie zonder passende bevoegdheid lesgeeft, is in 1999 sterk toegenomen.

Betere scores bij schoolonderzoeken dan bij examens

De slaagpercentages van VBO, MAVO en VWO zijn de laatste jaren tamelijk constant gebleven; die van het HAVO toonden in 1999 een opvallende stijging. Leerlingen halen een hoger gemiddeld cijfer voor het schoolonderzoek dan voor het centraal examen. Bij meisjes is dit verschil aanzienlijk. Het verschil is het grootst bij niet-westerse allochtone leerlingen: 0,4 tot 0,5 punt tegenover 0,1 tot 0,2 punt bij de overige leerlingen. Niet-westerse allochtone leerlingen doen het veel slechter dan autochtone en westerse allochtone leerlingen. Marokkaanse en Turkse leerlingen in HAVO en VWO halen overigens betere examenresultaten in 1999 dan in 1998.

De grote meerderheid van de scholen voldoet aan alle eisen van zorgvuldigheid bij de voorbereiding en uitvoering van de examens. De kwaliteit van de examenreglementen die de scholen opstellen, nam de laatste jaren toe. De programma's van toetsing en afsluiting bleven in kwaliteit gelijk.

De constructie van de toetsen van het schoolonderzoek geschiedt op een toenemend aantal scholen door enkele leraren in onderlinge samenwerking. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid biedt meer garanties voor de kwaliteit van de toetsen dan de traditionele individuele verantwoordelijkheid van de leraar-examinator.

Meer voorzieningen voor lastige leerlingen

In 1999 zijn vrijwel alle scholen met MAVO en VBO deel gaan uitmaken van een samenwerkingsverband VO/SVO. Daarbinnen moeten scholen gezamenlijk zorgen voor een toereikende organisatie en deskundige ondersteuning van onderwijs aan leerlingen voor wie een orthopedagogische en orthodidactische benadering is geboden. Alle samenwerkingsverbanden erkennen het belang van een goede en snelle opvang voor leerlingen met gedragsproblemen die een school niet kan begeleiden binnen de reguliere omgeving. Veel samenwerkingsverbanden zijn daarom bezig met time-out-projecten waarin jongeren tijdelijk geplaatst kunnen worden.

Tweede fase: schoolleiding op weg naar onderwijskundig beleid

Veel scholen proberen hun organisatiestructuur aan te passen voor schoolbrede inhoudelijke ontwikkelingen. De inspectie neemt interessante initiatieven waar op scholen in ontwikkeling. Voorbeelden daarvan zijn de vormgeving van units binnen een scholengemeenschap met eigen pedagogisch-didactische uitgangspunten en verantwoordelijkheden, en de benoeming van onderwijscoördinatoren die clusters van verwante vakken aansturen en begeleiden in een samenhangende aanpak. De verschillen tussen scholen zijn echter groot. Veel scholen laten onderwijsinhoudelijke zaken over aan de secties (soms zonder duidelijke afspraken vooraf). Door de grote vernieuwingsoperatie van de tweede fase komt hierin verandering. Voor deze ontwikkeling is de aanwezigheid van een schoolleiding die in staat is onderwijskundig beleid te voeren van belang.



BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE

Nog beperkte inzet ICT-leermiddelen

Positief is het feit dat bijna 90 procent van de door de inspectie op aspecten beoordeelde lessituaties als voldoende werden beoordeeld. Ook de begeleiding van de deelnemers werd in 94 procent van de opleidingen positief beoordeeld. Op onderdelen als maatwerk, flexibiliteit, beroepspraktijkvorming en de kwaliteit van ICT-leermiddelen zijn verbeteringen mogelijk. Bij 60 procent van de opleidingen is ICT nog niet in het didactisch handelen van de docenten verweven.

Toegankelijkheid voor doelgroepen groeit; allochtone deelnemers nog ondervertegenwoordigd

De ROC's geven in toenemende mate aandacht aan de instroom van doelgroepen, waardoor de toegankelijkheid verbetert. Dit geldt voor meisjes in traditioneel mannelijke beroepen, voor allochtonen en voor gehandicapten. De participatie van allochtonen in de beroepsopleidingen verschilt sterk per Regionaal Opleidingencentrum (ROC). Deels is dat toe te schrijven aan demografische kenmerken van de regio waarvoor het ROC werkt. Daarnaast houden de verschillen verband met de mate waarin de instelling zich actief richt op het werven en kwalificeren van allochtone deelnemers. Het percentage allochtone deelnemers is de afgelopen jaren licht gestegen, maar staat nog altijd in schril contrast met de opdracht van de sector op het terrein van toegankelijkheid. Met name in de niveau drie en niveau vier opleidingen zijn allochtone deelnemers nog sterk ondervertegenwoordigd. Gelukkig zijn er op dit vlak ook uitzonderingen. We zien steeds meer opleidingen die successen boeken op het terrein van werven en kwalificeren van allochtone deelnemers.

Kwart van de onderzochte opleidingen voldoet niet aan de norm voor programmatijd

De omvang en het gebruik van de programmatijd binnen de opleidingen behoeft speciale aandacht. De Wet op de studiefinanciering bepaalt dat elke opleiding, waarop de studiefinanciering van toepassing is, ten minste 850 klokuren onderwijs dient te omvatten. De registratie van het aantal gerealiseerde klokuren verschaft doorgaans niet een betrouwbaar inzicht. In het kader van de IIT-doorlichtingen is nagegaan of de opleidingen de tijd correct programmeren en de geprogrammeerde tijd ook daadwerkelijk realiseren. In 24 procent van de onderzochte opleidingen was dat niet het geval. Dit houdt in dat een kwart van de opleidingen deelnemers ten onrechte aanspraak geeft op studiefinanciering.

Kwaliteitszorg niet op orde

De inspectie beoordeelde in 1999 de kwaliteitszorgverslagen van alle instellingen. In een hoog percentage van zestig waren de kwaliteitsdoelstellingen onvoldoende concreet en onvoldoende toetsbaar geformuleerd. Adequate kwaliteitsborging met behulp van een kwaliteitszorgsystematiek is beslist nog niet verzekerd. Op enkele andere aspecten zijn wel vorderingen gemaakt, zoals de inbedding in de organisatie en de betrokkenheid van het management.

Hoewel de onderwijsinstellingen in toenemende mate activiteiten ontplooiën op de verschillende terreinen van kwaliteitszorg, slagen zij er over het algemeen nog niet in een operationeel en effectief stelsel van zelfregulering te realiseren. Kernproblemen zijn het niet formuleren van meetbare doelstellingen en het onvoldoende beschikbaar hebben van managementinformatie over feitelijk geleverde prestaties. Dit is te meer een probleem, omdat uit de IIT-doorlichtingen blijkt dat bij meer dan een derde van de instellingen bijna de helft van de genormeerde standaarden als onvoldoende wordt beoordeeld.

Bezorgdheid over de kwaliteit van de examens in het beroepsonderwijs

Het Onderwijsverslag 1999 handelt over BVE-opleidingen die vallen onder de Wet educatie beroepsonderwijs (WEB). Deze wet heeft pas vanaf 1997 gevolgen gekregen

voor de inrichting van het onderwijs. De inspectie heeft daarom alleen de examens van korte opleidingen kunnen onderzoeken.

De kwaliteit van de examens van deze opleidingen is over het algemeen nog sterk onderontwikkeld. Zeventig procent van de onderzochte examentrajecten voldeed niet aan de inspectienorm. Deze examens dekken de eindtermen niet in voldoende mate en zijn niet in overeenstemming met het vereiste niveau.

Nog steeds lijkt het examen meer een zaak te zijn van individuele docenten dan van het onderwijskundig management van de opleiding en de instelling. Er is derhalve reden tot bezorgdheid over het zelfcorrigerend vermogen van de instellingen op het gebied van de kwaliteitsbewaking van examens. Naar het oordeel van de inspectie is dit na alle jaren van signaleringen op dit punt een onaanvaardbare situatie. Tempo en doorwerking van de lichte verbeteringen op dit vlak gaan veel te langzaam of zijn niet breed genoeg. De invoering van externe legitimering heeft nog lang niet overal tot de gewenste verbetering geleid.

Centrale management nog te weinig gericht op het onderwijsproces zelf

De instellingen zullen de gesignaleerde tekortkomingen in de kwaliteitszorg krachtig aan moeten pakken. Het grootste probleem is dat het management van de primaire processen tekortschiet. Het centrale management moet de voorwaarden creëren die het de uitvoerenden mogelijk maken kwaliteitsverbetering daadwerkelijk te realiseren. In navolging van de beoordeling van de inspectie in de verslagen over 1997 en 1998 luidt het oordeel van de inspectie dan ook dat het management van de instellingen zich nadrukkelijker dient te richten op het aansturen van de primaire processen binnen de instelling, teneinde kwaliteitsverbetering te verzekeren.

HOGER ONDERWIJS

Rendement en studieduur

Het rendement van het wetenschappelijk onderwijs vertoont een betrekkelijk stabiel beeld. Na zes jaar is slechts iets minder dan de helft van de instroom afgestudeerd. De gemiddelde studieduur is ook min of meer stabiel en ligt iets boven de zes jaar. Visitatiecommissies vinden beide voor verbetering vatbaar. Het rendement in het hoger beroepsonderwijs na zes jaar beweegt zich rond de 60 procent. De gemiddelde studieduur ligt rond de vier jaar. De visitatiecommissies zijn over het algemeen tevreden over de gemiddelde studieduur. Hun opvatting over de bereikte rendementen is wisselend.

Kwaliteit opleidingen hoger onderwijs volgens visitatiecommissies over het algemeen goed

De inhoudelijke kwaliteit van de opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs kan de toets der kritiek volgens visitatiecommissies doorstaan. Die van de opleidingen in de sectoren techniek en natuur is zelfs goed. De wetenschappelijke vorming van de student kan in het gedrang komen bij opleidingen waar expliciete inhoudelijke eisen zijn geformuleerd die nodig zijn voor de uitoefening van een beroep. Er is een toename van het probleem- en projectgestuurd onderwijs.

De studeerbaarheid van de opleidingen is een voortdurend punt van aandacht van de instellingen. Nog onduidelijk is de invloed van projecten die worden gefinancierd uit het studeerbaarheidsfonds. Ernstige studie-belemmerende factoren komen niet voor.

Ook de inhoudelijke kwaliteit van het hoger beroepsonderwijs wordt door de visitatiecommissies als goed beoordeeld. De opleidingen slagen er steeds beter in de programma's af te stemmen op het beroepenveld. Hoe steviger de eisen vanuit het beroepenveld zijn geformuleerd, des te groter de spanning tussen de noodzakelijke algemene vorming en de



typisch beroepsgerichte vorming. De opleidingscommissies in het hoger beroepsonderwijs moeten nog duidelijk de hun toekomstige plaats vinden.

Bewaking van kwaliteit examens door instellingen gering

De verantwoordelijkheid voor de bewaking van de inhoud en de kwaliteit van de examens is door de overheid neergelegd bij de instellingen. Opvallend is daarom, dat de feitelijke kwaliteitsbewaking door de examencommissies nagenoeg afwezig is. Ook worden in een aantal gevallen door visitatiecommissies (in het HBO) kritische kanttekeningen geplaatst bij de kwaliteit van toetsen.

De onderwijs- en examenregelingen van het wetenschappelijk onderwijs voldoen in het algemeen aan de wet, die van het hoger beroepsonderwijs moeten verbeterd worden.

Alhoewel visitatiecommissies dus constateren dat de opleidingen inhoudelijk goed zijn, moet ook geconstateerd worden dat er vraagtekens te plaatsen zijn bij het onderdeel 'toetsen' in het hoger onderwijs.

Arbeidsmarktpositie hoger opgeleiden goed; matige aansluiting op de arbeidsmarkt van afgestudeerden in sectoren gedrag en maatschappij, taal en cultuur in het wetenschappelijk onderwijs

Van de afgestudeerden van het hoger onderwijs heeft 72 procent een baan waarvoor de eigen of verwante opleiding werd vereist. Alleen in de sectoren gedrag en maatschappij en taal en cultuur van het wetenschappelijk onderwijs ligt het percentage afgestudeerden met een betaalde baan beduidend lager dan in de andere sectoren. Afgestudeerden in deze sectoren hebben een negatiever oordeel dan gemiddeld over de aansluiting tussen opleiding en werk.

De score in de sector gezondheidszorg ligt hoog: gemiddeld 91 procent (bij allochtonen hoger dan autochtonen). Dit houdt waarschijnlijk verband met de sterk geprofessionaliseerde arbeidsmarkt, waar de toegang tot beroepen gereguleerd is door wettelijke opleidingsvereisten.

Allochtonen stromen goed door naar het hoger onderwijs. Over hun succes binnen de opleiding is nog weinig bekend. Hun kansen op de arbeidsmarkt zijn over het algemeen goed en vergelijkbaar met die van autochtonen.

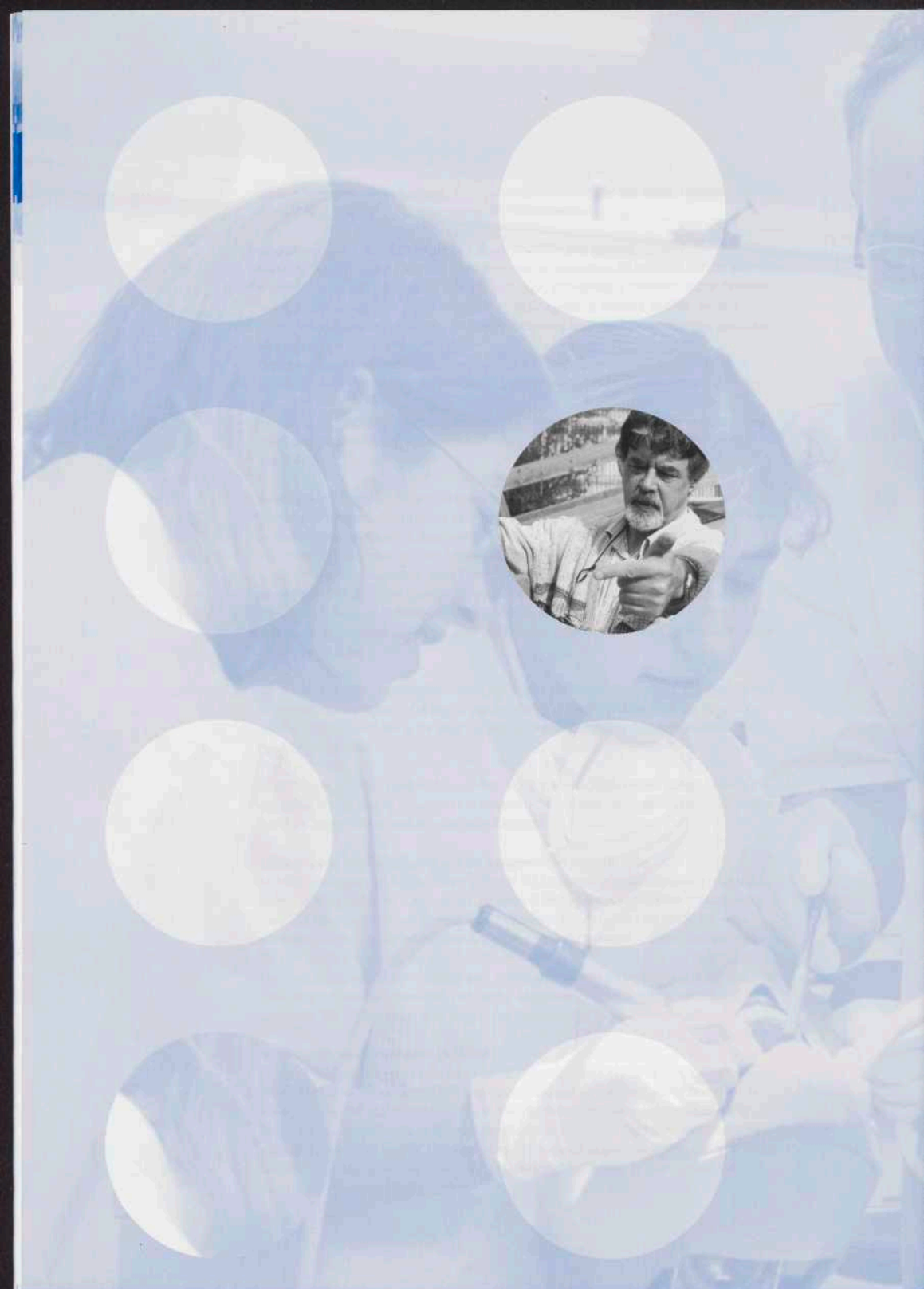
Doorgaande snelle stijging aantal aangewezen instellingen

In 1999 verzorgen 62 hogescholen in totaal 1.126 bekostigde opleidingen. Het aantal bekostigde opleidingen is nauwelijks veranderd. Het aantal aangewezen opleidingen is met 163 toegenomen: een stijging van 49 procent ten opzichte van 1998. De sector economie heeft hierin met 95 opleidingen het grootste aandeel. De aangewezen opleidingen worden verzorgd door 58 instellingen.

Het aantal bekostigde WO-opleidingen, verbonden aan 13 universiteiten, is ten opzichte van 1998 nauwelijks veranderd. Het aantal aangewezen opleidingen is hetzelfde gebleven. De aangewezen opleidingen worden verzorgd door 7 instellingen.

Vergrijping docentencorps blijft uit

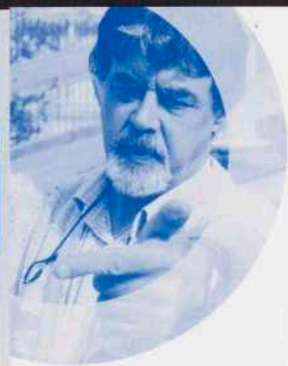
De vergrijping in het wetenschappelijk onderwijs is evident af te lezen uit de cijfers. Sinds 1990 is onder docenten een stijging waarneembaar van het aantal personen in de leeftijd van 51 jaar en ouder. Ook in 1999 is deze categorie opnieuw in omvang toegenomen. Vergrijping van het wetenschappelijk personeel doet zich alleen voor bij mannen. Eind 1998 is bijna 34 procent van de mannen ouder dan vijftig. Het vrouwelijk wetenschappelijk personeel neemt toe in alle categorieën. Hier is geen sprake van vergrijping.



ALGEMEEN DEEL

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	15
2	TIJD VOOR ONDERWIJS	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Vier dimensies van tijd	17
2.3	Perspectieven	21
3	EXAMENS	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Kwaliteitsvoorwaarden en -waarborgen	23
3.3	Bevindingen	24
3.4	Conclusies	25
4	INTEGRATIE VAN INFORMATIE- EN COMMUNICATIE- TECHNOLOGIE (ICT) IN HET ONDERWIJS	27
4.1	Integratie van ICT in leerprocessen en leermiddelen	27
4.1.1	Conclusie	29
4.2	Integratie van ICT in het deskundigheidsprofiel van leraren	29
4.2.1	Conclusie	30
4.3	Integratie van ICT in het onderwijskundig beleid en de bedrijfsvoering	30
4.3.1	Conclusie	31
4.4	Via integratie naar meer dynamiek	32
5	DE ONDERWIJSPOSITIE VAN ALLOCHTONEN	33
5.1	Inleiding	33
5.2	Deelname en doorstroming	33
5.3	Onderwijsopbrengsten	34
5.4	De kwaliteit van het onderwijs	35
5.5	Opleiding en nascholing van leraren	36
5.6	Conclusies	37
6	NALEIVING WET- EN REGELGEVING	39
6.1	Algemeen	39
6.1.1	Tijd	39
6.1.2	Evenredige vertegenwoordiging	39
6.1.3	Verslagverplichting	39
6.2	Sectorspecifieke aanbevelingen en signalen	39
6.2.1	Voortgezet onderwijs	39
6.2.2	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	40
6.2.3	Hoger onderwijs	40



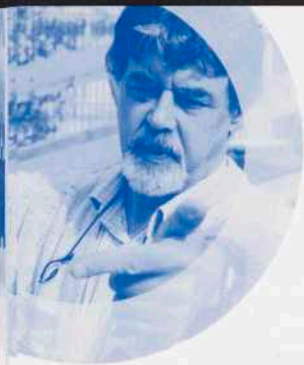
1 INLEIDING

In het algemeen deel van dit Onderwijsverslag worden enkele thema's behandeld waarvoor de inspectie in het bijzonder de aandacht wil vragen. Het onderwijs aan kinderen met een allochtone achtergrond krijgt jaarlijks aandacht en zal die ook in de komende jaren behouden. Door de vele publiciteit over dit onderwerp is de inspectie bescheiden in wat ze aan de feiten wil toevoegen. Ze pretendeert hier geen volledige en uitputtende behandeling: die heeft adequaat plaatsgevonden, bijvoorbeeld in de samenvattende publicatie van het SCP (Tesser, Mertens en Van Praag, 1999).

De thema's tijd, examens en ICT worden hier gepresenteerd omdat er een bepaald verband tussen deze drie kan worden gezien. Tijd is een relatief goed waarneembare en duidelijke grootheid waarmee onderwijs geïdentificeerd wordt en waarmee intensiteit en omvang kan worden aangegeven. Niet altijd even makkelijk, maar toch. Het maakt het onderwijs tastbaar. Hetzelfde kan gezegd worden van examens. Het examen is lange tijd in het hele onderwijs, behoudens het basisonderwijs, een tamelijk transparant fenomeen geweest. Een fenomeen omgeven door bepaalde procedures en rituelen die beoogden het examen waarneembaar te maken. Tijd en examineren zijn twee grootheden van het klassieke onderwijs. De ontwikkelingen rond de toepassing van ICT, maar niet alleen die, beogen het onderwijs op een andere leest te schoeien. Dat is goed, noodzakelijk maar ook ingewikkeld. Regelmatig blijkt dat deze benaderingen niet helemaal in te kaderen zijn in de klassieke vooronderstellingen, bijvoorbeeld over tijd en over examens. Soms is dat integer en terecht, soms zijn het opportuniteitsoverwegingen die om een acceptabel argument vragen. Door de behandeling van deze drie aspecten wil de inspectie de samenhang in het denken over de onderwijsontwikkeling bevorderen. Tevens moet voor het onderwijs zo duidelijk mogelijk worden aangegeven welke grootheden met welke reden vastgezet worden. Daarmee is dan ook duidelijk hoe groot het eigen speelveld voor de ontwikkeling van een 'nieuw onderwijs' is. Uiteraard is ook de discussie over die grootheden daarmee niet afgerond of buiten haakjes geplaatst; het geeft slechts aan dat verandering ervan een besluit vergt van meer betrokkenen dan van uitsluitend de onderwijsinstellingen.

De analyse laat zien dat de factor tijd nogal gevarieerd in de verschillende delen van het onderwijs gehanteerd wordt. Dit betreft zowel de wetgever als het onderwijs zelf. De inspectie meent dat het goed is het gesprek over tijd weer intensief te voeren tegen de achtergrond van de verschillende functies die tijdaanduidingen vervullen. Bij de verdergaande autonomie van onderwijsinstellingen en de verhoogde druk uit de omgeving van het onderwijs (bijvoorbeeld door evaluaties en bekostigingssystematieken) vereist de uitvoering van examens veel professionele aandacht. De inspectie stelt helaas vast dat instellingen hierbij steeds vaker overvraagd worden. Problemen die zich bij het examineren voordoen, worden gerelativeerd onder verwijzing naar een 'nieuw onderwijs' waarbij examineren als een eigenstandige activiteit veel minder prominent aanwezig zou zijn. Het 'nieuwe onderwijs' wordt uiteraard sterk in verband gebracht met de toepassing van ICT. Wanneer onderwijs hierdoor inderdaad een essentieel andere verschijningsvorm krijgt, dan is het zaak tijdig onder ogen te zien welke consequenties daarvan aanvaardbaar zijn voor wezenlijke en empirisch waarneembare grootheden als tijd (mits goed gedefinieerd) en examens. Zeker voor het perspectief van een toezichhouder is dit van groot belang.

Bij de behandeling van de thema's in het algemene deel van dit Onderwijsverslag komt de belangrijke rol van de leraar naar voren. Er wordt gepleit voor meer en beter taalonderwijs aan allochtonen, een betere benutting van de programmatijd, een grotere toepassing van informatie- en communicatietechnologie en blijvende alertheid op de integriteit van examens.



De beschikbaarheid van een bekwaam docentencorps is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Het is genoegzaam bekend dat deze voorwaarde lang niet overal vervuld is.

De beschikbaarheid van een bekwaam docentencorps is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Het is genoegzaam bekend dat deze voorwaarde lang niet overal vervuld is.

De beschikbaarheid van een bekwaam docentencorps is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Het is genoegzaam bekend dat deze voorwaarde lang niet overal vervuld is.

De beschikbaarheid van een bekwaam docentencorps is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Het is genoegzaam bekend dat deze voorwaarde lang niet overal vervuld is.

De beschikbaarheid van een bekwaam docentencorps is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Het is genoegzaam bekend dat deze voorwaarde lang niet overal vervuld is.

De beschikbaarheid van een bekwaam docentencorps is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Het is genoegzaam bekend dat deze voorwaarde lang niet overal vervuld is.

De beschikbaarheid van een bekwaam docentencorps is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Het is genoegzaam bekend dat deze voorwaarde lang niet overal vervuld is.

De beschikbaarheid van een bekwaam docentencorps is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Het is genoegzaam bekend dat deze voorwaarde lang niet overal vervuld is.

De beschikbaarheid van een bekwaam docentencorps is hiervoor een belangrijke voorwaarde. Het is genoegzaam bekend dat deze voorwaarde lang niet overal vervuld is.

2 TIJD VOOR ONDERWIJS

2.1 Inleiding

Het thema 'tijd' is een onderwerp van belang. De onderwijstijden zijn al lange tijd onderwerp van overheidsbemoeienis en wetgeving. Reeds in de Onderwijswet van 1806 werden de schooltijden voorgeschreven. Ook daarvoor golden richtlijnen voor de tijd waarin het onderwijs moest plaatsvinden. De maatschappij en de overheid hebben altijd gehecht aan het reguleren van de onderwijstijden.

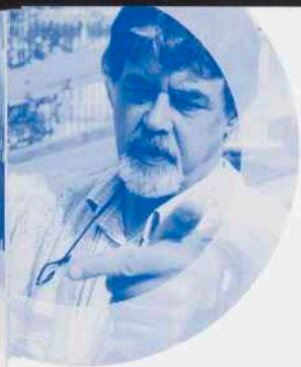
In de literatuur over onderwijs wordt voldoende tijd gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het feitelijk leren. Onderwijsdeelnemers moeten tijd krijgen om kennis te nemen van het leerstofaanbod en om zich vaardigheden eigen te maken. Van belang is dat zij die tijd nemen en ook daadwerkelijk besteden aan leren. Tijd vormt een centrale schakel tussen het leerstofaanbod en de resultaten die leerlingen en studenten behalen. Hiermee vormt tijd een belangrijk aspect van de kwaliteit van onderwijsinstellingen. Het belang van tijd reikt echter verder dan alleen het zijn van een conditie om tot prestaties te komen. In de eerste plaats is de verdeling van tijd één van de belangrijkste ordenende principes in de maatschappij. Deze ordening - op tijd beginnen, dagritme en dergelijke - leren onderwijsdeelnemers in en door het onderwijs. Het is bekend dat leerlingen moeilijk plaatsbaar zijn op de arbeidsmarkt wanneer zij een langdurige verzuim-historie en een onregelmatig schoolbezoek kennen; zij hebben moeite met het werkritme. Scholen spelen ook op een andere wijze een rol in dit orderingsproces. Ouders van niet-zelfstandige leerlingen rekenen erop dat scholen gedurende de tijd dat zij werken, zorg dragen voor de opvang van hun kinderen. Een verstoring van dit ritme leidt tot problemen in andere segmenten van de maatschappij. De tijd van onderwijsdeelnemers kan niet los worden gezien van tijdsbesteding in het algemeen en van maatschappelijke ontwikkelingen die zich voordoen. De maatschappij en maatschappelijke instellingen zijn toegankelijker geworden en doen meer een beroep op de tijdsbesteding van de onderwijsdeelnemers. De druk vanuit de arbeidsmarkt neemt toe. Zo is de hoeveelheid tijd die scholieren en studenten besteden aan werk toegenomen: van 3,2 uur per week in 1975 tot 4,5 uur in 1995 (SCP, 1996). Ouderejaars studenten besteedden in 1999 gemiddeld ruim vijf uur per week aan werk (IOWO, 1999). Zo'n 75 procent van de studenten heeft een baantje. De tijd die wordt besteed aan studie neemt duidelijk af wanneer dit baantje meer dan 500 uur per jaar kost. Van de ICT-ontwikkelingen in 'on-line education' en 'life long learning' wordt een belangrijke invloed verwacht op de programmering van onderwijstijd en op de tijdsbesteding van docenten en studenten.

2.2 Vier dimensies van tijd

Bij de discussie over tijd is het van belang de verschillende dimensies van tijd goed van elkaar te onderscheiden. Het gaat daarbij om de dimensies programmatijd, studietijd, werktijd en bedrijfstijd¹.

Programmatijd en studietijd zijn dimensies die een zekere voorspellende waarde hebben voor de bereikte leerresultaten van de onderwijsdeelnemers. De dimensies werktijd en bedrijfstijd zijn van een andere orde.

De dimensies programmatijd en studietijd hebben een directe relatie met aspecten als leerplicht, leeftijd van de onderwijsdeelnemers en veronderstelde zelfstandigheid. Dit heeft zich vertaald in de wettelijke voorschriften over tijd. Zo zijn voor het primair onderwijs (PO) richtlijnen in de wet vastgelegd voor de minimale programmatijd. Voor de sectoren voortgezet onderwijs (VO), beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE) is sprake van



een combinatie van minimale programmatijd (voor BVE volgens de Wet Studiefinanciering²) en studielast. In het hoger onderwijs (HO) is gekozen voor enkel een studielastbenadering. De wetgever acht het gewenst om voor leerplichtige leerlingen de programmatijd te reguleren om op deze wijze leren onder begeleiding te garanderen. De wetgever treedt terug in het reguleren van programmatijd voor onderwijsdeelnemers die niet meer leerplichtig zijn, en van wie men veronderstelt dat ze de studie kunnen inrichten met een grote mate van zelfstandigheid. Tijd wordt dan benaderd vanuit de dimensie studietijd. Deze benadering biedt de mogelijkheid programma's in de tijd op maat samen te stellen. Maar de benadering brengt ook het risico met zich mee dat instellingen te weinig alert zijn op het programmeren van voldoende programmatijd en studielast.

De inspectie is van oordeel dat de verhouding tussen programmatijd en studietijd nog op veel plaatsen in het onderwijs onvoldoende beredeneerd is gekozen, zonder de feitelijke werking te evalueren. In het volgende overzicht wordt de formele en (naar schatting) feitelijke verhouding weergegeven tussen programmatijd en studietijd voor de diverse onderwijssectoren. De schatting van de feitelijke programmatijd en studietijd is gebaseerd op: beperkte kennis over de mate waarin instellingen tijd programmeren; schattingen over het verlies van programmatijd bij realisatie van de geprogrammeerde tijd; en schattingen over tijdsbesteding van leerlingen en studenten. Binnen de hogere onderwijssectoren treden grote verschillen op in de door studenten ontvangen programmatijd en de daarmee samenhangende totale studielast. Dit komt doordat de programmatijd sterk wisselt bij de diverse opleidingen. Ook de interpretatie is verschillend van wat valt onder programmatijd.

¹ (naar Ministerie van OCenW, 1995):

Programmatijd (onderwijstijd) is de tijd die onderwijsinstellingen bieden aan de deelnemers in de vorm van les- of contacturen. Het gaat hierbij niet alleen om de geplande (bruto) programmatijd. Programmatijd kan verloren gaan doordat scholen later beginnen, eerder eindigen; door verplaatsingen van leerlingen naar dislocaties of lokalen; door lesuitval; door een niet effectieve benutting van tijd tijdens de lessen. De tijd die resteert, wordt de gerealiseerde (netto) programma- of onderwijstijd genoemd.

De studietijd (leertijd, studielast) is de tijd die door de deelnemers wordt besteed aan het leren/de studie. De invalshoek is hier de deelnemer aan het onderwijs. De op school gerealiseerde programmatijd hoeft niet gelijk te zijn aan de leer- of studietijd van de onderwijsdeelnemers. Niet alle leerlingen gaan op dezelfde leertijd naar school, niet alle onderwijsdeelnemers doen even lang over de opleiding. Bovendien leren zij voor een deel buiten de school of zelfstandig binnen de school al dan niet onder begeleiding.

Werktijd is de tijd die leraren besteden aan taken ten behoeve van het onderwijs. Het gaat zowel om de contacttijd: de tijd die besteed wordt aan het geven van onderwijs, als om de tijd die leraren besteden aan andere dan lesgevende taken. De bedrijfstijd is de tijd die onderwijsinstellingen besteden om hun diensten aan te bieden. De inspectie signaleert duidelijke ontwikkelingen om de bedrijfstijd van instellingen te verruimen om zo aan maatschappelijke vragen tegemoet te komen.

² Het voorstel van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 1999) om hiervoor de norm van duizend uur in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs op te nemen, is overgenomen in het regeerakkoord.

Tabel 2.1 Formele en geschatte feitelijke programmatijd en studietijd (studielast) in 1999

Sector	Wetgeving (uren per jaar)		Feitelijk (uren per jaar)		Opmerkingen
	Programma-tijd	Studietijd (studielast)	Programma-tijd	Studietijd (studielast)	
PO 1-4 PO 5-8	880 1.000	n.v.t. n.v.t.	880 1.000	n.v.t. 1.040	Huiswerk alleen in bovenbouw, naar schatting 1 uur per week. Dit is extra tijd.
VO 1e fase	1.280*	n.v.t.	1.150*	1.260-1.470*	• ±10 procent uitval 1.280 uur bavo; • 2,5-7,5 uur huiswerk per week
VO 2e fase	1.000	1.600	900	1.600	• 1.000 uur tweede fase wordt niet op jaarbasis gehaald; • studielast tweede fase: nog onduidelijk, signalen - dat deze schommelt rond de 1.600 uur; piekbelasting;
BVE	SF norm 850	1.600	600-1.200	1.000-1.400	• 850 uur wordt in kwart instellingen niet correct gepland of niet gerealiseerd; • bandbreedte vervoersteerde programmatijd tussen < 600 en 1.200 uur per week; • geschatte bandbreedte studielast tussen 1.000 en 1.400 uur, werkelijke studielast niet bekend; • fors verlies realisatie programma-tijd.
HBO		1.680	420-1.470	1.180	• grote verschillen per sector; • bandbreedte programmatijd HBO tussen 10 en 35 uur per week (42w); • geschatte gemiddelde werkelijke studielast hbo 28 uur per week.
WO		1.680	380-1.050	1.350	• bandbreedte programmatijd WO tussen 8 en 25 uur per week; • geschatte gemiddelde werkelijke studielast WO: 32 uur per week bij studieduur van vijf jaar.

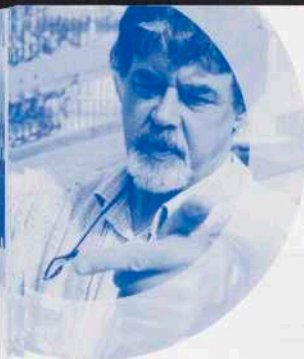
* Lesuren van vijftig minuten

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Momenteel bestaat er geen goede kennis over de meest ideale verhouding tussen programmatijd en studietijd; deze is slechts beschikbaar voor het hoger onderwijs, op basis van zeer weinig onderzoek. Wijnen (1992) en Van der Vleuten (1996) schetsen voor het hoger onderwijs een optimale verhouding van 30-40 procent programmatijd en 60-70 procent zelfstudietijd, waarbij voor opleidingen met een hoge vaardighedencomponent de programmatijd hoger zou moeten zijn.

De verhouding zal verschillend zijn voor de onderscheiden onderwijssectoren, onderwijs-niveaus en groepen leerlingen. De inspectie acht het gewenst dat er over dit onderwerp meer kennis geordend beschikbaar komt. Van elke instelling mag worden verwacht dat ze een goed geadstrueerde opvatting heeft over deze verhouding. Evaluaties zouden er toe moeten bijdragen deze opvatting te verfijnen of bij te stellen. Voor het toezicht op de realisatie van de wettelijk voorgeschreven tijd is de studielastnorm ongeschikt. Deze is namelijk slechts bij studenten vast te stellen. Er zijn talrijke indicaties dat de feitelijke studielast, met name in het hoger onderwijs, in veel opleidingen lager is dan de wettelijk bepaalde studielast, zeker gerekend op jaarbasis (Inspectie van het Onderwijs, 1997, 1998b, 1999).

Op basis van haar bevindingen in de afgelopen jaren (zie Hoffmans, 2000 en in het onderhavige verslag PO, paragraaf 3.2, VO, paragraaf 2.5 en 3.1, BVE, paragraaf 9.2 en 11.4, HO, paragraaf 4.2) komt de inspectie tot vier hoofdconclusies over 'tijd'.



De eerste conclusie luidt dat er in de praktijk minder tijd wordt besteed aan onderwijs dan door de wetgever bedoeld. Er is niet alleen een discrepantie tussen de wettelijke norm en de feitelijke programmering, maar ook tussen de geprogrammeerde en de gerealiseerde tijd. Een belangrijk punt van zorg is het niet volledig plannen van de formele programmatijd. De inspectie constateert dat in het voortgezet onderwijs de formele programmatijd onvoldoende kan worden gepland (mede vanwege rechtspositionele belemmeringen) en dat er ook problemen zijn in het beroepsonderwijs. Geen enkele school voor voortgezet onderwijs voldoet aan de wettelijke eis van 1.280 uren in de basisvorming. Ook de 1.000 uur programmatijd in de nieuwe tweede fase HAVO/VWO wordt op jaarbasis niet geheel gepland. In het beroepsonderwijs constateerde de inspectie dat 60 procent van de opleidingen niet voldeed aan de 850-uur WSF-norm na de inwerkingtreding van de WEB. In de jaren 1998 en 1999 is deze programmering verbeterd. Toch voldoet een kwart van de opleidingen nog steeds niet aan de norm door ofwel een te ruime interpretatie van de term contacturen¹ (zie BVE, paragraaf 11.4) ofwel door het niet-realiseren van de programmatijd.

Voorts blijkt in het algemeen dat de geplande programmatijd in praktijk niet wordt gerealiseerd. De factoren die dit mede verklaren, betreffen van schoolzijde structurele organisatorische maatregelen en de personeelsproblemen. Van leerling- en studentenzijde betreft het verzuim en een te lage studie-inzet. Voor een deel houdt dit laatste verband met het feit dat jongeren meer tijd besteden aan werk vergeleken met vroeger.

Overal treedt verlies van programmatijd op. Dit is relatief klein in het primair onderwijs en groter in de overige sectoren:

- In het primair onderwijs wordt 7 procent van de geprogrammeerde tijd niet gerealiseerd.
- In het voortgezet onderwijs is het tijdverlies aanzienlijk:
 - 5 procent van de programma's wordt niet gegeven vanwege vergaderingen, studiedagen en dergelijke;
 - 5 à 10 procent van een lesuur direct na een voorafgaand lesuur gaat verloren vanwege het verplaatsen van leerlingen en/of leraren;
 - een lesuitalt van ruim 4 procent door ziekte en vacatures.

Overigens wordt 5 procent van de geplande lessen besteed aan lesvervangende activiteiten, zoals excursies, projecten, introductieweken en sportdagen.

- In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie blijkt de registratie van de gerealiseerde programmatijd (zowel per instelling als per opleiding) zo verschillend in opzet en kwaliteit, dat daarover geen algemene uitspraken kunnen worden gedaan. De doorlichtingen van de inspectie wijzen uit dat de aanwezigheidsregistratie van deelnemers veel te wensen over laat. Instellingen voeren onvoldoende beleid gericht op het adequaat bewaken van de feitelijke studiebelasting, bijvoorbeeld door realiteits-toetsing of meting in het kader van de kwaliteitszorg. De inspectie komt op een schatting van 5 à 10 procent verlies van programmatijd door organisatorische maatregelen, waaronder lesuitalt.
- In het hoger onderwijs is niets bekend over de realisatie van de geplande programmatijd. Hier speelt vooral het grote verschil in programmatijd tussen sectoren, en de indicaties dat de feitelijke studielast op veel plaatsen lager is dan de beoogde.

Een tweede conclusie luidt dat er sprake is van onderbenutting van tijd. In het primair onderwijs zijn er nog te weinig scholen die tijd gebruiken als een middel om achterstanden weg te werken of onderwijs-op-maat te bieden. Te veel nog wordt aan alle leerlingen dezelfde tijd gegund om tot prestaties te komen, terwijl sommige leerlingen meer tijd nodig hebben om het einddoel te bereiken. Daarnaast is het belangrijk het gebruik van tijd af te stemmen op leerlingen die meer aankunnen.

¹ Definitie contacturen BVE: alle onderwijsactiviteiten die plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van docenten en verantwoord worden in de OER.

Ook kan de regelgeving belemmerend zijn voor het ontwikkelen van 'tijdsbeleid'. Zo wordt het vergroten van de bedrijfstijd voor het reguliere onderwijsprogramma belemmerd door regels voor de vakantiespreiding. Terwijl het schooljaar per regio een ander verloop heeft, zijn centrale examens landelijk vastgelegd. Daardoor treden verschillen op in programmatijd van enkele weken in het examenjaar.

De inspectie signaleert verder dat tijd nog te weinig deel uitmaakt van het onderwijskundige beleid van scholen, vooral wat betreft de garantie op programmatijd voor de deelnemers. Tijd wordt nogal eens gezien als een sluitpost van de 'onderwijsbegroting' van scholen: programmatijd wordt te vaak gereduceerd om organisatorische problemen op te lossen. Naar het oordeel van de inspectie wordt te gemakkelijk de programmatijd van leerlingen verminderd onder invloed van personeelstekorten, dan wel vanwege arbeidsvoorwaardelijke zaken. Door het groeiende personeelstekort doen zich steeds meer problemen voor met de realisatie van de geplande programmatijd. Dit is een serieuze bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs.

Er zijn echter scholen die creatieve oplossingen bedenken voor deze problemen, zonder dat dit ten koste gaat van de programmatijd van deelnemers (zie PO, paragraaf 3.2.4). Deze scholen benutten tijd als een onderwijskundige grootheid met het oog op het bereiken van optimale leerresultaten. Voorbeelden hiervan zijn: de zorgvuldig begeleide inzet van assistenten, begeleiders in scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs, de benutting van de mogelijkheden van ICT en het hanteren van alternatieve werk- en organisatievormen. In een integraal beleid op dit terrein én in tijdmanagement ligt een belangrijke sleutel voor kwaliteitsverbetering in het onderwijs. Het primair onderwijs laat zien dat scholen die een dergelijk beleid voeren zeer goed in staat zijn om te voldoen aan de gestelde tijdsnormen en tijdverlies weten te beperken tot een minimum.

Een laatste conclusie luidt dat het 'denken in bedrijfstijden' in het onderwijs zich beperkt tot het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, en het hoger onderwijs. In het primair en voortgezet onderwijs zijn scholen voor het programma vijf dagen in de week open van half negen tot half vier en dat gedurende minder dan 40 weken per jaar ('s woensdags meestal een halve dag in het primair onderwijs). De rest van de tijd zijn de meeste scholen gesloten voor leerlingen, althans voor het onderwijsprogramma. Voor bepaalde leerlingen en ouders levert dit problemen op. Het zelfstandig thuis leren lukt niet iedereen omdat de fysieke omstandigheden er niet naar zijn of omdat de goede ondersteuning daarvoor ontbreekt. De lange vakantieperiodes leveren leerverlies op. Vooral zwakkere en allochtone leerlingen hebben behoefte aan meer tijd. Sommige scholen - vooral in het voortgezet onderwijs - springen hierop in en organiseren ook onderwijs op zaterdag en in de vakantieperiodes. De bedrijfstijden van scholen voor primair onderwijs zijn gebaseerd op de naschoolse beschikbaarheid thuis van (een van) de ouders. Wie naschoolse opvang wil, moet dat zelf organiseren. Toch zijn er ook initiatieven van scholen om het aanbod te verbreden en de tijd te verlengen, waarin in scholen activiteiten voor en met leerlingen worden ontplooid.

Op grond van deze vier conclusies pleit de inspectie voor het voeren van een beter tijdsmanagement door de onderwijsinstellingen en het stellen van reële tijdsnormen door de wetgever.

2.3 Perspectieven

De actuele discussies over tijd zijn niet alleen uitdrukking van een algemeen toegenomen bewustwording van tijd. Ze illustreren ook de veranderingen in het onderwijs van een enkelvoudige naar een meer gedifferentieerde structuur qua tijd. Deze veranderingen zijn reeds langer gaande binnen de hogere onderwijssectoren. Het afgelopen jaar waren ze onderwerp van discussie in het basisonderwijs. In deze sector vallen van oudsher de



dimensies programmatijd, leertijd, werktijd en bedrijfstijd min of meer samen. De tijd die leerlingen in de school doorbrengen, is tevens de tijd dat het schoolgebouw open is en leraren onderwijs geven. Vanuit deze gedachtegang heeft een verandering in een van de dimensies direct gevolgen voor de andere.

De huidige situatie waarin het onderwijs verkeert, vraagt om een andere benadering. De enkelvoudige structuur moet volgens de inspectie worden verlaten. Het onderwijs wordt namelijk anders ingericht en maatschappelijke ontwikkelingen maken dit nodig. Tijd wordt steeds meer expliciet een economische factor. Het individueel kunnen beslissen over tijdsbesteding is steeds meer een groot goed geworden in de samenleving. Programmatijd en studietijd dienen elk op hun eigen merites te worden beoordeeld, niet als afgeleide van arbeidsvoorwaardelijke zaken en bekostigingsregelingen. De inspectie acht een goed gestructureerd onderwijsprogramma een noodzakelijke voorwaarde voor leren. Programmatijd en studietijd zijn belangrijke schakels tussen het onderwijsaanbod en het bereiken van resultaten. Bovendien is de programmatijd voor niet-zelfstandige leerlingen in belangrijke mate structurerend in het maatschappelijke leven. Kinderen worden in scholen opgevangen. Dat geeft opvoeders de zekerheid dat in die tijd de verantwoordelijkheid duidelijk is belegd. Een goed gestructureerd onderwijsprogramma vergroot de kans op leren en ontwikkeling. Bovendien is er op veel plaatsen juist een behoefte aan meer tijd, in het bijzonder voor sommige groepen die kampen met achterstanden.

De inspectie heeft bij de evaluatie van de basisvorming aangegeven dat er sprake moet zijn van een reële norm van 30 uur programmatijd per week (over 38 weken per jaar) in de basisvorming (Inspectie van het Onderwijs, 1999). Hiermee kan ruimte voor schoolontwikkeling gecreëerd worden. Uitgangspunt voor de inspectie is dat de totale kwestie van de programmatijd helder aan de orde wordt gesteld en controleerbaar blijft. De discussie over tijd dient inhoudelijk gevoerd te worden, onderscheiden naar de dimensies programmatijd, studietijd, werktijd en bedrijfstijd. Het advies van de Stuurgroep Dagindeling (1999) kan daarvoor een goede aanleiding vormen evenals het SCP-rapport 'Scholen onder druk' (Bronneman-Helmers en Taes, 1999).

3 EXAMENS

3.1 Inleiding

In vrijwel alle onderwijsstelsels is het examen het middel om aan te tonen dat de kandidaat de gewenste kwalificaties heeft bereikt. Het feit dat het examen zo wijd verbreid is, wil niet zeggen dat het onomstreden is. Integendeel, het examen is een van de meest bediscussieerde thema's van de onderwijspraktijk. Er is bijvoorbeeld gewezen op de beperkte voorspellende waarde voor de kans op succes in vervolgonderwijs of in een beroep. Een ander thema dat vaak als nadeel van examens wordt genoemd, is dat nationaal vastgestelde examenprogramma's of eindtermen remmend kunnen werken op noodzakelijke innovaties. Het kost immers veel studie en overleg om deze programma's te veranderen. Het gevaar bestaat dat de verantwoordelijke instanties er niet in slagen de nationale programma's tijdig te herzien, zodat het onderwijs moet blijven voorbereiden op verouderde exameninhouden. Hoewel er bij herhaling is gewezen op de beperkingen van examens, overheerst toch in verreweg de meeste onderwijsstelsels de opvatting dat er geen beter middel is om vast te stellen of de kandidaten de vereiste kwalificaties hebben bereikt. Het vertrouwen in het examen als maatschappelijk instituut overheerst nog steeds en examens worden in het maatschappelijk verkeer gerespecteerd.

Bij examens gaat het erom of er sprake is van een eerlijk en betrouwbaar onderzoek naar datgene wat een kandidaat geacht wordt te kennen en te kunnen. Van examens moet men kunnen verwachten dat zij tot op zekere hoogte een waarborg inhouden ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs dat eraan vooraf is gegaan.

Maar er zijn ook andere functies: zij verschaffen de gediplomeerde kandidaat rechten om vervolgopleidingen te volgen of om een bepaald beroep te kunnen uitoefenen. Bovendien kunnen door middel van examens, onderwijsdoelstellingen of eindtermen worden geoperationaliseerd waarvoor moet worden opgeleid. Examens moeten als zodanig onomstreden zijn, diploma's moeten maatschappelijk hoog worden gewaardeerd. Er is dan sprake van integrale examinering

3.2 Kwaliteitsvoorwaarden en -waarborgen

Voorwaarden die in het algemeen gelden voor de integriteit van examens zijn:

- De erkenning dat in alle gevallen het examen wordt afgenomen door een instantie die daartoe bevoegd is en dat het examen leidt tot diploma's die op een wettelijke grondslag zijn gebaseerd.
- De inhoud van het examen moet allereerst bestaan uit een geheel van kennis en vaardigheden dat maatschappelijk relevant wordt gevonden door partijen die daarvoor een maatschappelijk draagvlak kunnen vormen. Het examenprogramma moet worden beschreven in concrete termen die het gewenste beheersingsniveau van de kandidaat duidelijk aangeven. Het moet bruikbaar zijn als richtlijn voor de opleiding en het moet de maatstaven kunnen opleveren om te beoordelen of de kandidaat mag slagen of moet worden afgewezen.
- Kwaliteitseisen die aan een examen moeten worden gesteld betreffen de validiteit en de betrouwbaarheid, ofwel de toetstechnische eisen ten aanzien van de examenopgaven, en eisen ten aanzien van de afname en logistiek.
- De taakvervulling door betrokkenen dient onberispelijk te zijn. Het gaat dan om het tijdig en correct vaststellen door het bevoegd gezag van examenreglementen en -al naar gelang de onderwijssoort - programma's van toetsing en afsluiting en onderwijs- en examenregelingen. Ook van belang is het tijdig inlichten van examinatoren en kandidaten bij wijzigingen in de regels, het zorg dragen voor een adequate examen-



organisatie, een goede en tijdige correctie, en vaststelling en verwerking van de uitslagen. Tot slot behoren tot de taken van de instellingen ook een adequate registratie en verwerking van de uitslagen en de afgifte van correcte diploma's. Evaluatie van de werkzaamheden met het oog op de voorbereiding voor het volgende jaar, maakt de cyclus rond.

Per onderwijssector zijn de wettelijke regelingen voor waarborg van de kwaliteit verschillend. Dit heeft in belangrijke mate te maken met de functies die het examen binnen een sector heeft: hoofdzakelijk kwalificerend voor vervolgonderwijs of primair kwalificerend voor toegang tot de arbeidsmarkt. Wettelijke regelingen ademen doorgaans ook iets van de tijdgeest en weerspiegelen een visie op verantwoordelijkheden van betrokken partijen ten aanzien van de bewaking en ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs en de examens.

De sector voortgezet onderwijs kent een centraal schriftelijk eindexamen plus een schoolonderzoek. In het beroepsonderwijs kent men geen eindexamen, maar een reeks tentamens of examentoetsen die tot een einduitslag leiden.

Behalve deze verschillen zijn er ook verschillen in de wijze van formulering en vaststelling van examenprogramma's of eindtermen. En er gelden andere procedures ten aanzien van de vaststelling van examenopgaven en correctie- en uitslagregels. Het voortgezet onderwijs kent een centrale examencommissie, het beroepsonderwijs kent exameninstellingen die zorg dragen voor externe legitimering. De verplichting tot centrale melding en registratie van examenuitslagen bestaat bij het beroeps- en het hoger onderwijs niet.

De mate van inrichtingsvrijheid die onderwijsinstellingen hebben voor (delen van) het examen, betekent dat er geen sprake is van volledige standaardisatie en dat de wettelijke regelingen geen volledige garantie bieden voor betrouwbaarheid, validiteit, transparantie, helderheid van procedures en omstandigheden van schoolinterne gedeeltes van het examen. De inspectie meent dat bij de huidige verdeling van verantwoordelijkheden, het stelsel van interne en externe kwaliteitszorg een essentiële rol speelt bij het bepalen en verbeteren van de kwaliteit van de examens en het niveau van de afgestudeerden voor de diverse sectoren in het Nederlandse onderwijs.

3.3 Bevindingen

De mate waarin de inspectie direct zicht heeft op de kwaliteit van examens varieert per sector. In het voortgezet onderwijs vormen de verplicht te melden examenuitslagen en de bezoeken van de inspectie een belangrijke bron. Verder wordt het oordeel bepaald op steekproefsgewijs onderzoek naar examenreglementen en programma's van toetsing en afsluiting. In het hoger onderwijs is er in het algemeen geen overkoepelend zicht op het functioneren van examencommissies van onderwijsinstellingen. Hetzelfde geldt voor de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Voor alle drie de sectoren geldt dat de inspectie op grond van gerichte controle weet dat een groot deel van de instellingen er niet in slaagt de reglementen volledig te laten voldoen aan de wettelijke vereisten (zie VO, paragraaf 2.6, BVE, paragraaf 5.2.2, HO, paragraaf 4.3).

Er zijn ook andere signalen die aanleiding geven tot bezorgdheid. Inspectie-onderzoek naar schoolonderzoeken in het voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 1999d) toont dat het deel van het examen dat onder verantwoordelijkheid van de school wordt uitgevoerd, niet altijd voldoet aan de eisen die mogen worden gesteld aan constructie, afname en beoordeling van een integer examen. Bij het centraal examen bestaat deze twijfel niet, maar het eindcijfer wordt voor de helft bepaald door het schoolonderzoek. Waar het schoolonderzoek meer gericht is op het toetsen van de eigen onderwijsdoelen, mogelijkheden biedt tot afstemming op verschillen tussen leerlingen en gebruik kan maken van het oordeel van leraren die een completer beeld van hun leerlingen hebben, kan een zekere discrepantie verwacht worden tussen scores op het schoolonderzoek en

scores op het centraal examen. De inspectie heeft in 1999 geconstateerd dat het verschil tussen het gemiddelde cijfer voor het schoolonderzoek en het centraal examen voor bepaalde groepen leerlingen structureel groter is dan voor andere. Het gaat om allochtone leerlingen, om meisjes en om vertraagde leerlingen. Hoewel hier sprake kan zijn van een interactie-effect van leerlingkenmerken met gemeten vaardigheden, zal dit gegeven in het kader van de bewaking van de integriteit van examens de aandacht van de inspectie houden.

In de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie heeft de inspectie bij herhaling grote bezorgdheid uitgesproken over de kwaliteit van de schoolexamens bij het beroepsonderwijs. Van de 141 examentrajecten die in 1999 zijn beoordeeld, waren er 10 niet te beoordelen vanwege ontbrekende gegevens. Van de resterende 131 vormden bij 70 procent de examenonderdelen geen voldoende afspiegeling van de eindtermen en waren de opgaven beneden het vereiste niveau. Hoewel het nog te vroeg is om definitief te oordelen over de effecten van de invoering van externe legitimering, wijzen de eerste bevindingen nog niet op verbeteringen. Met name moet veel verbeterd worden op het punt van het maken van goede afspraken over de uitvoering van externe legitimering tussen partijen en de naleving daarvan. De tekortkomingen op het gebied van de examens in het beroepsonderwijs die de inspectie uit eigen onderzoek heeft gesignaleerd, werden niet naar voren gebracht in de door de instellingen uitgebrachte kwaliteitszorgverslagen. Dit laatste is ernstig gezien de essentiële rol die aan kwaliteitszorg wordt toegekend bij het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs en examens.

In recente visitatierapporten uit het hoger beroepsonderwijs werden kanttekeningen geplaatst bij de gerealiseerde kwalificaties van verschillende opleidingen. Bij de visitatierapporten uit 1999 werd opgemerkt dat opleidingen doorgaans onvoldoende aandacht besteden aan en onvoldoende zicht hebben op de mate waarin de eindtermen daadwerkelijk zijn gerealiseerd aan het einde van de opleiding. Hoewel het propedeutisch examen in het hoger onderwijs de formele cesuur tussen twee fasen in de opleiding vormt, constateert de inspectie dat het bij de meeste, zo niet alle opleidingen, mogelijk is studieonderdelen uit de hoofdfase te volgen, terwijl nog niet alle studieonderdelen uit de propedeuse zijn behaald. De inspectie vindt het belangrijk dat de longitudinale opbouw van het programma - zowel naar diepgang als naar inhoud - voldoende in acht wordt genomen. In het hoger onderwijs is het examen de optelsom van behaalde studieonderdelen en is de toetsing een geïntegreerd onderdeel van het curriculum. In een dergelijke structuur zou het accent moeten liggen op de kwaliteit van deze toetsing. Waar de taak van examencommissies zich nu veelal beperkt tot het formeel vaststellen van de examenuitslagen, zou deze zich meer moeten richten op de beoordeling van de kwaliteit van de toetsing in de zin van betrouwbaarheid, validiteit, onafhankelijke beoordeling van examenwerkstukken en beoordelingscriteria.

3.4 Conclusies

Examens vervullen belangrijke functies en worden maatschappelijk hoog gewaardeerd. Om die functies optimaal te vervullen en de maatschappelijke waardering te behouden, dienen ze integer te zijn. Er zijn tekortkomingen geconstateerd bij de naleving van de wettelijke voorschriften, maar ook op het gebied van constructie, inhoud, afname en beoordeling. Geconstateerde tekortkomingen worden teruggekoppeld naar de instellingen en in veel gevallen wordt gewerkt aan verbeteringen. De inspectie is van mening dat onderwijsinstellingen in hun interne kwaliteitszorg hoge prioriteit moeten geven aan de bewaking van de kwaliteit van examens.

Maatschappelijke en onderwijskundige ontwikkelingen hebben invloed op examens en examinering. De inspectie wil in dit verband wijzen op de grote vlucht die de informatietechnologie neemt, de ontwikkelingen in de richting van zelfstandig leren en de



toegenomen aandacht voor vaardigheden in het onderwijs, de eerder aangestipte discussie over het omgaan met tijd in het onderwijs, en de toegenomen onderwijsvariëteit tengevolge van de grotere autonomie die onderwijsinstellingen hebben. Variëteit, flexibiliteit, differentiatie, individualisering en nieuwe technieken zullen in de komende jaren het beeld en de vormgeving van examens veranderen. Ook treden er verschuivingen op in de functies van (onderdelen van) examens. Zo signaleert de inspectie in het hoger onderwijs een verandering in de functies die aan de toetsen worden toegekend. Toetsen vormen niet meer louter een middel om vast te stellen of het gewenste niveau van beheersing is bereikt. Ze krijgen in toenemende mate een functie in het onderwijsleerproces (diagnose, studievoortgang, feedback, bijsturing). Het vraagstuk van de selectiviteit, ofwel het belang van de wijze waarop iemand slaagt, kan in dit verband ook genoemd worden. In de bij dit Onderwijsverslag verschenen Onderwijslezing (Inspectie van het Onderwijs, 2000) gaat de inspectie in op een aantal fundamentele kwesties rond de toekomst van examens in een veranderende context. De voorwaarden die gesteld moeten worden aan de integriteit van examens, zullen dezelfde zijn en waarschijnlijk belangrijker worden. De mechanismen om deze kwaliteit te waarborgen zullen naar verwachting veranderen.

4 INTEGRATIE VAN INFORMATIE- EN COMMUNICATIE-TECHNOLOGIE (ICT) IN HET ONDERWIJS

De inspectie heeft in 1999 in het kader van het reguliere toezicht binnen de onderwijssectoren getoetst in welke mate de toepassing van ICT in het onderwijs is geïntegreerd. De aandachtspunten voor de integratie van ICT zijn gebaseerd op de opeenvolgende beleidsprogramma's 'investeren in voorsprong in het onderwijs' en 'onderwijs on-line'. De uitwerking van de integratievraag is toegesneden op elk van de onderwijssectoren (zie ook de sectordelen van dit Onderwijsverslag).

Bij de mate van integratie van ICT als kwaliteitsaspect van het onderwijs worden drie onderwerpen onderscheiden:

- De mate van integratie in de onderwijsleerprocessen en de vraag in welke mate toepassing van ICT-leer- en hulpmiddelen plaatsvindt.
- De mate waarin docenten bekwaam zijn om ICT als onderwijskundig hulpmiddel doelgericht in te zetten. Daarbij gaat het dus niet alleen om digitale basisvaardigheden zoals die bijvoorbeeld zijn uitgedrukt in het Europees digitaal rijbewijs en het Digitaal rijbewijs onderwijs, maar ook om kennis, inzicht en vaardigheden voor het adequaat aanwenden van diverse vormen van educatieve software.
- De integratie van ICT als facet in de totale onderwijskundige bedrijfsvoering van de instellingen. Onderzoek is gedaan naar de mate waarin binnen de instellingen ICT op het randvoorwaardelijke vlak voldoende is geïntegreerd.

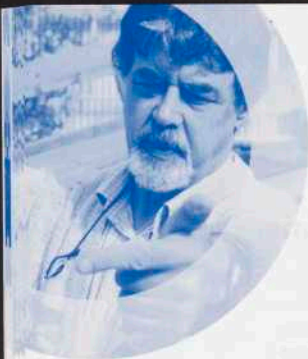
4.1 Integratie van ICT in leerprocessen en leermiddelen

In het basisonderwijs zien we in de afgelopen jaren een gestage groei van de aanwending van ICT-leermiddelen in de onderwijsleerprocessen. Het percentage docenten dat van dergelijke leermiddelen gebruik maakt, groeit evenals het aantal uren per week waarin ICT-leermiddelen toegepast worden. Tussen 1998 en 1999 is het percentage leerkrachten dat de computer wekelijks gebruikt, gestegen van 80 naar 90 procent (Ten Brummelhuis en Drent, 2000). De toepassing beperkt zich overigens in hoofdzaak tot ondersteunende en remediërende hulpmiddelen, die een aanvulling zijn op de reguliere leermiddelen. ICT wordt voor de leerlingen vooral ingezet als hulpmiddel om leerstof te oefenen en te verwerken. Leerlingen werken individueel achter de computer, die zich meestal in het klaslokaal bevindt.

De scholen beschikken over software, vooral voor rekenen en wiskunde. De software bestaat uit bijvoorbeeld oefenprogramma's voor rekenautomatisme, voor Nederlandse taal (programma's die bij de technische leesmethoden horen en programma's om het spellen te oefenen) en voor aardrijkskunde ('toporama'). Het gebruik van ICT-oefenmateriaal is doorgaans geïntegreerd binnen de vakken Nederlands en rekenen/wiskunde. Voor de kleuters beschikken de meeste scholen over het programma 'clowns'. Het gebruik is in de groepen 1 en 2 nog niet structureel.

Opmerkelijk is dat nog niet alle scholen het wettelijk verplichte aanbod ICT aanbieden. Bijna 80 procent van de niet-voorhoedescholen leert de leerlingen over het gebruik van een computer, bijvoorbeeld hoe zelfstandig programma's te starten. Leren over hoe tekstverwerkingsprogramma's werken, wordt op 41 procent van de niet-voorhoedescholen gedaan (68 procent van de voorhoedescholen doet dat). ICT activiteiten die duidelijk in opkomst zijn bij scholen met een internettoegang zijn:

- Gericht leren zoeken naar informatie en die daarna gebruiken om werkstukken te maken.
- Leren e-mailen om zo contacten te leggen met leerlingen op andere scholen (in binnen- en buitenland).



Er is een aantal projecten voor basisschoolleerlingen dat zich richt op het communiceren met elkaar. Slechts in beperkte mate wordt ICT in het primair onderwijs ook als een zelfstandig leermiddel voor de gehele leerlinggroep gebruikt. Dat laatste heeft veelal de vorm van het gebruik van internet voor het verwerven van informatie.

In het voortgezet onderwijs zien we in de afgelopen jaren slechts een beperkte groei van het gebruik van ICT-leermiddelen. Het percentage docenten dat dergelijke middelen toepast, is aanmerkelijk lager dan in het primair onderwijs (31 versus 90 procent). De groei in het voortgezet onderwijs betrof tussen 1998 en 1999 ook slechts 1 procent. Zelfs ten opzichte van 1992 is er nauwelijks toename (Ten Brummelhuis, 2000).

De toepassing van ICT in het voortgezet onderwijs beperkt zich in hoofdzaak tot:

- het vak informatiekunde;
- het kernvak informatica in HAVO/VWO;
- beroepsgerichte toepassingen in het VMBO;
- incidentele toepassing bij andere vakken.

Opvallend en positief is dat docenten die al gebruik maakten van ICT dat intensiever gaan doen. Aan de systematische inzet van ICT in het onderwijs zijn de meeste scholen voor voortgezet onderwijs nog niet toe in 1999. Wel heeft de inspectie incidentele voorbeelden van goed ICT-gebruik gezien bij diverse vakgebieden, onder meer in de vorm van internetgebruik.

Scholen wijzen erop dat ze tegelijkertijd met veel andere vernieuwingsoperaties bezig zijn. Opmerkelijk is dat scholen in die situaties de ICT-inpassing als een apart project blijven zien en onvoldoende verbinding maken met de vernieuwingen. Uitzondering vormt hierbij de inrichting van het studiehuis, waarbij ICT direct een plaats krijgt, bijvoorbeeld in de vorm van een open leercentrum of mediatheek. Ook hier is de relatie tussen de veranderende didactiek in de tweede fase en de mogelijke rol van ICT zwak ontwikkeld.

De indruk dringt zich op dat scholen het risico lopen de ICT-impuls teveel als apart project te beschouwen, waardoor verkokering kan optreden. In de fase van onderwijskundige integratie - waar veel voorhoedescholen nu aan toe lijken te zijn - hoeft het niet alleen te gaan over het integreren van bepaalde toepassingen bij de vakken. Men kan ook investeren in een manier van werken met leerlingen, waarbij de ontwikkeling van informatievaardigheden een belangrijk onderdeel gaat uitmaken van de didactiek. Het ICT-gebruik is dan onderdeel van actievere en zelfstandiger vormen van leren. Verder zouden scholen naar de mening van de inspectie een gerichte inzet van ICT moeten overwegen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden.

In de afgelopen jaren was in de BVE-sector de omvang van het gebruik van ICT-leermiddelen omvangrijker dan in het basis- en voortgezet onderwijs. Daarbij moet worden aangetekend dat in technische beroepsopleidingen het gebruik van ICT zowel als leerobject als in de vorm van leermiddel meer wordt toegepast dan in de sector economie en daar weer meer dan in de sector welzijn, dienstverlening en gezondheidszorg.

Van de negentig opleidingen die de inspectie in 1999 onderzocht, was slechts bij 40 procent sprake van beschikbaarheid van educatieve ICT-hulpmiddelen; vaak een kwalitatief en kwantitatief bescheiden assortiment. In de volwasseneneducatie zien we met name bij de programma's voor NT2 een intensief gebruik van ICT-leermiddelen. Hierbij worden in toenemende mate ook integrale leersystemen toegepast. ICT is dan niet alleen een aanvulling op de reguliere leermiddelen, maar bevat een geïntegreerd leersysteem waarmee de deelnemers zelfstandig door onderdelen van de NT2-cursus gaan. Ervaringen van docenten en deelnemers met deze toepassing zijn positief, mits ze zijn ingepast in andere groepsgerichte en individuele overdrachtvormen.

Binnen het hoger onderwijs is de toepassing van ICT als hulpmiddel in de afgelopen jaren in een stroomversnelling geraakt. Met name de toepassing van internetfaciliteiten neemt een hoge vlucht. Hier geldt dat er een grote variatie is tussen de verschillende sectoren en met name ook tussen de verschillende universiteiten. De toepassingen in het hoger onderwijs betreffen in hoofdzaak standaardapplicaties als:

- tekstverwerking;
 - spreadsheets en database bij onderwijs en onderzoek (driekwart van de studenten, wekelijks);
 - het gebruiken van alle mogelijke informatiebronnen op het www;
 - het werken met e-mail (helft van de studenten, wekelijks);
 - het werken met bibliotheek-zoeksystemen (een derde van de WO-studenten, wekelijks).
- Binnen een aantal sectoren van het hoger onderwijs zien we een toename van het gebruik van ICT-middelen bij ondersteuning en begeleiding op afstand tijdens stageperiodes en bij beoordelingen. Steeds meer wordt ook bij projectwerk en onderzoek ICT gehanteerd.

De inspectie heeft bij de lerarenopleidingen voor het basis- en voortgezet onderwijs vastgesteld dat sinds de laatste visitatie, ICT steeds meer geïntegreerd raakt in het totale curriculum. De studenten leren in de beginfase van de studie om te gaan met de basisvaardigheden: tekstverwerking, e-mail en internet. Op de PABO's komen vervolgens aan bod:

- de beoordeling van educatieve software;
- het werken met software voor remedial teaching;
- ICT voor managementtoepassingen;
- de voorbereiding van lessen en educatief ontwerpen.

Op de lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs wordt voornamelijk gewezen op de didactische mogelijkheden van ICT voor het betreffende vakgebied. Slechts een deel van de lerarenopleidingen heeft eindtermen voor ICT op schrift vastgelegd. Minder dan 10 procent van de docenten maakt gebruik van ICT in de lespraktijk.

4.1.1 Conclusie

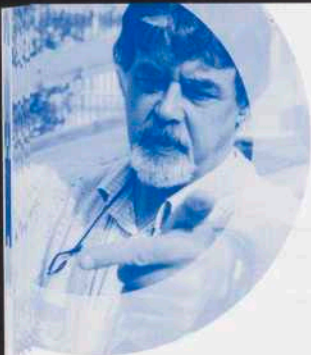
De integratie van ICT in de onderwijsleerprocessen verloopt verschillend in de diverse onderwijssectoren. In het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie is de meeste ervaring opgedaan met de daadwerkelijke integratie van ICT als leermiddel in de onderwijsleerprocessen. Ook in het primair onderwijs kunnen we een groei waarnemen. In het voortgezet onderwijs lijkt de integratie van ICT in de onderwijsleerprocessen nog het minst ver gevorderd, vakgebieden als informatica en informatiekunde uitgezonderd.

4.2 Integratie van ICT in het deskundigheidsprofiel van leraren

In het basisonderwijs volgen de leerkrachten regelmatig scholingen voor het gebruik van ICT. De uitgaven voor scholing zijn tussen 1998 en 1999 toegenomen met 8 procent (die voor apparatuur overigens met 80 procent). De ICT-coördinator beschikt over de meeste kennis van zaken. De scholing is nog gericht op de zeer elementaire zaken zoals het praktisch gebruik van de computer en tekstverwerking. Gezien de toepassingsmogelijkheden van ICT zijn dit soort scholingen niet meer toereikend.

Voor de voorhoedescholen schrijven in op modules van het 'digitaal rijbewijs'. Scholing over de onderwijskundige toepassing van ICT binnen het leerproces ontbreekt vooralsnog in het primair onderwijs. Het aanbod op dit essentiële terrein is ook zonder meer gebrekkig te noemen. De scholingsbehoefte op dit terrein is overigens groot en groeiende:

71 procent van de docenten wenst scholing op dit terrein. Het percentage scholen dat zegt slecht op de hoogte te zijn van ICT mogelijkheden voor onderwijsdoelinden neemt toe. In 1994 was dat 5 procent en in 1999 35 procent. Hier loopt de ervaren achterstand dus op.



Dit beeld gaat ook op voor het voortgezet onderwijs. Scholing in de basale onderdelen van het digitaal rijbewijs vormt de kern van de nascholingsinspanningen. Scholen rapporteren kennis en vaardigheden als grootste knelpunt en deskundigheidsbevordering als grootste behoefte. Voor het scheppen van goede voorwaarden geven veel scholen voor voortgezet onderwijs voorrang aan de professionalisering van het systeembeheer. Zij hebben recent de functie van systeembeheer nader gedefinieerd en daar aparte functionarissen voor benoemd. Opvallend is de bevinding dat de scholen, die een verplichting opnemen tot het volgen van een digitaal rijbewijs en dat gekoppeld hebben aan standaardisatie van de gebruikte software, het meest succesvol zijn met hun deskundigheidsbevordering. Scholing gericht op de educatieve inzet van ICT in de diverse vakken, heeft op de meeste scholen van voortgezet onderwijs in 1999 nog geen prioriteit. Wel voorziet men de noodzaak tot verdere deskundigheidsontwikkeling op dit terrein in de volgende fases van de invoering van ICT. Dat is ook het beeld voor de BVE-sector.

Ook bij de lerarenopleidingen is bij de invoering van ICT gebrek aan deskundigheid knelpunt nummer één. Er wordt inmiddels naar gestreefd alle docenten op het niveau van het Europees digitaal rijbewijs te brengen. Een beperkt deel voldoet daar reeds aan.

4.2.1 Conclusie

De professionalisering van docenten op ICT-gebied dient in het gehele onderwijs meer prioriteit te krijgen. De thans lopende inspanningen zijn noch naar omvang, noch naar aard voldoende om de dynamisering van de didactiek die door de inzet van ICT feitelijk mogelijk en gewenst is, ook daadwerkelijk gestalte te geven. Met name het nascholingsaanbod in de sfeer van de onderwijskundige inzet van ICT-hulpmiddelen vraagt op korte termijn substantiële aandacht van alle betrokken partijen. De discrepantie tussen ervaren scholingsbehoefte enerzijds en realisatie van feitelijke scholing en scholingsaanbod anderzijds is zondermeer schrijnend.

4.3 Integratie van ICT in het onderwijskundig beleid en de bedrijfsvoering

In het basisonderwijs heeft nog niet de helft van de niet-voorhoedescholen een internetaansluiting. Netwerken binnen de school zijn op deze niet-voorhoedescholen ook tamelijk zeldzaam (9 procent). Wel beschikt ruim de helft van de voorhoedescholen inmiddels over een 'binnenscholen' netwerk. Beleid en visie zijn nog beperkt ontwikkeld. Ook al hebben scholen een invoeringsplan voor ICT, doorgaans zijn zij toch gericht op het realiseren van meer van hetzelfde. Meer computers in de groepen, meer software om te kunnen oefenen en meer leraren deskundig maken. Op directieniveau wordt vrijwel altijd gebruik gemaakt van ICT voor de schooladministratie. Vooral het administreren van de leerlinggegevens gaat met ICT. Op het niveau van de leraren is het gebruik van ICT beperkt tot de tekstverwerker. Het beleid binnen de basisscholen wordt in toenemende mate bijgesteld op basis van vergrote toepassingsmogelijkheden en van positieve ervaringen van leraren, die merken hoe enthousiast en gemotiveerd de leerlingen met ICT werken. De meerwaarde van ICT dringt door en zal naar verwachting steeds meer de visie en de uitvoeringspraktijk binnen de scholen gaan beïnvloeden.

In het primair onderwijs is de verhouding leerling - computer verbeterd tussen 1998 en 1999 van 27 op 1 naar 17 op 1.

In het voortgezet onderwijs is de verhouding leerling - computer verbeterd tussen 1998 en 1999 van 20 op 1 naar 18 op 1. De algemene indruk over het voortgezet onderwijs is dat de meeste voorhoedescholen vooral druk zijn met het scheppen van de juiste voorwaarden voor de inpassing van ICT-gebruik in het onderwijs. Daarbij moet vooral gedacht worden aan de aanleg van een infrastructuur, het opzetten van een systeem-beheer en de ontwikkeling van een scholingsprogramma voor leraren en vaak ook overig personeel.

In het voortgezet onderwijs is specifiek nagegaan op welke wijze het ICT-beleid van de school samenhangt met het onderwijskundig beleid van de school. In 44 procent van de voorhoedescholen werd deze samenhang nagestreefd. Bij de overige scholen werd naar vernieuwingen binnen bepaalde onderdelen van de school gestreefd in de vorm van specifieke projecten. De samenhang tussen het algemeen onderwijskundig beleid en het ICT-beleid betreft aspecten als:

- de inpassing van ICT bij de vakken om daarmee de eindtermen beter te realiseren;
- de mogelijkheden die vakken als informatiekunde kunnen bieden bij ICT-onderwijs in overige onderdelen in het leerplan;
- de ontwikkeling van informatievaardigheden door leerlingen als onderdeel van een veranderde didactiek met meer ruimte voor actief en zelfstandig leren;
- het gericht inzetten van ICT om onderwijsachterstanden van individuele leerlingen of groepen leerlingen te bestrijden.

Op de meeste scholen moet op dit gebied nog veel beleidsmatig werk verzet worden.

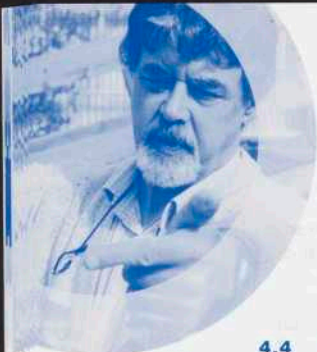
In de BVE-sector is al een aantal jaren fors geïnvesteerd in het op orde brengen van de infrastructuur. De verhouding van het aantal deelnemers per computer varieert per afdeling van 5 op 1 tot 20 op 1 met een gemiddelde verhouding van 8 op 1. Met de netwerksituatie en de externe toegang is het nog minder goed gesteld op veel van de instellingen. Wel zien we een tendens dat in bijna alle meerjarenbegrotingen van de ROC's is voorzien in een lichte en soms een substantiële stijging van de investering in ICT-infrastructuur. Zeker nu de afspraken rondom de uitrol van kennisnet zijn vastgelegd, mag verwacht worden dat de instellingen ook hun interne netwerken op een hoger plan zullen brengen. Na jaren van stimulering van de software voor de administratieve organisatie, zitten veel instellingen in de BVE-sector nog in de fase van besluitvorming over aanschaf of in de fase van implementatie van een nieuw leerlingvolgsysteem met een daaraan gekoppeld managementinformatiesysteem.

De meeste lerarenopleidingen hebben beleidsplannen ICT opgesteld en werken voortvarend aan de invulling ervan. Alle zien het belang van een ICT-rijke leeromgeving, zowel binnen de scholen waarvoor opgeleid wordt als op de opleiding zelf. De opleidingen verwachten dat zij zelf ook een bijdrage moeten leveren aan met ICT verrijkte programma's, omdat er nog te weinig kwalitatief goede software op de markt verschijnt. De lerarenopleidingen beschikken nog lang niet in alle gevallen over de gewenste hoeveelheid hoogwaardige ICT-apparatuur en -programmatuur. De 'student computer ratio' in de lerarenopleiding varieert van 3 op 1 tot 21 op 1 met een gemiddelde van 9 op 1. Het gebruik van ICT bij studentenvolgsystemen en bij allerlei beheerszaken is in het hoger onderwijs gemeengoed geworden.

4.3.1 Conclusie

De integratie van ICT in het onderwijskundig beleid van onderwijsinstellingen vindt nog in beperkte mate plaats, maar groeit wel. De aandacht gaat in deze fase vooral uit naar voorzieningen. De verbinding met expertise-ontwikkeling van docenten en andere medewerkers en met de integratie in het primair proces staat nog in de kinderschoenen. Er worden problemen waargenomen met de hoge investeringskosten en de voorziene hoge exploitatiekosten waarvoor nog niet alle onderwijsinstellingen gemakkelijk een oplossing kunnen vinden. In dit verband is de afgelopen jaren in het hoger onderwijs al een ontwikkeling gezien in de begrotingen van de instellingen. Deze dient zich thans ook nadrukkelijk aan in de BVE-sector. Het percentage investeringen in ICT groeit over de hele linie en bij een aantal instellingen zijn zelfs forse stijgingen voorzien. In het primair onderwijs hebben de scholen hun investeringen ook fors opgevoerd. In 1999 werd ten opzichte van 1998 80 procent meer aan apparatuur uitgegeven en 8 procent meer aan scholing.

De inspectie acht het gewenst dat door de lerarenopleidingen samengewerkt wordt aan de onderwijskundige uitbouw van ICT en dat daarbij ook het scholenveld en het bedrijfsleven worden betrokken.



Ook voor alle andere sectoren van het hoger onderwijs geldt dat samenwerking tussen faculteiten, instellingen, overheid en bedrijfsleven op ICT-gebied gewenst is (zie HO paragraaf 4.4).

4.4 Via integratie naar meer dynamiek

In de komende jaren zal de situatie ontstaan, waarin niet langer de beschikbaarheid van apparatuur en netwerken de 'bottleneck' vormt voor het toepassen van ICT in het onderwijs. Dit is een gevolg van het beschikbaar komen van de infrastructuur van kennisnet en de mogelijkheden (ook voor primair en voortgezet onderwijs) om te investeren in de interne netwerken.

De deskundigheid van docenten en ondersteunend personeel en de beschikbaarheid van relevante educatieve software, gaan de daadwerkelijke 'bottleneck' worden voor het realiseren van de educatieve functies van ICT in het onderwijs. Uit de recente resultaten van de ICT-monitor komt ook uitdrukkelijk naar voren dat 'er onvoldoende balans is tussen de aanschaf van ICT-materialen en de didactisch organisatorische kennis en vaardigheden van leraren' (Ten Brummelhuis, 2000). De inspanningen voor het vergroten van de onderwijskundige deskundigheid voor de inzet van ICT en voor relevante educatieve software moeten volgens de inspectie met prioriteit op een hoger plan worden gebracht. Overdracht van bestaande kennis en ervaring dient daarbij vorm te krijgen in een variatie van werkvormen.

Een veel groter bestand aan kennis en ervaring rond het educatief zinvol inzetten van ICT is gewenst om tot een daadwerkelijke dynamisering van de didactiek te komen. Naast het ontsluiten van praktische ervaringskennis in de vorm van schoolportretten, is het ook noodzakelijk nieuwe kennis en ervaring te genereren. Daartoe zijn innovatieve projecten, waarin scholen, ondersteuningsinstellingen en onderzoeksinstellingen samenwerken, nodig.

De komende jaren zal de situatie ontstaan, waarin niet langer de beschikbaarheid van apparatuur en netwerken de 'bottleneck' vormt voor het toepassen van ICT in het onderwijs. Dit is een gevolg van het beschikbaar komen van de infrastructuur van kennisnet en de mogelijkheden (ook voor primair en voortgezet onderwijs) om te investeren in de interne netwerken.

De deskundigheid van docenten en ondersteunend personeel en de beschikbaarheid van relevante educatieve software, gaan de daadwerkelijke 'bottleneck' worden voor het realiseren van de educatieve functies van ICT in het onderwijs. Uit de recente resultaten van de ICT-monitor komt ook uitdrukkelijk naar voren dat 'er onvoldoende balans is tussen de aanschaf van ICT-materialen en de didactisch organisatorische kennis en vaardigheden van leraren' (Ten Brummelhuis, 2000). De inspanningen voor het vergroten van de onderwijskundige deskundigheid voor de inzet van ICT en voor relevante educatieve software moeten volgens de inspectie met prioriteit op een hoger plan worden gebracht. Overdracht van bestaande kennis en ervaring dient daarbij vorm te krijgen in een variatie van werkvormen.

Een veel groter bestand aan kennis en ervaring rond het educatief zinvol inzetten van ICT is gewenst om tot een daadwerkelijke dynamisering van de didactiek te komen. Naast het ontsluiten van praktische ervaringskennis in de vorm van schoolportretten, is het ook noodzakelijk nieuwe kennis en ervaring te genereren. Daartoe zijn innovatieve projecten, waarin scholen, ondersteuningsinstellingen en onderzoeksinstellingen samenwerken, nodig.

5 DE ONDERWIJSPOSITIE VAN ALLOCHTONEN⁴

5.1 Inleiding

De actualiteit van dit onderwerp was in 1999 groot. De conclusies over de taalachterstand die twee jaar is voor groepen allochtone leerlingen aan het eind van de basisschool, alsmede de kritische opmerkingen over de effecten van het achterstandenbeleid en de tekortschietende onderwijskundige aanpak, hebben tot veel discussie geleid. Ook de inspectie komt op basis van de resultaten van haar toezicht in 1999 wederom tot de conclusie dat er reden tot zorg is over zowel de achterblijvende prestaties als de kwaliteit van het onderwijs voor deze leerlingen. Veel van wat in dit hoofdstuk staat, is door perspublicaties, gebaseerd op inspectiemateriaal, al bekendgemaakt.

Prognoses van het CBS duiden er op dat het aantal Turken, Marokkanen, Surinamers en overige allochtonen, de echte risicogroepen, binnen twintig jaar zal verdubbelen en op kan lopen tot bijna 14 procent van de bevolking. Met name de tweede generatie, in Nederland geboren, zal sterk in aantal stijgen. De heterogeniteit binnen de groep allochtonen zal in sommige opzichten toenemen, in andere opzichten afnemen. Meer dan nu het geval is, zullen de allochtonen over tien jaar worden gekenmerkt door etnische diversiteit. Multi-culturaliteit zal in de toekomst steeds minder een exclusief grootstedelijk verschijnsel zijn. Veenman (1999) voorspelt dat de etnische minderheden over tien jaar nog altijd onderwijsachterstanden zullen hebben. Die zijn echter sterk afgenomen en concentreren zich vooral langs de lijn eerste en tweede generatie jongeren. Jonge vrouwen uit de etnische minderheden slagen erin hun achterstand op de mannen te verminderen.

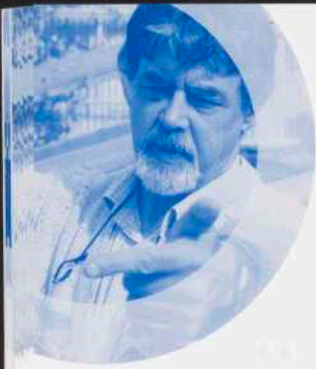
De toename van het aantal allochtonen vindt zijn directe weerslag in de deelnamecijfers aan het onderwijs. Er wordt daarmee een steeds groter beroep gedaan op het onderwijs om deze leerlingen een adequate aanpak te bieden. Sinds 1992 is het aantal leerlingen in het basisonderwijs met bijna 6 procent gestegen. Het aantal allochtone leerlingen met ouders met een lage opleiding (de zogenoemde 1.90 leerlingen) steeg met 14 procent tot een aandeel van bijna 13 procent. Ofschoon in de afgelopen jaren een algemene leerlingdaling van 5 procent heeft plaatsgevonden in het voortgezet onderwijs, nam ook hier het aantal leerlingen uit de culturele minderheidsgroepen (CUMI's) juist toe.

5.2 Deelname en doorstroming

De verdeling van CUMI-leerlingen over de schoolsoorten in het voortgezet onderwijs laat nog steeds een oververtegenwoordiging zien in de lagere onderwijssoorten en een ondervertegenwoordiging in de hogere. De onderwijsontwikkeling van allochtonen is goed duidelijk te maken aan de hand van de opleidingsniveaus van jongeren uit de eerste en tweede generatie⁵. Turkse en Marokkaanse leerlingen van de tweede generatie zijn vooral op het VBO/MAVO-niveau en - voor Marokkanen - ook op het MBO/HAVO/VWO aanzienlijk beter vertegenwoordigd dan bij de eerste generatie het geval was. Bij de Antilliaans/ Arubaanse groep valt vooral de hogere deelname aan het hoger onderwijs op (Veenman, 1999).

⁴ De verzamelterm allochtonen wordt in dit Onderwijsverslag voornamelijk gebruikt voor de leerlingen die tot de groep etnische minderheden behoren, de allochtone groepen die in een duurzame achterstandpositie verkeren. Dit betreft voor het primair onderwijs de 1.90 leerlingen en voor het voortgezet onderwijs de CUMI-leerlingen of de niet-westerse allochtonen. Waar specifieke groepen worden bedoeld, wordt dit expliciet gemeld.

⁵ Personen met ten minste één ouder die niet in Nederland is geboren, maar voor het zesde levensjaar in Nederland is gearriveerd.



Illustratief voor de verdeling in het voortgezet onderwijs zijn de deelnamecijfers aan de examens. Bij een aandeel van ruim 7 procent CUMI-leerlingen⁴ in het voortgezet onderwijs, behoort in 1999 slechts 2 procent van hen tot de VWO-examenkandidaten. Voor het HAVO betreft het 4 procent, voor het MAVO 7 procent en voor het VBO 11 procent. Bijna de helft van de autochtone examenkandidaten voortgezet onderwijs deed HAVO/VWO eindexamen, tegen 23 procent van de CUMI-kandidaten. Tussen 1998 en 1999 steeg evenwel voor beide groepen de deelname aan het examen HAVO/VWO met 3 procent; een stijging die bij de CUMI-leerlingen vooral op het conto komt van de Turken en Marokkanen.

Op basis van koppelingen van het examenbestand van de inspectie was het in 1999 mogelijk zicht te krijgen op de doorstroming van allochtone leerlingen van HAVO/VWO naar het hoger onderwijs (zie ook HO, par. 6.3). Hoewel het om een kleine groep leerlingen gaat, is het beeld positief van de doorstroming van de gediplomeerde allochtonen naar het hoger onderwijs. Allochtone VWO-ers kiezen relatief vaker voor het wetenschappelijk onderwijs dan autochtone VWO-ers. Vanuit het VWO stroomt 72 procent van de (circa 1.250) niet-westerse allochtonen rechtstreeks door naar het wetenschappelijk onderwijs, tegen 59 procent van de autochtonen. De doorstroming van de (circa 1.800) niet-westerse allochtone HAVO-gediplomeerden naar het hoger beroepsonderwijs ligt eveneens hoger dan bij autochtonen, hoewel het verschil tussen de beide groepen geringer is (69 versus 63 procent).

Het aandeel allochtone leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs is nog steeds relatief laag. Maar de afgelopen jaren is een stijging geconstateerd van 3,8 procent in 1993/1994 naar 5,8 procent in 1998/1999. In de beroepsopleidende leerweg ligt het aandeel op 6,9 procent en in de beroepsbegeleidende leerweg slechts op 3,6 procent. Dit laatste wordt mede veroorzaakt door problemen die allochtonen ondervinden bij het krijgen van een leerarbeidsplaats. In de BVE-sector zien we hetzelfde beeld als in het voortgezet onderwijs bij de doorstroming naar het vervolgonderwijs. Van de relatief kleine groep allochtonen die een diploma haalt in de beroepsopleidende leerweg, niveau 3-4, stroomt een groter deel door naar het hoger beroepsonderwijs en overige studies dan van de gediplomeerde autochtonen (ROA, 1999).

5.3 Onderwijsopbrengsten

Aan het eind van het primair onderwijs scoort iets meer dan 5 procent van de Nederlandse basisscholen met opbrengsten onder het niveau dat op grond van de leerlingpopulatie mag worden verwacht. Voor scholen met meer dan de helft 1.90-leerlingen ligt dit percentage op 11 en op scholen met overwegend 1.25-leerlingen zelfs op 22. Tot de scholen waar de inspectie zorg heeft over de opbrengsten, behoren dus niet alleen relatief veel 1.90-scholen, maar zeker ook veel 1.25-scholen. De prestaties van allochtone leerlingen blijven zowel achter bij taal als bij rekenen en wiskunde. De grootste achterstand hebben de Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse leerlingen.

Evenals vorig jaar heeft de inspectie de eindexamenresultaten van allochtone en autochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs vergeleken. De slaagpercentages van de niet-westerse allochtonen, met name van de Marokkanen, Turken en Surinamers zijn voor het (I) VBO tot en met het VWO aanzienlijk lager dan die van autochtonen. Bij slaagpercentages van rond de 90 procent voor autochtonen, belooft het verschil van 5 procent lager voor de Surinamers in het (I) VBO tot bijna 25 procent lager voor de Turkse leerlingen in het HAVO (zie VO, paragraaf 2.8).

⁴ CUMI-leerlingen: die allochtonen waarvoor het voortgezet onderwijs extra faciliteiten ontvangt. De inspectie maakt bij haar analyses in dit Onderwijsverslag ook gebruik van het nieuwe onderscheid in etnische groepen van het CBS: Allochtonen zijn leerlingen van wie een der ouders in het buitenland geboren is. Er wordt onderscheid gemaakt tussen niet-westerse en westerse allochtonen. De groep niet-westerse allochtonen is ruimer dan de groep CUMI-leerlingen. Ter vergelijking hier de deelnamecijfers voor de niet-westerse allochtonen: VWO: 6 procent, HAVO: 8 procent, MAVO: 13 procent, VBO: 17 procent.

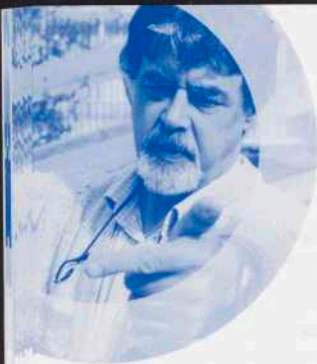
Het slaagpercentage van de Marokkaanse en Turkse leerlingen in het HAVO/VWO lag in 1999 wel hoger dan in 1998; tot een verbetering van 8 procent voor de Marokkanen in het HAVO. De tweede generatie scoort beter dan de eerste generatie.

In het algemeen zijn de cijfers voor het schoolonderzoek hoger dan voor het centraal schriftelijk examen. De discrepantie is voor allochtone leerlingen echter groter dan voor autochtone leerlingen. De cijfers voor 1999 duiden op een verschil dat oploopt tot 0,5 cijferpunt voor de niet-westerse allochtonen. Dit gegeven wordt wel gezien als een aspect van de zogenoemde overwaardering van allochtone leerlingen (Tesser, Mertens en Van Praag, 1999). Niet alleen allochtonen, ook meisjes en vertraagde leerlingen blijken relatief hogere schoolonderzoekcijfers te behalen. Of hier sprake is van een gemeenschappelijk mechanisme of dat bij elke groep andere invloeden aan het werk zijn, dient nog nader onderzocht te worden. Er zijn verschillende verklaringen. Zo bestrijken de toetsen van het schoolonderzoek een kleiner deel van de leerstof. Deze werpen waarschijnlijk minder taalbarrières op voor allochtonen. De leerlingen zijn gewend aan de formuleringen en vraagstellingen van hun leraren, de leraren passen hun taalgebruik aan aan hun leerlingen of er wordt meer mondeling getoetst. Het schoolonderzoek en centraal examen meten voor sommige vakken verschillende aspecten van het vak. Daardoor kan er sprake zijn van een interactie-effect van geslacht en etniciteit met gemeten vaardigheden. Dat wil zeggen dat het verschil tussen schoolonderzoek en centraal examen afhangt van een derde variabele. Verder wordt als norm bij de beoordeling van het schoolonderzoek vaak de gemiddelde groepsprestatie gebruikt. Deze groepsrelatieve norm kan voor zwakke groepen onbedoeld tot 'overwaardering' leiden. Bovendien blijkt dat de schoolonderzoeken in de meeste gevallen door één persoon samengesteld worden. Daardoor ontbreken controle en correctie op onvolkomenheden binnen de sectie. Gebleken is ten slotte dat het schoolonderzoek minder discrimineert dan het centraal schriftelijk (minder variantie in cijfers). Daarvan profiteren vooral zwakkere leerlingen.

In het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs zijn op landelijk niveau nauwelijks prestatiegegevens beschikbaar van allochtonen. De inspectie verwacht in 2000 de eerste cijfers over de studievoortgang van allochtonen in het hoger onderwijs te kunnen presenteren. Enkele analyses van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) geven een beeld van de arbeidsmarktpositie van afgestudeerde allochtonen. Deze is min of meer gelijk aan die van autochtonen. Allochtonen zijn iets vaker werkloos direct na hun afstuderen. Ze stromen daarentegen vaker door naar een vervolgstudie. Hoewel er verschillen zijn naar sectoren, vinden allochtonen ook iets vaker dan autochtonen een baan op minimaal het niveau van hun opleiding. Beide groepen verdienen ongeveer evenveel.

5.4 De kwaliteit van het onderwijs

De kwaliteit van het onderwijs aan deze leerlingen is een van de factoren die telkens genoemd wordt bij de achterblijvende onderwijspositie van grote groepen allochtonen. Wat de kwaliteit van het *primaire onderwijs* betreft constateert de inspectie dat er in 1999 over de hele linie verbeteringen zijn opgetreden, ook in het didactisch handelen op scholen met veel allochtone leerlingen. Desalniettemin is de kwaliteit op deze concentratiescholen in een aantal opzichten lager dan op andere scholen. Het gaat dan vooral om het leerstofaanbod, de leerlingenzorg en aspecten van het didactisch handelen, zoals het afstemmen van de didactiek op de verschillende behoeften (niveau, tempo) van de leerlingen en de activering van de leerlingen. Dit is zorgelijk omdat met name deze aspecten aanknopingspunten bieden voor het verbeteren van het taal- en prestatieniveau van leerlingen, die met een achterstand de school binnenkomen. Veel scholen die Nederlands als tweede taal (NT2) verzorgen, blijken problemen te hebben met het ontwikkelen en uitvoeren van een geïntegreerd taalbeleid. Naar de mening van



de inspectie ligt in een goede afstemming van NT2, NT1 en OALT een sleutel voor het aanpakken en wegwerken van de taalachterstanden van allochtone leerlingen. Deze aanpak moet zo vroeg mogelijk ter hand worden genomen, liefst al in de voorschoolse voorzietingen. Van belang daarbij is een streven naar onderwijs op maat en een verbetering van de overgang tussen technisch en begrijpend lezen.

Ook in het voortgezet onderwijs schiet de kwaliteit tekort van het onderwijs aan allochtonen. De inspectie heeft hiervoor indicaties op grond van onderzoek in een beperkt aantal scholen met hoge concentraties allochtone leerlingen. Het taalbeleid vertaalt zich onvoldoende in de dagelijkse lespraktijk. Voor leerlingen met taalachterstanden is er in de les weinig aandacht voor NT2-elementen als woordenschatuitbreiding, toepassing van leerstrategieën of verwerving van begrippen uit de domeintaal of het jargon van de diverse vakken. Er zijn scholen waar extra lessen gedurende een bepaalde periode worden aangeboden. In het algemeen is sprake van onderbenutting van de tijd in de les. Verlenging van de leertijd voor allochtone leerlingen in de vorm van huiswerk wordt niet gerealiseerd doordat huiswerk veelal tijdens de les gemaakt mag worden. Wat betreft de begeleiding van leerlingen in het voortgezet onderwijs, melden scholen een tekort aan mogelijkheden voor het organiseren van steunlessen, huiswerkbegeleiding of het inzetten van voldoende gespecialiseerde leraren. Daardoor blijft de begeleiding nogal eens hangen op het niveau van signalering en diagnosticering. Waar de zorg dit niveau overstijgt, is deze vaak ondergebracht in een aparte hulpstructuur zonder afstemming met de reguliere lessen. De overige leraren hebben hierdoor geen specifieke kennis van de hulpprogramma's of weten niet of nauwelijks hoe ze NT2 moeten geven.

De ontoereikendheid van de specifieke onderwijskundige aanpak voor veel allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs, hangt naar de mening van de inspectie samen met factoren (zie ook VO, paragraaf 3.3) als:

- het lerarentekort dat zich vooral op concentratiescholen wreekt;
- het dalend leerlingenaantal op deze scholen;
- een tekortschietend onderwijskundig beleid op school;
- onvoldoende opgeleid en voorbereid personeel voor het geven van onderwijs aan leerlingen met achterstanden.

Binnen de instellingen voor beroeps- en hoger onderwijs wordt meestal geen specifiek allochtonenbeleid gevoerd. De inspectie heeft bij de doorlichtingen in de BVE-sector waargenomen dat de etnische achtergrond van de deelnemers nauwelijks een rol speelt bij de vormgeving van het onderwijs. Extra taallessen vinden in het kader van de trajectbegeleiding wel plaats, maar de omvang ervan is onbekend. Vormen van taalbeleid waarbij taalvaardigheid in een breder perspectief wordt geplaatst dan bij lessen Nederlands, zijn in 1999 niet aangetroffen.

Goede praktijken in deze onderwijssectoren hebben te maken met (zij) instroombegeleiding en met mentorsystemen, waarbij aan individuele allochtone leerlingen en studenten een mentor wordt toegewezen uit de eigen doelgroep. Deze begeleiding richt zich niet alleen op studiebegeleiding. Zij heeft ook de functie van identificatie en ondersteuning bij het zich eigen maken van de cultuur in het hoger onderwijs. De door het Expertise Centrum Allochtonen Hoger Onderwijs geëntameerde activiteiten en projecten om de positie van allochtone studenten te verbeteren, worden na afloop van het project vaak slecht geïmplementeerd in bredere lagen van de instelling.

5.5 Opleiding en nascholing van leraren

Uit het toezicht van de afgelopen jaren kwam meermalen naar voren dat leraren vaak onvoldoende toegerust zijn om vorm te geven aan de taken en eisen die aan hen gesteld worden. Dit is met name aan de orde wanneer er specifieke of nieuwe kennis, vaardigheden

en houdingen van hen verwacht worden, zoals bij het geven van (taal)onderwijs aan allochtonen, of het omgaan met multi-ethniciteit. De vraag is hoe leraren in de initiële opleiding en in de nascholing voorbereid worden op deze taken.

De aandacht voor NT2 en intercultureel onderwijs op de PABO's is al enige jaren onderwerp van evaluatie. De inspectie heeft zich eind 1998 en begin 1999 een oordeel gevormd over de omvang en kwaliteit van NT2 en intercultureel onderwijs in het curriculum van de PABO's, mede naar aanleiding van de kritische opmerkingen van de visitatiecommissie. Zij constateert dat bijna alle PABO's intercultureel onderwijs expliciet in hun curriculum hebben opgenomen. De mate waarin verschilt nogal: enkele losse vakken en keuze-modulen in de basisjaren; bredere differentiaties waarin intercultureel onderwijs en NT2 zijn ondergebracht in de afstudeerfase; intercultureel onderwijs als rode draad in een onderwijsprogramma met duidelijke opbouw dat leidt tot een differentiatie multi-etnisch onderwijs in het vierde jaar. Ruim een kwart van de opleidingen geeft aan problemen te ervaren met het vinden van stageplaatsen op scholen met een hoog percentage allochtonen. Er heeft op ruim een kwart van de PABO's deskundigheidsbevordering van docenten plaatsgevonden, die gericht is op integratie van NT2 en intercultureel onderwijs in het programma.

Binnen de tweedegraads lerarenopleidingen zijn er grote verschillen. De lerarenopleidingen in de Randstad schenken zowel in de theorie- als in de praktijkcomponent ruim aandacht aan intercultureel onderwijs (waaronder NT2). Bij de overige tweedegraads lerarenopleidingen is intercultureel onderwijs nog een marginaal onderdeel in het programma. Ook binnen de universitaire lerarenopleidingen valt het grote verschil op in aandacht voor intercultureel onderwijs tussen de randstedelijke opleidingen en de overige opleidingen. Voor opleidingen met een landelijke arbeidsmarkt is dit eigenlijk onverantwoord.

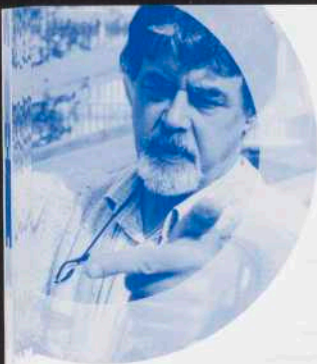
Binnen alle onderwijssectoren wordt het begrip nascholing de laatste jaren ruimer geïnterpreteerd; ook onderlinge deskundigheidsbevordering wordt ertoe gerekend. Langzamerhand is er meer nascholingsbeleid op scholen ontstaan en meer afstemming tussen vraag van scholen en aanbod op de markt.

Het blijkt dat NT2 en intercultureel onderwijs geen prominente plaats innemen in de nascholing van zittende leraren. In het basisonderwijs gaat de aandacht vooral uit naar Weer Samen Naar School en Informatie- en Communicatietechnologie (ICT); in het voortgezet onderwijs naar de basisvorming, tweede fase, herstructurering MAVO/VBO en ICT.

De gegevens uit het integraal schooltoezicht binnen het primair onderwijs, tonen aan dat wat de aandacht voor de diverse nascholings thema's betreft, er in het algemeen geen grote verschillen bestaan tussen scholen met minder dan 50 procent 1.90 leerlingen ('witte' scholen) en scholen met meer dan 50 procent 1.90 leerlingen ('zwarte' scholen). De aandacht voor het onderwerp 'leerstofaanbod' is evenwel bij 'zwarte' scholen groter dan bij 'witte' scholen. Veel 'zwarte' scholen zijn bezig zich inhoudelijk te vernieuwen, veelal op het terrein van taal en NT2. Van een planmatige aanpak van de coaching van de beginnende leraar is bij de 'witte' scholen meer sprake dan bij 'zwarte' scholen (41 tegen 23 procent). Een mogelijke verklaring hiervoor is het stagneren van de aanwas van nieuw personeel op de 'zwarte' scholen. De inspectie is evenwel van mening dat aan coaching van beginnende leraren op scholen met veel allochtone leerlingen meer aandacht besteed dient te worden.

5.6 Conclusies

Ondanks de soms grote vooruitgang die vooral bij de tweede generatie is geboekt in het onderwijs, blijft de onderwijsachterstand van allochtonen op de autochtone bevolkingsgroep in grote lijnen onveranderd. Ze starten met een achterstand in taal- en leervaardigheden in het basisonderwijs en deze wordt niet of nauwelijks ingelopen. Zo'n



11 procent van de basisscholen met een hoge concentratie allochtone leerlingen heeft opbrengsten die onder de maat zijn. In het voortgezet onderwijs nemen allochtonen verhoudingsgewijs vaker deel aan de lagere onderwijssoorten, ze zakken vaker voor hun examen of vallen voortijdig uit.

Dat neemt niet weg dat er in 1999 ook lichte verbeteringen zijn aangetroffen. De deelname van allochtonen aan HAVO/VWO examens is gestegen, de slaagpercentages zijn hoger dan in 1998 en de doorstroming van allochtone gediplomeerden van HAVO/VWO naar het hoger onderwijs is op onderdelen zelfs beter dan die van autochtonen.

De positieve bevindingen zijn vooral van toepassing op een zeer kleine groep die tot de bovenlaag gerekend kan worden: allochtone leerlingen die tot het eindexamen HAVO/VWO of het vierde kwalificatieniveau van een beroepsopleiding weten door te dringen. De onderwijspositie van het merendeel van de allochtone leerlingen blijft echter ver achter. Hoewel deze achterstanden voor een groot deel bepaald worden door hun sociaal-economische achtergrond en de niet-Nederlandse thuistaal, is de inspectie van mening dat de school een belangrijke positieve invloed heeft. Op scholen met een hoge concentratie allochtone leerlingen, moet deze invloed zich vertalen in het op een zo hoog mogelijk peil brengen van het didactisch handelen van leraren en in het bieden van de noodzakelijke onderwijscondities. Een punt van aandacht op deze scholen is de kwaliteit van didactisch handelen. Met name in het basisonderwijs zijn hier ook verbeteringen geconstateerd. De geconstateerde verschillen in de prestaties van leerlingen van in populatie vergelijkbare scholen, tonen aan dat er nog veel winst is te behalen. Systematische aandacht voor taal en algemene leervaardigheden zijn daarbij van groot belang.

Goede ontwikkelingen in de initiële scholing zijn waar te nemen bij specifieke didactische vaardigheden voor onderwijs aan allochtonen en onderwijs in een multi-etnische context. In de huidige situatie wordt echter hooguit een beperkte startkwalificatie door leraren behaald. Aandacht voor het vorm geven aan geïntegreerd taalbeleid zou in het curriculum van de PABO's zeer hoge prioriteit moeten krijgen.

Specifieke nascholing van zittende leraren is meer dan nodig wat betreft:

- NT2;
 - onderwijs in algemene leervaardigheden voor leerlingen in achterstandssituaties;
 - vaardigheden en attitudes voor onderwijs in een multi-etnische samenleving.
- Het huidige bestedingspatroon van scholen op het gebied van nascholing in het algemeen geeft aan dat deskundigheidsbevordering op het gebied van onderwijs aan allochtonen niet vaak voorkomt. Verheugend is dat leraren op 'zwarte' scholen relatief veel gebruik maken van dit nascholingsaanbod. Nader onderzoek is gewenst naar de omvang en het succes van dit nascholingsaanbod, alsmede naar de schoolinterne factoren die de transfer van het geleerde in de praktijk al dan niet faciliteren.

6 NALEVING WET- EN REGELGEVING

6.1 Algemeen

6.1.1 Tijd

Eerder in dit verslag zijn opmerkingen gemaakt over een toegenomen bewustwording van het fenomeen 'tijd', over maatschappelijke en onderwijskundige ontwikkelingen die de spanning tussen de dimensies programmatijd, leertijd, werktijd en bedrijfstijd vergroten, over goede voorbeelden van het bewaken van de onderwijstijd en over de noodzaak de discussie over tijd voor onderwijs verder en in brede context te voeren. Tegelijkertijd is het belang van voldoende en goed benutte programma- en studietijd benadrukt. Op grond van haar toezicht komt de inspectie tot de conclusie dat enerzijds onderwijsinstellingen een beter tijdsmanagement moeten voeren, maar dat anderzijds de wetgeving op aspecten onvoldoende richtinggevend en regulerend is. Zij herhaalt dan ook haar aanbevelingen en opmerkingen in het Onderwijsverslag 1998 en in de evaluatie van de basisvorming met betrekking tot de regelgeving over tijd. Waar aanbevelingen inmiddels door de wetgever zijn overgenomen, pleit zij voor een heldere en brede discussie over de verschillende dimensies van tijd tijdens het implementatietraject.

- De norm voor het totaal aantal uren onderwijsprogramma in de bepalingen in de Wet op het Voortgezet Onderwijs zou een feitelijk uitvoerbare moeten zijn. De aanbeveling voor een onderwijsprogramma van 38 weken van 30 lesuren per week in de basisvorming is inmiddels door de staatssecretaris in haar voorlopige beleidsreactie overgenomen.
- In de Wet Educatie en Beroepsonderwijs zou een bepaling opgenomen dienen te worden over de minimale omvang van duizend uur van de onderwijsprogramma's die door de onderwijsinstellingen geleverd worden. In het regeerakkoord is deze intentie opgenomen.
- Bij het toezicht op het hoger onderwijs is meermalen gebleken dat de studielastsystematiek behulpzaam is voor de programmering van het onderwijs. De norm die in de wet is opgenomen, is voor de controle op de naleving ervan ongeschikt, omdat deze slechts bij de student zelf kan worden vastgesteld.

6.1.2 Evenredige vertegenwoordiging

In alle sectoren ontbreekt het een en ander aan de bevordering van evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies, conform de wet van 14 februari 1997. Er wordt weinig prioriteit gegeven aan de verplichting dit vast te leggen in een door het bevoegd gezag vastgesteld document.

6.1.3 Verslagverplichting

Het merendeel van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs beschikt over een schoolgids. Deze voldoet nog niet aan alle wettelijke vereisten. Klachtenregelingen zijn op bijna alle scholen aanwezig.

6.2 Sectorspecifieke aanbevelingen en signalen

6.2.1 Voortgezet onderwijs

De inspectie adviseert de minister om de huidige formulering te heroverwegen van artikel 27, lid 2 over de kosten die het onderwijs met zich meebrengt voor de ouders op een bepaalde school. De uitvoering van dit artikel blijkt bijzonder lastig.

Het is wenselijk dat er ofwel via voorlichting, ofwel in de regelgeving (artikel 4 van het inrichtingsbesluit) duidelijkheid wordt geboden over de toelatingsbepalingen voor leerlingen tot de leerwegen in het VMBO, omdat hierover bij scholen verwarring heerst.



Voor de naleving van artikel 21 en 25, lid 2 en 3 van de Leerplichtwet is het gewenst, dat er op plaatselijk en regionaal niveau relaties worden gelegd tussen initiatieven van het Openbaar Ministerie, de voornemens van gemeenten in hun 'gemeentelijke onderwijsachterstanden plannen' én de voornemens van de samenwerkingsverbanden in hun zorgplannen.

De inspectie wil het signaal afgeven dat sinds 1997 en sinds de wettelijke regeling het aantal klachten over seksuele intimidatie, vooral tussen leerlingen onderling, met 50 procent is gestegen.

6.2.2 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Hoewel er verbeteringen zijn opgetreden in de onderwijs- en examenregelingen, bleek bij de eerste controle in 1999 toch de helft niet in orde.

Tekortkomingen betreffen (zie ook BVE, paragraaf 9.2):

- de registratie van klokuren; deze is niet zodanig dat de werkelijke realisatie daarvan is af te leiden. Verder betreft het een twijfelachtige, te ruime, hantering van het begrip contactuur in de programmering;
- de informatie over de externe legitimering;
- de onderwijsovereenkomsten, waaronder het ontbreken van ontbindende bepalingen als er geen beroepspraktijkplaats gevonden kan worden.

Daar waar de onderwijs- en examenregelingen 'op papier' in orde zijn, moet vermeld worden dat zij in de praktijk veelal slecht functioneren.

De inspectie houdt onverkort vast aan haar aanbevelingen in het Onderwijsverslag 1998:

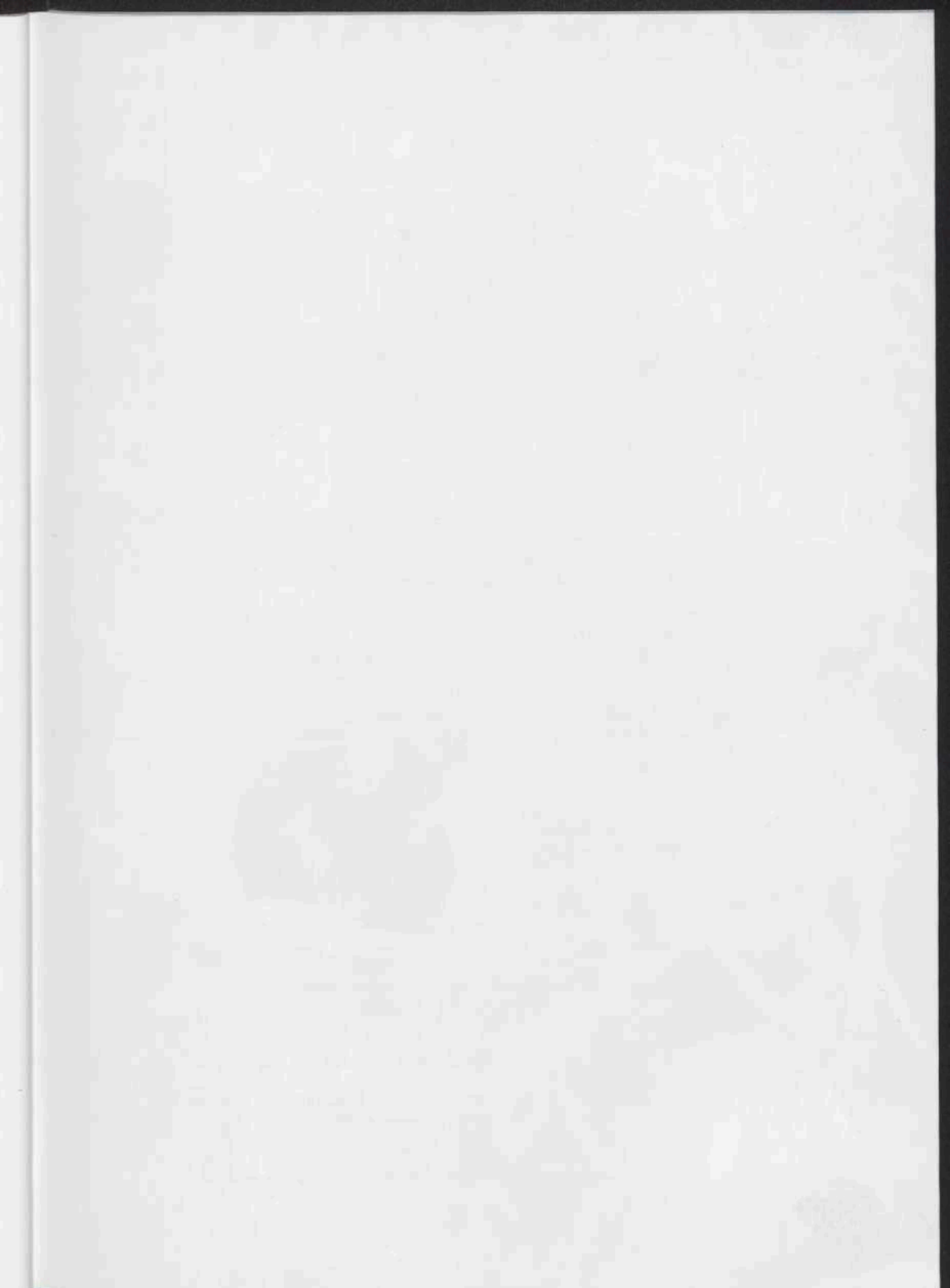
- de inspectie beveelt de minister aan te bevorderen dat de externe legitimering zodanig wordt uitgevoerd dat hierdoor maximaal wordt gewaarborgd dat de desbetreffende deelkwalificaties aan alle te stellen kwaliteitseisen beantwoorden. Daarvoor is allereerst noodzakelijk dat tussen onderwijsinstellingen en exameninstellingen duidelijke afspraken worden gemaakt over de afname, de correctie, beoordeling en vaststelling van de uitslag van de extern te legitimeren deelkwalificaties. Deze afspraken dienen te worden vastgelegd in het contract, waarin tevens dient te worden vastgelegd hoe deze uitvoeringscondities worden geverifieerd. Nadat deze verificatie heeft plaatsgevonden en de uitvoering in orde is bevonden, geeft de exameninstelling de verklaring van externe legitimering af. De inspectie beveelt de minister aan vast te houden aan de beleidslijn die is ingezet in de brief van juli 1999 aan de instellingen en is bevestigd in de brief van 8 maart 2000 aan de Tweede Kamer, dat deze verklaring in het bezit van de onderwijsinstelling dient te zijn voordat de uitslag van de desbetreffende deelkwalificaties definitief wordt vastgesteld en de certificaten en/of diploma's worden afgegeven;
- het opnemen van een verplichting tot centrale registratie van examenuitslagen en melding van examenuitslagen bij de inspectie.

6.2.3 Hoger onderwijs

De onderwijs- en examenregelingen laten een verbetering zien ten opzichte van 1997. Nog slechts een gering aantal instellingen heeft deze regeling aangepast aan het geherformuleerde artikel 7.13 van de WHW.

De regelmatige beoordeling door het bevoegd gezag van de onderwijs- en examenregeling en de weging van de studielast wordt in het wetenschappelijk onderwijs wel aangegeven, maar is in het hoger beroeps onderwijs vaak niet te achterhalen. Via de interne kwaliteitszorg wordt de studiebelasting wel regelmatig in kaart gebracht en bijgesteld, maar dit geschiedt op zeer uiteenlopende wijze.

De uitvoering van de Koppelingswet gaat gepaard met problemen voor de instellingen. Er is geen verschil in beleid tussen hogescholen en universiteiten in de uitvoering van deze wet.





PRIMAIR ONDERWIJS

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	45
1.1	Ontwikkelingen in het primair onderwijs	45
1.2	Kwantitatieve ontwikkelingen	46
1.3	Thema's	47
1.4	Leeswijzer	48
2	DE KWALITEIT VAN HET PRIMAIR ONDERWIJS	49
2.1	Inleiding	49
2.2	De kwaliteit van basisscholen: onderwijsprocessen	49
2.3	De kwaliteit van basisscholen: opbrengsten	53
2.4	De kwaliteit van basisscholen: condities	54
2.5	De naleving van de wettelijke voorschriften	56
2.6	Speciale scholen voor basisonderwijs en expertisecentra	57
2.7	Samenvatting en conclusies	58
3	THEMA'S	59
3.1	Inleiding	59
3.2	Tijd voor onderwijs	59
3.2.1	Inleiding	59
3.2.2	Planning en realisatie van onderwijstijd	59
3.2.3	Verdeling van de tijd over de leer- en vormingsgebieden	60
3.2.4	Bedreigingen	61
3.2.5	Conclusies	62
3.3	Verschillen tussen scholen	63
3.3.1	Inleiding	63
3.3.2	Verschillen tussen categorieën basisscholen	63
3.3.3	Goed functionerende scholen en scholen onder-de-maat	64
3.3.4	Conclusies	65
3.4	Achterstanden in het onderwijs	65
3.4.1	Inleiding	65
3.4.2	Ontwikkelingen	66
3.4.3	De kwaliteit van het onderwijs op achterstandsscholen: onderwijsprocessen	66
3.4.4	De kwaliteit van het onderwijs op achterstandsscholen: opbrengsten	69
3.4.5	Conclusies	71
4	TERUGBLIK EN VOORUITZICHT	73
	BIJLAGE	
I	Kwantitatieve bijlage	75

1 INLEIDING

Het beleid gericht op autonomievergroting en deregulering geeft scholen meer mogelijkheden hun eigen doelstellingen te formuleren en hun eigen prioriteiten te bepalen. Gepaard aan die ruimere autonomie gaat meer nadruk liggen op het afleggen van verantwoording: naar ouders en leerlingen, naar de omgeving van de school en naar de overheid. Overheid en samenleving mogen van scholen niet alleen verwachten dat zij de wettelijke regels naleven, maar ook dat zij voldoende kwaliteit realiseren.

Het inspectietoezicht sluit aan op deze ontwikkelingen. De inspectie ziet er op toe dat de wetten en regels worden nageleefd en beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs op scholen. Zij speelt daarbij in op zich wijzigende opvattingen en veranderingen op scholen. In het primair onderwijs is nu sprake van drie te onderscheiden, onderling nauw samenhangende vormen van toezicht. De eerste vorm, regulier schooltoezicht (RST), vormt de basis. Eens in de ongeveer drie jaar worden alle scholen voor (speciaal) basisonderwijs en alle 'expertisecentra' bezocht. Tijdens dit schoolbezoek stelt de inspectie vast of de school onderwijs van voldoende kwaliteit levert. Dit doet zij aan de hand van een beperkt aantal kwaliteitskenmerken (leerstofaanbod, leertijd, didactisch handelen, leerlingenzorg en opbrengsten). Bestaan daar twijfels over, dan volgt een uitgebreider onderzoek van de school, het integraal schooltoezicht (IST). In IST, de tweede vorm, wordt een breder scala aan kwaliteitskenmerken onderzocht. Op deze manier wordt de waardering voor de kwaliteit van het onderwijs op de school breder en diepgaander onderbouwd. De inspectie gebruikt IST ook als basis voor rapportage in het Onderwijsverslag. Hiertoe wordt jaarlijks een representatieve steekproef van zo'n vierhonderd scholen getrokken. De derde vorm van toezicht is het geïntenseerd schooltoezicht. Op scholen waar de kwaliteit onder de maat blijft, nodigt de inspectie het verantwoordelijke bevoegd gezag uit om in het kader van hun kwaliteitszorg een plan van aanpak op te stellen dat zal leiden tot kwaliteitsverbetering. Afhankelijk van de op de school aangetroffen situatie, worden vorm en duur van het toezicht bepaald.

Met deze drieslag in het toezicht ziet de inspectie er namens de overheid op toe dat in alle instellingen voldoende kwaliteit wordt geleverd en stimuleert zij de instellingen te komen tot een vorm van toegesneden kwaliteitszorg en tot verbeteringen van de kwaliteit van het onderwijs. Essentieel in dit toezicht is dat de diagnose op het niveau van de individuele school plaatsvindt. Centraal in de rapporten die scholen van de inspectie ontvangen, staan de specifieke situatie van het onderwijs op de desbetreffende school en de mogelijkheden op die school om verbeteringen te realiseren. Dus niet het landelijke beeld van het onderwijs.

1.1 Ontwikkelingen in het primair onderwijs

Verschillende ontwikkelingen hebben het afgelopen jaar de aandacht getrokken in het primair onderwijs. Te noemen zijn onder andere de kwaliteit van het onderwijs op islamitische scholen, de resultaten die scholen met hun leerlingen bereiken, de achterstanden van vooral leerlingen uit etnische minderheidsgroepen en de verdere stappen om informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het onderwijs te integreren. De scholen werden volop geconfronteerd met de veranderingen die het gevolg zijn van de invoering van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en de Wet op de Expertisecentra (WEC). LOM- en MLK-scholen heten sinds 1 augustus 1998 speciale scholen voor basisonderwijs. Belangrijker dan de naamsverandering is dat de leerlingenpopulatie van deze scholen verandert. Op speciale scholen voor basisonderwijs wordt nu zowel onderwijs gegeven aan kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, als aan moeilijk lerende kinderen. Dat vraagt een grote omschakeling van de schoolorganisatie



en van het personeel; een omschakeling die op de meeste scholen nog maar beperkt heeft plaatsgevonden.

Speciale scholen voor basisonderwijs en basisscholen worden in de WPO nadrukkelijk gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Die verantwoordelijkheid moet een neerslag vinden in de schoolgids en in het schoolplan. De schoolgids informeert ouders over de school en legt aan hen verantwoording af om daardoor de dialoog te bevorderen tussen school en ouders. In het schoolplan beschrijft de school haar (integraal) kwaliteitsbeleid. In onderlinge samenhang komen aan de orde: de wettelijke en eigen doelen van het onderwijs, het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De wetgever verwacht dat het voeren van een (integraal) kwaliteitsbeleid op den duur zal bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

Ook de expertisecentra in oprichting, zijn gehouden jaarlijks een schoolgids te publiceren en eens per vier jaar een schoolplan vast te stellen. In feite is de vorming van expertisecentra nog in volle gang. Het streven is erop gericht vanaf 1 augustus 2001 alle scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs te verplichten deel te nemen in een regionaal expertisecentrum in oprichting.

Het invoeringstraject voor leerlinggebonden financiering ('het rugzakje') verloopt trager dan verwacht. Wel is op 1 januari 2000 een regeling in werking getreden om extra formatie toe te kennen aan ZMLK-scholen voor de ondersteuning van het onderwijs op basisscholen. Onderwijs aan zieke kinderen valt nu onder verantwoordelijkheid van de 'thuischool'. Er kan gebruik worden gemaakt van de deskundigheid van personeel dat eerder verbonden was aan de ziekenhuisscholen, de consultants voor het onderwijs aan zieke kinderen.

1.2 Kwantitatieve ontwikkelingen

In het schooljaar 1999/2000 telde ons land 7.067 scholen voor basisonderwijs, 377 speciale scholen voor basisonderwijs en 294 expertisecentra in oprichting. Het aantal scholen nam sinds 1994 af met ruim 800 (OCenW, 1999). Ook het aantal besturen verminderde: in 1994 waren er 3.718 besturen in het primair onderwijs, dit jaar ruim 2.300. Iets meer dan de helft van deze besturen is bevoegd gezag voor één school. Naast besturen die fuseren, zien we ook besturen die gebruik maken van de regeling bestuurlijke krachtenbundeling. In het schooljaar 1998/1999 was 60 procent van de scholen daarbij betrokken.

Het aantal leerlingen in het basisonderwijs is in vergelijking tot het schooljaar 1998/1999 met ruim negenduizend toegenomen. Basisscholen slagen er al enige jaren in meer leerlingen op te vangen die vroeger naar het LOM- of MLK-onderwijs zouden zijn verwezen. Tegelijkertijd stijgt het deelnemersaantal in de expertisecentra.

Tabel 1.2a Aantal leerlingen in het primair onderwijs schooljaar 1999/2000

basisonderwijs	1.542.800
speciaal basisonderwijs	52.100
expertisecentra in oprichting	28.900

Bron: Cfi, 1999

Voor een klein deel van de leerlingen is niet duidelijk tot welke groep ze gerekend moeten worden. Het betreft de leerlingen op een plaatsingswachlijst voor een speciale school voor basisonderwijs of een school voor speciaal onderwijs en de thuiszitters. Hoewel hun aantal gering is, bij benadering zevenhonderd tot achthonderd leerlingen op 1 oktober 1999, maken deze leerlingen toch duidelijk dat de toegankelijkheid van het primair onderwijs nog niet optimaal is.

In het basisonderwijs is het aandeel 1,25-leerlingen sinds vorig jaar verder afgenomen, terwijl het aandeel 1,90-leerlingen iets groter is geworden.

Tabel 1.2b Verdeling van de leerlingen in het basisonderwijs in het schooljaar 1999/2000 over de gewichtscategorieën in percentages

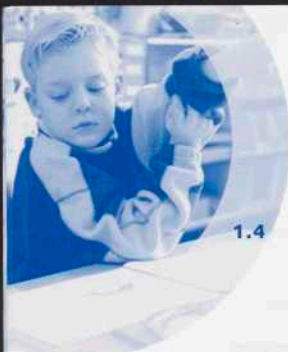
gewichtscategorie	percentage
1,25 (autochtone leerlingen van ouders met een laag opleidingsniveau)	16,0
1,40 en 1,70 (schipperskinderen en woonwagen- en zigeunerkinderen)	0,3
1,90 (allochtone leerlingen van ouders met een laag opleidings- of beroepsniveau)	12,8
1,00 (alle overige leerlingen)	70,9

Bron: Cfi: 1999

Voorals als gevolg van het toekennen van extra formatie voor de verkleining van de groepen in de onderbouw worden de groepen kleiner in het basisonderwijs. Opmerkelijk is overigens dat de groepen in het schooljaar 1998/1999 in vergelijking tot het schooljaar daarvoor een fractie groter zijn geworden. De inspectie veronderstelt dat dit wordt veroorzaakt doordat meer scholen kiezen voor meer handen in de klas in plaats van verkleining van de groepen. Zo is het aantal scholen met onderwijsassistenten sinds het schooljaar 1997/1998 bijna verdubbeld (Inspectie van het Onderwijs, 1999a). Door de toename van het aantal leerlingen in het basisonderwijs, door de groepsverkleining en door de arbeidsduurverkortings zijn er meer leraren nodig. De maatregelen van de overheid, onder meer gericht op vergroting van de instroom van nieuwe PABO-studenten en bemiddeling van de 'stille reserves', zijn voortgezet. Toch blijven scholen problemen ondervinden bij het vervullen van vacatures en vooral met het vinden van vervangers voor korte periodes. Op achterstandsscholen in de grote steden zijn de problemen nijpend. Om te voorkomen dat leerlingen naar huis gestuurd moeten worden, staan schoolleiders, interne begeleiders en remedial teachers vaak voor de klas. Hierdoor blijven andere - evenzeer belangrijke - taken liggen. Maar ook op die manier is het niet altijd mogelijk noodmaatregelen te voorkomen. Op veel scholen in de grote steden blijken leerlingen wel één of meerdere keren naar huis te zijn gestuurd. De inspectie treft incidenteel ook andere oplossingen aan die een risico voor de kwaliteit van het onderwijs inhouden, zoals de inzet van PABO-studenten, ouders en van leidsters van peuterspeelzalen.

1.3 Thema's

In het Onderwijsverslag over het primair onderwijs staan drie thema's centraal. Als eerste thema is gekozen voor 'tijd voor onderwijs', een thema dat om meer dan één reden van belang is. Tijd voor onderwijs is al lang onderwerp van overheidsbemoeienis en wetgeving. Ook in de onderwijsliteratuur, niet alleen nationaal maar ook internationaal, ziet men voldoende tijd als een noodzakelijke voorwaarde voor het feitelijk leren. Ten slotte doen zich ontwikkelingen voor die het traditionele beeld van onderwijs - leerlingen die leren in een bepaalde tijd onder leiding van een leraar in een onderwijsruimte - doorsnijden. De ontwikkeling van de ICT speelt hierbij een rol van betekenis. Het tweede thema, en ook in dit opzicht sluit dit verslag aan op dat van vorig jaar, betreft verschillen tussen scholen. De vraag staat centraal welke verschillen relevant zijn tussen categorieën scholen, maar ook tussen scholen binnen een zelfde categorie. Ook aan het derde thema is in het Onderwijsverslag over het jaar 1998 (Inspectie van het Onderwijs, 1999) al veel aandacht besteed. Het betreft het onderwijs op scholen met overwegend leerlingen uit etnische minderheidsgroepen of andere leerlingen uit achterstandscategorieën en daarnaast de wijze waarop achterstanden worden bestreden.



1.4

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is aandacht besteed aan enkele algemene ontwikkelingen in het primair onderwijs en zijn de thema's kort ingeleid die in hoofdstuk 3 aan de orde zullen komen. Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste bevindingen uit de IST- en RST-schoolbezoeken die de inspectie in 1998 en 1999 op basisscholen heeft uitgevoerd. Daarbij zijn ook de belangrijkste ontwikkelingen ten opzichte van 1998 op de verschillende kwaliteitskenmerken aangestipt. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de thema's die in dit verslag centraal staan: tijd voor onderwijs, verschillen tussen scholen en onderwijsachterstanden. Bij deze thema's zal zowel gebruik worden gemaakt van de gegevens uit IST en RST als van externe bronnen. In hoofdstuk 4 volgt een slotbeschouwing en een vooruitblik, gebaseerd op de belangrijkste bevindingen uit de eerste drie hoofdstukken.

De bijlage bestaat uit een technische verantwoording en een overzicht van de belangrijkste kwantitatieve gegevens.

2 DE KWALITEIT VAN HET PRIMAIR ONDERWIJS

2.1 Inleiding

Voor het primair onderwijs is in 1998 met het IST een begin gemaakt met de systematische beoordeling van basisscholen. In de vorm van zowel IST als RST heeft dit in 1999 een vervolg gekregen. Bijna 2.500 basisscholen zijn in 1999 bezocht. Dit verslag is gebaseerd op een representatieve steekproef daaruit van 1.188 scholen die in 1999 zijn bezocht voor RST of IST.

De gegevens over de kwaliteit van de basisscholen zijn in 1999 wel op hoofdlijnen, maar niet op alle onderdelen vergelijkbaar met die van vorig jaar. Het kader dat de inspectie gebruikt om scholen te waarderen, heeft zich het afgelopen jaar verder ontwikkeld. Op onderdelen is de normering bij de gebruikte standaarden aangepast, na uitvoering overleg met deskundigen en vertegenwoordigers uit het veld. Daarnaast zijn bij een groot aantal kwaliteitskenmerken aanpassingen en verfijningen aangebracht.

In dit hoofdstuk zal eerst worden ingegaan op de onderwijsprocessen, de opbrengsten en de condities op basisscholen. In paragraaf 2.5 wordt aandacht besteed aan de naleving van de wettelijke voorschriften. Daarna volgt een paragraaf die gewijd is aan het onderwijs op ZMLK-scholen. Paragraaf 2.6 bevat een samenvatting en enkele conclusies.

2.2 De kwaliteit van basisscholen: onderwijsprocessen

De inspectie komt tot de constatering dat de gestage kwaliteitsverbetering, waarvan ook de vorige onderwijsverslagen gewag maakten, zich doorzet. Vooral de verbetering op enkele onderdelen van het didactisch handelen van leraren is verheugend. In deze paragraaf zullen achtereenvolgens het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat, het didactisch handelen van leraren en de leerlingenzorg worden besproken.

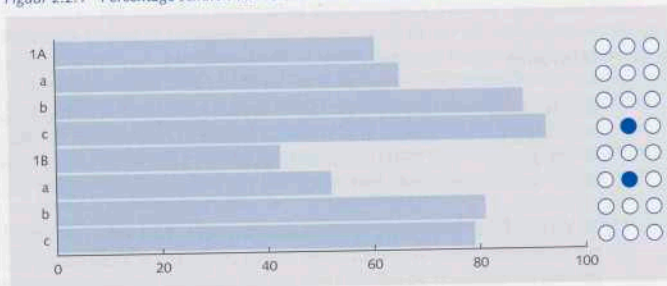
Naast de gegevens staan de ontwikkelingen tussen 1998 en 1999 als volgt aangegeven:

- ☐ ☐ ☒ vooruitgang ten opzichte van 1998
- ☐ ☒ ☐ niet of nauwelijks veranderingen ten opzichte van 1998
- ☒ ☐ ☐ enige achteruitgang ten opzichte van 1998
- ☐ ☐ ☐ vergelijking met 1998 is niet mogelijk



Leerstofaanbod

Figuur 2.2.1 Percentage scholen dat voldoet aan de kwaliteitskenmerken voor leerstofaanbod



- 1A Leerstofaanbod: dekkend voor de kerndoelen:
- a leerstofaanbod Nederlandse taal is dekkend voor de kerndoelen;
 - b leerstofaanbod rekenen en wiskunde is dekkend voor de kerndoelen;
 - c leerstof wordt aangeboden tot en met niveau van groep 8;
- 1B Leerstofaanbod: eigentijds, doorgaande lijn, afgestemd op verschillen:
- a leerstofaanbod voorziet in doorgaande lijn;
 - b leerstofaanbod is afgestemd op behoeften leerlingenpopulatie;
 - c leerstofaanbod is afgestemd op verschillen tussen leerlingen.

Een voorwaarde voor het leren van leerlingen is dat het leerstofaanbod van voldoende kwaliteit is, voorziet in een doorgaande lijn en afgestemd is op de behoeften van de leerlingenpopulatie. Daarnaast geldt als eis dat het aanbod dekkend is voor de kerndoelen en dat de leerstof tot en met het niveau van groep 8 wordt aangeboden.

Op ruim 60 procent van de scholen dekt het aanbod voor Nederlandse taal de kerndoelen in voldoende mate. Voor rekenen en wiskunde is dat op bijna 90 procent van de scholen het geval. Opvallend is dat 8 procent van de scholen er niet in slaagt het leerstofaanbod aan te bieden tot en met het niveau van groep 8. Op deze scholen zal dat niet alleen de leerlingresultaten aan het eind van de schoolperiode negatief beïnvloeden, maar komt ook een soepele doorstroom naar verschillende vormen van voortgezet onderwijs onder druk te staan.

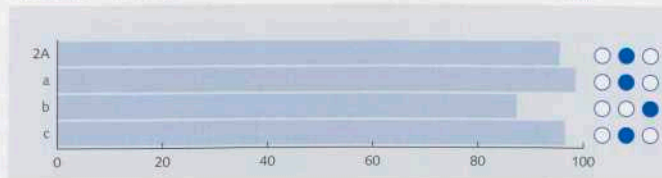
Op de helft van de scholen voorziet het leerstofaanbod inmiddels in een doorgaande lijn. Daar waar dat niet het geval is, blijkt vooral de aansluiting van het onderwijs in de groepen 1 en 2 (de 'kleutergroepen') op het meer methodische aanbod in de andere groepen te wensen over te laten. De inspectie acht die aansluiting van groot belang, zeker ook met het oog op het vroegtijdig signaleren en aanpakken van onderwijsachterstanden. Naar verwachting zal de ontwikkeling van leerlijnen en tussendoelen de doorgaande lijn binnen basisscholen versterken.

Het leerstofaanbod is nu op ruim 80 procent van de scholen voldoende afgestemd op relevante verschillen tussen leerlingen, vooral dankzij de aanschaf van nieuwe methoden voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, en de wijze waarop deze methoden worden gebruikt. Een belangrijke impuls voor het goed gebruik van een nieuwe methode is de begeleiding door de schoolbegeleidingsdiensten, waarvoor de meeste scholen kiezen bij de invoering van nieuwe methoden.

Alle scholen dienen, ongeacht de samenstelling van hun leerlingenpopulatie, als uitgangspunt te hanteren dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. De etnische en culturele verscheidenheid van de Nederlandse samenleving krijgt op ruim eenderde van de Nederlandse basisscholen gericht en structureel aandacht. Met behulp van materialen, activiteiten en projecten wordt de cultuur van de verschillende bevolkingsgroepen binnen het onderwijs regelmatig aan de orde gesteld. Voor de meeste andere scholen geldt dat van 'intercultureel leren' alleen sprake is als in de gebruikte methoden het onderwerp ter sprake komt. In dit opzicht is er de laatste jaren weinig veranderd.

Leertijd

Figuur 2.2.2 Percentage scholen dat voldoet aan de kwaliteitskenmerken voor leertijd



2 Leertijd

- a. de school heeft voldoende onderwijstijd gepland;
- b. geplande onderwijstijd is afgestemd op behoeften leerlingenpopulatie;
- c. leraren realiseren de geplande onderwijstijd.

Ruim negen van de tien basisscholen bieden leerlingen voldoende tijd om te leren. Vrijwel alle scholen plannen voldoende tijd. De tijd die voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde is uitgetrokken, is op verreweg de meeste scholen voldoende afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingenpopulatie. Bijna alle leraren gebruiken de beschikbare onderwijstijd efficiënt en effectief. Zij laten weinig tijd verloren gaan met het treffen van ordemaatregelen en met het organiseren van de lessen.

Pedagogisch klimaat

Figuur 2.2.3 Percentage basisscholen dat voldoet aan de kwaliteitskenmerken voor pedagogisch klimaat



3A Pedagogisch klimaat: veilig en structurerend.

3B Pedagogisch klimaat: stimulerend en uitdagend.

Basisscholen bieden hun leerlingen veiligheid en structuur. Leraren tonen respect voor de leerlingen, ondersteunen hun zelfvertrouwen en bevorderen onderling respect tussen de leerlingen. De regels op schoolniveau en in de klas zijn duidelijk en worden op bijna alle scholen consequent gehanteerd.

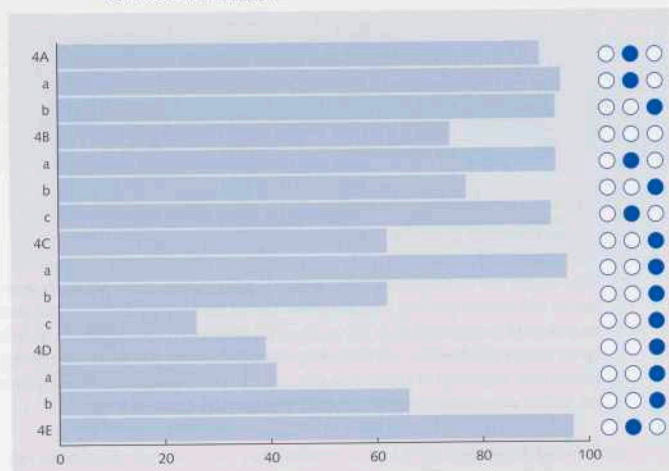
Toch blijkt op ongeveer de helft van de scholen af en toe sprake te zijn van bedreigingen en fysiek geweld. Incidentele pesterijen komen in elke klas wel eens voor, al constateren directeurs en leraren van basisscholen dat het pesten aan het afnemen is, mogelijk mede door gericht beleid van veel scholen op dit punt. De meerderheid van de scholen beschikt over een pestprotocol en ruim eenderde heeft deelgenomen aan een project om pesten te bestrijden (Van der Vegt e.a., 1999).

De aandacht voor een uitdagende leeromgeving neemt geleidelijk toe, maar op de helft van alle basisscholen slagen leraren er nog niet in de zelfstandigheid van hun leerlingen voldoende te bevorderen en ze meer eigen verantwoordelijkheid te geven.



Didactisch handelen

Figuur 2.2.4 Percentage scholen dat voldoet aan de kwaliteitskenmerken voor didactisch handelen



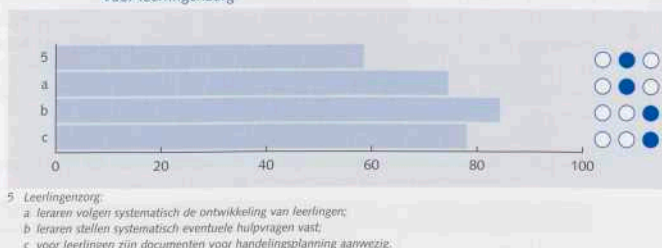
- 4A Didactisch handelen: helder en gestructureerd:
a leraren geven duidelijke uitleg;
b leraren gaan regelmatig na of leerlingen het leerstofaanbod begrijpen.
- 4B Didactisch handelen: activerend:
a leraren stimuleren leerlingen actief mee te doen;
b leraren hanteren werkvormen die leerlingen activeren;
c leerlingen tonen grote mate van betrokkenheid.
- 4C Didactisch handelen: gebruik leerstrategieën:
a leraren maken gebruik van concrete situaties en ervaringen;
b leraren geven onderwijs in strategieën;
c er is veel interactie gericht op leerstrategieën.
- 4D Didactisch handelen: afstemming op onderwijsbehoeften:
a leraren houden bij instructie rekening met niveauverschillen;
b leraren houden bij verwerking rekening met niveauverschillen;
- 4E Didactisch handelen: doelmatige klassenorganisatie.

De aanschaf en invoering van nieuwe methoden op scholen heeft niet alleen gevolgen voor de kwaliteit van het leerstofaanbod, maar heeft ook een uitstraling naar onderdelen van het didactisch handelen van leraren. Leraren besteden vaker dan in 1998 aandacht aan leerstrategieën en slagen er beter in hun lessen af te stemmen op verschillen in tempo, niveau en wijze van leren bij leerlingen. De verbetering op dit laatste punt is zeker ook het gevolg van het feit dat veel scholen hun professionaliseringsaccenten en -prioriteiten hebben gelegd bij het onderwerp 'omgaan met verschillen' (zorgverbreding, onderwijs op maat, WSNS).

Veel leraren slagen er in hun leerlingen actief bij het onderwijs te betrekken door ze vragen te stellen en uit te nodigen reacties te geven. Op driekwart van de scholen maken leraren gericht gebruik van werkvormen die de actieve deelname van leerlingen bevorderen. Op bijna alle scholen organiseren leraren het leerproces doelmatig en leggen zij de leerstof duidelijk uit. Ook controleren zij op ruim 90 procent van de scholen regelmatig of de leerlingen de leerstof en de opdrachten hebben begrepen.

Leerlingenzorg

Figuur 2.2.5 Percentage basisscholen dat voldoende scoort op de kwaliteitskenmerken voor leerlingenzorg



Leraren merken gemiddeld 17 procent van hun leerlingen aan als probleemleerling, dat wil zeggen dat extra hulp en aanvullende maatregelen nodig zijn (Derricks e.a., 1997). De inspectie constateert dat zes van de tien scholen inmiddels beschikken over een goed opgezet systeem voor leerlingenzorg. Dat houdt onder meer in dat de ontwikkeling van leerlingen systematisch wordt gevolgd met behulp van gerichte observaties, toetsen uit de methoden en landelijk genormeerde toetsen. Op basis hiervan stellen leraren vast, meestal in overleg met de coördinator(en) voor leerlingenzorg, welke leerlingen extra onderwijsbehoeften hebben. De meeste scholen kennen hiervoor vaste procedures. Het bieden van extra hulp of juist van aanvullende leerstof gebeurt planmatig aan de hand van een voor een leerling of voor groepjes leerlingen opgesteld handelingsplan. Vorig jaar constateerde de inspectie dat de kwaliteitsverbetering bij de leerlingenzorg zich leek te stabiliseren. Dit jaar echter is opnieuw vooruitgang zichtbaar, in elk geval bij het vaststellen van hulpvragen van leerlingen en bij het opstellen van handelingsplannen. De uitvoering van deze handelingsplannen stuit echter nog regelmatig op problemen. Niet alle leraren zijn in staat alle leerlingen in de groep voldoende aandacht te geven en - zoals in hoofdstuk 1 al is vermeld - leraren die zijn belast met het geven van extra hulp buiten de groep, worden vaker dan wenselijk ingezet om zieke groepsleraren te vervangen.

2.3 De kwaliteit van basisscholen: opbrengsten

In 1999 heeft de inspectie, zowel bij IST als bij RST, de opbrengsten van scholen aan het einde van de schoolperiode vastgesteld, door te kijken naar de resultaten op landelijk genormeerde toetsen (in de meeste gevallen de Eindtoets voor het basisonderwijs van het CITO) gedurende drie achtereenvolgende jaren. Bijna driekwart van de scholen beschikt over deze gegevens. De inspectie houdt hierbij rekening met de sociale, economische en etnische achtergronden van de leerlingen en de context van de school.

De inspectie heeft ook gekeken naar de prestaties gedurende de schoolperiode. Het niveau van deze prestaties is vastgesteld op basis van de resultaten op landelijk genormeerde toetsen voor technisch lezen in groep 3 of 4, voor begrijpend lezen in groep 6 en voor rekenen en wiskunde in de groepen 4 en 6. Bijna de helft van de scholen gebruikt niet al deze toetsen, waardoor geen waardering over het niveau van de opbrengsten gedurende de schoolperiode kon worden gegeven. Vooral voor begrijpend lezen ontbreekt op veel scholen een methode-onafhankelijke toets. De inspectie is van oordeel dat het voor de kwaliteit van de leerlingenzorg belangrijk is, dat scholen gebruik maken van landelijk genormeerde toetsen voor de belangrijkste leer- en vormingsgebieden. Scholen kunnen veel verschillende redenen hebben om (nog) geen gebruik te maken van alle toetsen uit een leerlingvolgsysteem of van een eindtoets. Soms is er sprake van



afspraken op gemeentelijk niveau, soms meent de school te kunnen volstaan met de toetsen uit de gebruikte methoden. Het staat niet bij voorbaat vast dat de scores van scholen waar de opbrengsten nog niet eenduidig konden worden vastgesteld, gemiddeld van hetzelfde niveau zijn als op andere scholen. Evenmin is er op schoolniveau sprake van een eenduidige samenhang tussen het niveau van de leerlingprestaties tijdens de schoolperiode en de prestaties aan het eind van de schoolperiode. Er zijn scholen waar tegenvallende prestaties op tussenmomenten samengaan met een positieve score op eindtoetsen, maar ook het omgekeerde komt soms voor.

Tabel 2.3 Percentage basisscholen dat opbrengsten realiseert onder, op, rond of boven het niveau dat gezien de leerlingenpopulatie verwacht mag worden

	prestaties einde schoolperiode	prestaties tijdens schoolperiode
geen betrouwbare, gestandaardiseerde gegevens over drie achtereenvolgende schooljaren beschikbaar	28,6	47,3
gedurende ten minste drie achtereenvolgende schooljaren onder het niveau dat bij de desbetref- fende leerlingenpopulatie mag worden verwacht	5,1	8,7
ten minste in één van de drie achtereenvolgende schooljaren rond of boven het niveau dat bij de des- betreffende leerlingenpopulatie mag worden verwacht	66,3	44,0
	100,0	100,0

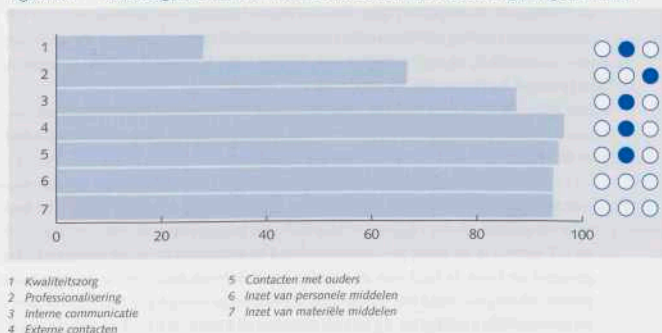
Bij het beoordelen van de opbrengsten heeft de inspectie ook gekeken naar het aantal leerlingen dat in de loop van hun schoolperiode vertraging heeft opgelopen. Op 20 procent van de scholen bleek het percentage zittenblijvers aanmerkelijk hoger te zijn dan het landelijk gemiddelde van 2,4 procent van de leerlingen per jaar, op een kwart van de scholen lag dat percentage duidelijk lager.

Het zwaartepunt bij de uiteindelijke waardering van de opbrengsten van scholen is gelegd bij het niveau van de eindtoetsen. Op ruim 5 procent van de scholen waar het niveau van de leerlingresultaten vastgesteld kon worden, blijken de opbrengsten aan het eind van de basisschool gedurende ten minste drie achtereenvolgende jaren substantieel lager te zijn dan gezien de leerlingenpopulatie verwacht mag worden. Het percentage scholen waar de leerlingen tijdens de schoolperiode lager scoren dan verwacht mag worden, ligt hoger, op bijna 9 procent. Dit verschil is te verklaren uit het feit dat bij het waarden van de resultaten op de eindtoets rekening is gehouden met de samenstelling van de leerlingenpopulatie, terwijl dat bij de toetsen tijdens de schoolperiode (nog) maar beperkt mogelijk is.

2.4 De kwaliteit van basisscholen: condities

Gunstige voorwaarden of condities op schoolniveau vormen op zich geen garantie voor goed onderwijs, maar zijn wel van invloed op de kwaliteit van onderwijsprocessen en daarmee ook op het niveau van de opbrengsten. Als onderdeel van IST stelt de inspectie vast in hoeverre de condities waaronder een school functioneert gunstig zijn.

Figuur 2.4 Percentage basisscholen met voor het onderwijs voldoende gunstige condities



De condities zijn in het basisonderwijs over het algemeen gunstig te noemen. Dit geldt nog niet voor de kwaliteitszorg. Maar de inspectie heeft in de tweede helft van 1999 geconstateerd dat van het schoolplan al een positieve impuls uitgaat naar versterking van de kwaliteitszorg. Op tweederde van de scholen voldoet het schoolplan in hoofdlijnen al aan de eisen die de wetgever daaraan stelt en draagt het bij aan de ontwikkeling van kwaliteitsbeleid binnen de school.

De aandacht die scholen aan professionalisering besteden, neemt toe. Het IVA (Louwes, 1999) concludeert dat de gewijzigde financiering voor nascholing een positieve bijdrage betekent voor de professionalisering op basisscholen: scholen zijn de afgelopen jaren een meer volwaardig en gericht nascholingsbeleid gaan voeren. Sinds de invoering van de nieuwe financieringswijze is het marktaandeel van de PABO's afgenomen. De onderwijs-begeleidingsdiensten lijken hiervan te hebben geprofiteerd.

De als derde genoemde conditie, de interne communicatie, verloopt goed op basisscholen. Tussen bevoegd gezag en school, en binnen het team vindt voldoende beleidsmatig contact plaats.

De externe contacten zijn op bijna alle scholen voldoende functioneel. De scholen onderhouden goede contacten met één of meer scholen voor voortgezet onderwijs. Ook met voorschoolse voorzieningen bestaan er contacten, al verlopen die vaak minder gestructureerd dan de contacten met scholen voor voortgezet onderwijs. De externe contacten van basisscholen met andere instanties zijn over het algemeen voldoende functioneel. Basisscholen zijn zich bewust van het belang van een goed contact met ouders, niet alleen omdat de inzet van ouders bij allerlei schoolactiviteiten onontbeerlijk is, maar ook omdat het onderwijs zelf baat heeft bij een goede communicatie met de ouders. Uit een onderzoek van het bureau Interview International (Bosma, 1999) bleek dat 96 procent van de ouders tevreden is over het basisonderwijs; 46 procent is zelfs zeer tevreden. Leraren daarentegen zijn van mening dat ouders kritischer over de school zijn geworden en steeds meer van de school verwachten. De meerderheid van de leraren beschouwt die veranderingen overigens als een uitdaging (Van den Heuvel en Visser, 1998).

De inspectie heeft in 1999 de inzet van personele en materiële middelen verkend in relatie tot eventuele knelpunten in het onderwijsleerproces. Uitgangspunt is dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de inzet van middelen en dat scholen - binnen de marges van de wettelijke voorschriften - in dit opzicht de ruimte hebben deze middelen in te zetten op basis van hun eigen prioriteiten en doelstellingen. Deze verkenning leidde tot de volgende - voorlopige - bevindingen: scholen blijken voldoende personele middelen in te zetten voor de uitvoering van directietaken en het onderwijsleerproces, maar doen dat in mindere mate voor ontwikkeling en verandering.



ICT

In 1999 heeft de inspectie bijzondere aandacht besteed aan de integratie van ICT in het onderwijs. Van integratie is sprake als de schoolleiding en de leraren ICT gebruiken bij hun werkzaamheden, en als leerlingen met de computer leren omgaan en deze gebruiken als hulpmiddel bij het leren.

De OESO (OECD, 1999) constateerde dat het in 1998 met de beschikbaarheid en het gebruik van computers in Nederland maar matig gesteld was. Andere landen hebben in dit opzicht een duidelijke voorsprong opgebouwd.

Inmiddels is op ruim 70 procent van de basisscholen voor elke groep ten minste één computer beschikbaar. Veertig procent van de scholen is aangesloten op een landelijk netwerk en een kleine 10 procent beschikt over een lokaal netwerk. Professionalisering op ICT-gebied is op gang gekomen: op bijna tweederde van de scholen is nascholing geregeld en bijna de helft van de scholen heeft externe begeleiding gekregen op dit gebied. Overigens blijkt dat scholen de afgelopen jaren niet erg tevreden waren over de gevolgde nascholing op dit gebied (Louwes, 1999).

Iets minder dan de helft van de scholen maakt de leerlingen vertrouwd met tekstverwerking. Het aantal scholen waar leerlingen ook geleerd wordt om te gaan met e-mail en internet is nog beperkt. Op 80 procent van de scholen in groep 8 van de basisschool gebruiken leerlingen de computer regelmatig om de leerstof te oefenen of te verwerken. Minder vaak gebruiken leerlingen de computer om zelf ontdekkingen te doen of om hun kennis of vaardigheden te toetsen. Bijna eenderde van de leraren van groep 8 laat de leerlingen regelmatig werkstukken maken met behulp van de computer of zelf informatie bewerken of analyseren.

Voorhoedescholen blijken hun naam waar te maken: ze zijn op bijna alle punten verder dan de andere scholen.

In tabel 2.4 is het oordeel van de inspectie over het gebruik van ICT op basisscholen samengevat.

Tabel 2.4 Het gebruik van ICT op basisscholen in percentages

	basisscholen algemeen	voorhoedescholen
geen gebruik	11	0
incidenteel gebruik	51	31
voldoende gebruik	34	62
geïntegreerd gebruik	4	7

2.5 De naleving van de wettelijke voorschriften

Op alle scholen die de inspectie in 1999 heeft bezocht, is nagegaan of de scholen beschikken over een schoolgids. In de schoolgids is het beleid geformuleerd ter bevordering van evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding en staat een klachtenregeling. Van deze documenten is vastgesteld of ze voldoen aan de wettelijke voorschriften. Met ingang van het schooljaar 1999/2000 is bovendien het schoolplan gecontroleerd. De meeste schoolgidsen bevatten veel relevante informatie voor ouders, maar komen minder vaak toe aan het afleggen van verantwoording aan de ouders. Mogelijk zal dat in de schoolgidsen voor het schooljaar 2000/2001 vaker gebeuren. Vanaf dat jaar zijn scholen gehouden ouders te informeren over de resultaten van het onderwijs. Het merendeel van de schoolgidsen voldoet nog niet aan alle wettelijke vereisten. Niet meer dan de helft van de scholen beschikt over een door het bevoegd gezag vastgesteld document waarin is uiteengezet hoe de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding wordt bevorderd. Hoewel deze verplichting al sinds 1997 van kracht is, blijken niet alle besturen voldoende belang te hechten aan dit voorschrift. Mogelijk speelt het personeelstekort daarbij een rol. Het aandeel van vrouwelijke directeurs blijft met 13,2 procent nog altijd sterk achter op de 68,4 procent (OCenW, 1999) van de

arbeidsplaatsen die door vrouwen worden ingenomen.

Bijna negen van de tien scholen beschikken over een goede klachtenregeling. Ruim de helft van de scholen beschikte in de tweede helft van 1999 al over een schoolplan waarin het kwaliteitsbeleid van de school beschreven is. Een verheugend groot deel van deze schoolplannen blijkt ook in de praktijk al te functioneren als een impuls bij de versterking van kwaliteitszorg en voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Zowel bij schoolgidsen die nog niet aan de wettelijke voorschriften voldoen, als bij het ontbreken van het document inzake evenredige vertegenwoordiging, houdt de inspectie scholen er aan alsnog aan deze verplichtingen te voldoen. Hetzelfde geldt als scholen nog niet over een klachtenregeling beschikken of als deze niet in overeenstemming is met de wettelijke vereisten. Bij het schoolplan ligt de nadruk op de dialoog met de scholen en het versterken van het eigen kwaliteitsbeleid van de scholen.

2.6 Speciale scholen voor basisonderwijs en expertisecentra

In 1999 heeft de inspectie de kwaliteit beoordeeld van het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs aan zeer moeilijk lerende kinderen (ZMLK). Het blijkt dat de kern van het onderwijsleerproces (het pedagogisch en didactisch handelen van de teamleden) in orde is in de meeste scholen voor ZMLK. Op de scholen is sprake van een veilig en structurerend pedagogisch klimaat, de teamleden zorgen voor heldere en gestructureerde instructie en verwerking, betrekken hun leerlingen actief bij het leerproces en realiseren een doelmatige klassenorganisatie.

Bijna de helft van de scholen biedt de leerlingen echter nog onvoldoende stimulering en uitdaging. Verder valt op dat een kwart van de scholen het onderwijs onvoldoende afstemt op de individuele onderwijsbehoeften van de leerlingen. De kwaliteit van het leerstof-aanbod en de leerlingenzorg blijkt op meer dan driekwart van de scholen onvoldoende. Ook biedt bijna eenderde van de scholen de leerlingen onvoldoende leertijd.

Het leerstofaanbod is op de meeste scholen onvoldoende afgestemd op de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerlingen. Dit hangt samen met het feit dat het in dit onderwijs ontbreekt aan doorgaande leerstoflijnen, lijnen die in het basisonderwijs meestal zijn verwerkt in de methoden. Voor het onderwijs aan ZMLK is echter vrijwel geen enkele methode te vinden; individuele scholen slagen er maar zelden in zelf passende onderwijsmethoden te ontwikkelen. De meeste schoolteams hebben de leerstof bovendien niet geordend volgens de wettelijk voorgeschreven leer- en vormingsgebieden. Hierdoor kunnen die scholen geen waarborg bieden dat alle verplichte vakken aan de orde komen. Veel leerlingen ontvangen onvoldoende leertijd: meer dan 30 procent van de scholen voor ZMLK voldoet wat dit betreft niet aan de eisen (in het basisonderwijs voldoet 95 procent). Op die scholen gaat veel onderwijstijd onnodig verloren doordat men zich vaak niet houdt aan de afgesproken begin- en eindtijden.

Op 15 procent van de scholen voor ZMLK is de leerlingenzorg van voldoende kwaliteit. De meeste scholen beschikken wel over de noodzakelijke onderdelen van een systeem voor leerlingenzorg, maar die zijn vaak pas recent en nog onvolledig ingevoerd of nog niet goed op elkaar afgestemd. Scholen voor ZMLK zijn zelden in staat aan te tonen welke opbrengsten zij met hun onderwijs bereiken doordat een goed leerlingvolgsysteem veelal ontbreekt.

Verder valt op dat op veruit de meeste scholen (bijna 90 procent) de communicatie, zowel binnen de school, met externe instellingen als met de ouders van voldoende kwaliteit is. Evenals in de andere sectoren van het primair onderwijs bevindt kwaliteitszorg zich in een ontwikkelingsfase.

De inspectie is van oordeel dat de scholen een uiterste inspanning leveren om een passende plaats te vinden voor leerlingen die uitstromen. Plaatsing op de arbeidsmarkt lukt maar zelden, vooral door de ontoegankelijkheid van die arbeidsmarkt voor deze verstandelijk



gehandicapte leerlingen. Vrijwel al deze leerlingen verlaten het onderwijs tussen hun achttiende en twintigste levensjaar. Zij stromen meestal door naar een beschermde leef- en werkomgeving.

2.7 Samenvatting en conclusies

De kwaliteit van de onderwijsleerprocessen op basisscholen en van de condities waaronder deze scholen werken, laten verdere verbeteringen zien. Sterk is nog altijd:

- de planning en het gebruik van de leertijd;
- het veilige en ondersteunende pedagogisch klimaat;
- de helderheid en gestructureerdheid in het didactisch handelen van leraren;
- de wijze waarop leraren hun leerlingen actief bij het onderwijs betrekken en het onderwijsproces organiseren.

Bij de condities vormen interne communicatie, externe contacten en contacten met ouders sterke punten. Ondanks de positieve ontwikkelingen, vooral bij het gebruik van leerstrategieën en afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen, is nog altijd verbetering nodig bij:

- het leerstofaanbod (eigentijds, doorgaande lijn, afstemming op de leerlingenpopulatie);
- de stimulerende en uitdagende kant van het pedagogisch klimaat;
- verschillende onderdelen van het didactisch handelen.

3 THEMA'S

3.1 Inleiding

In de vorige Onderwijsverslagen is al de nodige informatie verschaft over de thema's die in dit verslag centraal staan: tijd voor onderwijs, verschillen tussen scholen en onderwijsachterstanden. Uit die informatie kwam naar voren dat veel verschillen tussen categorieën scholen samenhangen met de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Scholen met veel 1,25-leerlingen en vooral scholen met overwegend 1,90-leerlingen bleken achter te blijven bij scholen met minder leerlingen uit achterstandsgroepen, zowel wat betreft opbrengsten als de kwaliteit van onderwijsprocessen. Een tweede opvallend verschil, namelijk het verschil tussen de scholen in de vier grote steden aan de ene kant en de scholen in de rest van het land, is voor een deel te verklaren uit het hoge aandeel van leerlingen uit de etnische minderheidsgroepen in deze steden. Ook voor andere verschillen kan de ongelijke spreiding van achterstandsscholen over het land een factor van betekenis zijn. Zo zijn concentraties van 1,25-leerlingen vooral buiten de Randstad te vinden, terwijl 1,90-leerlingen vooral daarbinnen aangetroffen worden (OCenW, 1998). In dit hoofdstuk zullen de thema's tijd voor onderwijs, verschillen tussen scholen en de kwaliteit van het onderwijs op 'achterstandsscholen' achtereenvolgens aan de orde komen.

3.2 Tijd voor onderwijs

3.2.1 Inleiding

Onderwijstijd is de tijd die scholen aan de leerlingen bieden. Het gaat hierbij niet alleen om de geplande onderwijstijd, want er kan op veel manieren tijd verloren gaan. Scholen beginnen soms later of eindigen eerder dan gepland en leerlingen moeten zich soms verplaatsen naar dislocaties of andere (onderwijs)ruimten. Ook kan lesuitval en een niet goede benutting van tijd tijdens de lessen de oorzaak zijn van verlies aan onderwijstijd. De leertijd is de tijd die leerlingen besteden aan het leren. Hier staat het perspectief van de leerling centraal. De op school gerealiseerde onderwijstijd hoeft niet gelijk te zijn aan de leertijd van leerlingen. Niet alle leerlingen gaan op dezelfde leeftijd naar school of doen even lang over de school. Als leerlingen door ziekte of om andere redenen verzuimen, zal hun leertijd verminderen. Aan de andere kant leren zij ook door huiswerk te maken of zelfstandig binnen de school te werken.

Drie vragen staan centraal bij het thema tijd voor onderwijs:

- plannen en realiseren scholen voldoende onderwijstijd?
- hoe wordt de tijd verdeeld over de verschillende leer- en vormingsgebieden?
- welke bedreigingen zijn er voor de leertijd van leerlingen?

3.2.2 Planning en realisatie van onderwijstijd

In het Nederlandse basisonderwijs moeten scholen de leerlingen meer onderwijstijd aanbieden dan in de meeste andere landen: in totaal 7.520 uren over de acht jaren van de basisschool (gemiddeld per jaar: 940 uur), terwijl dat aantal in de OESO-landen gemiddeld 791 uren bedraagt (OECD, 1998). In deze vergelijking is geen rekening gehouden met de leeftijd waarop kinderen voor het eerst naar school gaan. 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, België en het Verenigd Koninkrijk begint de leerplicht relatief vroeg: op vijfjarige leeftijd.

Nederland is één van de zeven landen uit de Europese Unie waar bijna alle vierjarigen naar school gaan. 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 (European Commission, 1997).

Vrijwel alle scholen plannen voldoende onderwijstijd (minimaal 7.520 uur). De feitelijke leertijd van leerlingen hangt enerzijds af van de hoeveelheid geplande tijd en anderzijds van de mate waarin scholen die tijd weten te realiseren. Maar weinig scholen slagen er in de geplande onderwijstijd geheel te realiseren. De verschillen tussen scholen blijken groot te zijn (Inspectie van het Onderwijs, 1998): op 20 procent van de scholen ontvingen de leerlingen meer dan 7.300 uur onderwijs en op een even hoog percentage scholen is dat minder dan 6.900 uur. Onderwijstijd gaat verloren vanwege het niet op tijd beginnen en te vroeg eindigen, reistijd naar andere lokaties, en dergelijke.

De inspectie is nagegaan of in de afgelopen jaren de geplande onderwijstijd in het basisonderwijs is teruggelopen. Verondersteld kan worden dat scholen krapper zijn gaan plannen door de personeelsschaarste en de problemen rond de invulling van de ADV-regeling. Daartoe zijn de gegevens uit 1996 vergeleken met een steekproef van scholen waarvan in 1999 de activiteitenplannen zijn geanalyseerd. De veronderstelling dat scholen in 1999 gemiddeld 'krapper' plannen dan in 1996 wordt echter niet bevestigd.

In hoofdstuk 2 is al duidelijk gemaakt dat leraren in de groepen de tijd efficiënt en effectief gebruiken en weinig tijd verloren laten gaan. Bij dit overwegend positieve beeld zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats is de effectiviteit voornamelijk nagegaan bij het onderwijs in Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, en in mindere mate bij het onderwijs in oriëntatie op mens en wereld. Over de effectiviteit van het onderwijs in de overige leer- en vormingsgebieden beschikt de inspectie niet over gegevens. In de tweede plaats zijn de waarnemingen van de inspectie gedaan tijdens schoolbezoeken die in het algemeen plaatsvinden in effectieve weken en daarbinnen op effectieve dagen. Activiteiten van scholen rond vakanties en feestdagen, voor en na het weekend blijven op deze wijze buiten beschouwing.

3.2.3 Verdeling van de tijd over de leer- en vormingsgebieden

Scholen in Nederland zijn vrij in de wijze waarop zij de onderwijstijd over de leer- en vormingsgebieden verdelen. De wetgever heeft in feite twee grenzen aangegeven: een ondergrens in het minimaal aan te bieden aantal uren onderwijs en een globale grens in de kerndoelen. Scholen dienen hun onderwijsprogramma zo in te richten dat de wettelijk vastgelegde kerndoelen bereikbaar zijn. Voorts mag van scholen worden verwacht dat zij voldoende onderwijstijd plannen voor het aanleren van de basisvaardigheden in Nederlandse taal en rekenen en wiskunde.

In de groepen 1 en 2 besteden de leraren relatief weinig tijd aan de systematische ontwikkeling van taal- en rekenvaardigheden (Aarnoutse, 1998). De tijd die leraren in de andere groepen besteden aan Nederlandse taal en aan rekenen en wiskunde (en de onderdelen daarvan), hangt voor een belangrijk deel af van de aandacht die daarvoor in de methoden is ingeruimd. Dat die aandacht kan verschillen, blijkt uit een analyse van Stoeldraaijer (1998). Hij vergeleek de tijd die voor 'stellen' in vijf taalmethodes is ingeruimd. Deze methodes variëren, over de groepen 4 tot en met 8 gerekend, van 86 tot 210 uur voor dit onderdeel van taal.

Ook de tijd die aan rekenen wordt besteed, hangt van de methode af (Hofman en Guldemond, 1999). Gemiddeld wordt in groep 4 iets minder dan een uur per dag gerekend (288 minuten per week), maar er zijn verschillen tussen methoden die tot bijna één uur per week kunnen oplopen (Rekenwerk 249 minuten, Operator Rekenen 268 minuten, Pluspunt 286 minuten, Wereld in Getallen 290 minuten, Rekenen en Wiskunde 307 minuten).

Vooraf voor zwakke leerlingen wordt de rekentijd soms verlengd door ze huiswerk mee te geven. Op de meeste basisscholen doet huiswerk overigens pas zijn intrede in de hoogste groepen en vindt men huiswerk vooral belangrijk om leerlingen alvast te laten wennen aan de situatie in het voortgezet onderwijs. Huiswerk wordt door verschillende auteurs (bijvoorbeeld Wang e.a., 1990) beschouwd als een mogelijkheid de prestaties van leerlingen te verbeteren.

In IST heeft de inspectie de groepsleraren gevraagd hoeveel uur zij gemiddeld per week besteden aan de diverse leer- en vormingsgebieden. In tabel 3.2.3 is deze tijd vermeld voor de groepen 3 en 4 en voor de groepen 5 tot en met 8.

Tabel 3.2.3 Gemiddeld aantal uren per week per leer- en vormingsgebied:
landelijk en op 1,90-scholen

	groep 3-4		groep 5-8	
	landelijk	1,90	landelijk	1,90
Nederlandse taal	7,9	8,6	7,2	8,3
rekenen en wiskunde	4,4	4,7	4,9	5,3
kennisgebieden	2,2	2,0	4,7	4,1
weektotaal (gemiddeld)	±22	±22	±25	±25

Leraren besteden gemiddeld acht uur per week aan Nederlandse taal in de groepen 3 en 4, in de groepen 5 tot en met 8 ruim zeven uur. Op de 1,90-scholen besteden leraren gemiddeld bijna een uur extra tijd aan Nederlandse taal. Ook aan rekenen en wiskunde wordt op 1,90-scholen gemiddeld meer aandacht besteed. Landelijk nemen Nederlandse taal en rekenen en wiskunde samen iets meer dan de helft van de totale onderwijstijd in beslag. Veel leraren in de groepen 1 en 2 blijken het moeilijk te vinden de beschikbare tijd toe te rekenen naar de verschillende leer- en vormingsgebieden.

Scholen blijken bij de verdeling van de tijd over de verschillende leer- en vormingsgebieden voldoende rekening te houden met de behoeften van hun leerlingenpopulatie. Bijna de helft van de scholen besteedt daartoe naar eigen zeggen structureel meer onderwijstijd aan Nederlandse taal of, in mindere mate, aan rekenen en wiskunde. De extra tijd die scholen met veel leerlingen uit de minderheden moeten uittrekken voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, gaat vooral af van de tijd die wordt besteed aan de kennisgebieden en aan expressie-activiteiten.

Op een kwart van de scholen slagen leraren er nog niet voldoende in de hoeveelheid leertijd ook in de dagelijkse praktijk te variëren, afhankelijk van de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen of van groepjes leerlingen. Meestal wordt de extra aandacht gegeven binnen de totale geplande onderwijstijd. Eenderde van de leraren geeft leerlingen extra hulp en oefening vóór en na schooltijd.

3.2.4 Bedreigingen

Een belangrijke bedreiging voor het realiseren van de geplande onderwijstijd vormt de werkgelegenheidssituatie in het primair onderwijs. In het Onderwijsverslag over het jaar 1998 is hieraan al de nodige aandacht besteed. Aan het begin van het schooljaar 1998/1999 was in het basisonderwijs voor 14 procent van het totaal aantal uren nog geen personeel gevonden; in speciale scholen voor basisonderwijs en de expertisecentra was dat 23 procent (Van der Ploeg, Van der Vegt en Vrielink, 1998). Eind januari 1999 kampte 15 procent van de basisscholen en 35 procent van de speciale scholen voor basisonderwijs en de expertisecentra met onvervulde uren. De problemen zijn het grootst op achterstandsscholen en scholen in het westen van het land. Voor een deel is het probleem structureel. Zo bleek meer dan 10 procent van de uren die aan het begin van het schooljaar onvervuld waren, eind januari nog steeds niet vervuld te zijn. Bij speciale scholen voor basisonderwijs en expertisecentra ligt dat percentage hoger (Blees-Booij, Van der Ploeg en Vrielink, 1999). Schoolbesturen in de grote steden hebben geconstateerd dat de problemen groter zijn geworden. Zo meldt Den Haag 230 vacatures te hebben en zijn in Rotterdam rond de 100 leraren nodig (Plasschaert, 1999).

Recent onderzoek van De Jong-Boiten (1998) toont aan dat inmiddels geen sprake meer is van een hogere vertrekans bij leraren die op achterstandsscholen werkzaam zijn. De wens om te vertrekken op achterstandsscholen is zelfs geringer dan op niet-achterstandsscholen.



De verwachting dat de personele problemen de komende jaren nog zullen toenemen, lijkt dit jaar niet bevestigd te worden. Het tekort aan leraren in het basisonderwijs blijkt aan het begin van het schooljaar 1999/2000 niet groter te zijn dan het jaar daarvoor (OCenW, 1999b).

De vervangingsproblemen nemen wel in ernst toe. Bijna driekwart van de schoolleiders in het basisonderwijs en meer dan 80 procent van de schoolleiders van speciale scholen voor basisonderwijs en de expertisecentra constateerden het afgelopen jaar veel meer problemen met het voorzien in kortdurende vervanging. Bovendien is men - in het algemeen - van mening dat de kwaliteit van het onderwijs door de vervangingsproblemen achteruit gaat. Bijna de helft van de directeurs van allochtone scholen bevestigt dat in het kader van het lerarentekort nu al teamleden niet voldoen aan de te stellen kwaliteits-eisen. Vooral directeurs van zwarte scholen in het midden en westen van het land constateren dat men bij tijdelijke vacatures niet kan kiezen uit voldoende geschikte kandidaten (Jungbluth en Peper, 1999).

Het probleem heeft er ook toe geleid dat er een discussie op gang is gekomen over de verdeling van de totale onderwijstijd over de achtereenvolgende jaren en binnen het jaar over de week. In verschillende steden wordt gepleit voor aanpassing van de regelgeving om het 'Hoorns model' in te kunnen voeren. In dit model is de onderwijstijd van 3.520 uur in de eerste vier leerjaren en 4.000 uur in de laatste vier leerjaren, vervangen door 940 uur per leerjaar. Hierdoor kan op weekbasis de vrijdagmiddag door leraren worden benut voor het opnemen van ADV en voor OALT voor sommige leerlingen (Plasschaert, 1999).

De inspectie constateert dat het lerarentekort een bedreiging vormt voor de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs. Bijna een kwart van de directeurs en bijna eenderde van gedeeltelijk vrijgestelde leraren (interne begeleiders, ICT-coördinatoren, remedial teachers) wordt regelmatig voor vervanging ingezet. De extra zorg voor een aantal leerlingen valt dan weg, de continuïteit van de leerlingenzorg komt in het gedrang of school-organisatorische en coördinerende taken blijven liggen.

3.2.5 Conclusions

Scholen zijn verantwoordelijk voor het plannen, realiseren en efficiënt benutten van de onderwijstijd. Ze plannen voldoende tijd en houden bij de verdeling van de tijd over de leer- en vormingsgebieden rekening met de behoeften van de leerlingenpopulatie. Tegelijkertijd ervaren scholen vaak problemen met het realiseren van de geplande tijd. Deze problemen doen zich in toenemende mate in het onderwijs voelen vanwege het personeelstekort. Dit geldt vooral in de grote steden en in het westen van het land. De inspectie ziet dit als een serieuze bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs.

De discussie over onderwijs- en leertijd dient primair gevoerd te worden op basis van onderwijsinhoudelijke argumenten. Arbeidsvoorwaardelijke regelingen of werktijden van ouders kunnen daarbij een rol spelen, maar zouden voor die discussie niet bepalend moeten zijn. De inspectie acht een goed gestructureerd onderwijsprogramma een noodzakelijke voorwaarde voor leren. Onderwijs- en leertijd zijn cruciale schakels tussen het onderwijsaanbod en het bereiken van resultaten. In het bijzonder leerlingen die te kampen hebben met achterstanden lijken juist gebaat bij meer leertijd. Initiatieven als de verlengde schooldag, de brede school, zaterdagsscholen en zomerscholen, en de toenemende aandacht die voor- en vroegschoolse opvang en educatie krijgen, kunnen er toe bijdragen de feitelijke leertijd voor leerlingen te verhogen.

3.3 Verschillen tussen scholen

3.3.1 Inleiding

Naar verschillen tussen categorieën scholen is regelmatig onderzoek verricht. De conclusies daaruit zijn niet altijd eensluidend. Hofman en Guldemond (1997) komen, verwijzend naar weer andere onderzoeken, tot de conclusie dat openbaar onderwijs minder effectief is dan bijzonder onderwijs. Vooral op rooms-katholieke scholen leveren de leerlingen betere prestaties. De voorsprong van het rooms-katholieke onderwijs schrijven de auteurs toe aan een ordelijk en efficiënt instructieklimaat, duidelijke regels, het regelmatig volgen van leerlingprestaties en aan de inbreng van ouders. Dronkers en Deckers (1998) vinden geen effecten van provincie of regio op de taal- en rekenscore van 1,25-leerlingen in groep 4. Denominatie en schoolgrootte zijn nauwelijks van betekenis op de schooleffectiviteit. De verdeling van achterstandsscholen over de drie grote denominaties is redelijk gelijkmatig. Het openbaar onderwijs heeft niet alleen de meeste scholen die vrijwel uitsluitend worden bezocht door kinderen van hoog opgeleide ouders, maar ook de meeste 'achterstandsscholen'. In absolute aantallen heeft het katholieke onderwijs zowel de meeste kansrijke als de meeste kansarme leerlingen in huis (Jungbluth, 1997). De ruim 7.000 basisscholen in Nederland zijn op veel manieren in categorieën te verdelen. Bekend zijn indelingen langs de lijnen van denominatie, onderwijskundige richting (Montessori, Jenaplan, Dalton, Freinet), ligging, schoolgrootte en samenstelling van de leerlingpopulatie. Elke school hoort in een groot aantal verschillende categorieën thuis: een openbare school kan Montessori-onderwijs aanbieden, in een grote stad liggen, middelgroot zijn en voornamelijk achterstandsscholen tellen. Het is niet altijd zinvol zo'n school te vergelijken met een kleine rooms-katholieke Montessorischool in een dorp in Limburg. Vergelijkingen kunnen ook makkelijk tot misverstanden leiden omdat de spreiding van categorieën scholen over het land ongelijk is. Kleinere scholen zijn vooral in Friesland, Groningen en Zeeland te vinden. Scholen met overwegend leerlingen afkomstig uit etnische minderheidsgroepen zijn in sterke mate geconcentreerd in de vier grote steden.

Pas na correctie van deze andere verschillen is het mogelijk goed onderbouwde uitspraken te doen over de kwaliteit van scholen uit de verschillende categorieën en daarvoor werkelijk plausible verklaringen te geven. Een tweede complicatie bij de vergelijking tussen categorieën scholen is dat de kwaliteitsverschillen, gemeten over de verschillende kwaliteitskenmerken, per categorie vaak in verschillende richtingen gaan.

De inspectie beperkt zich om deze redenen tot de meest opvallende verschillen en de mogelijke oorzaken daarvan. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar categoriegemiddelden, maar ook naar goed- en slecht functionerende scholen. Op verschillen tussen scholen, die samenhangen met de samenstelling van de leerlingpopulatie, wordt nader ingegaan bij het thema onderwijsachterstanden.

3.3.2 Verschillen tussen categorieën basisscholen

Op zeven voor de kwaliteit van het onderwijs belangrijke kenmerken is nagegaan welke verschillen er zijn tussen soorten basisscholen in Nederland in:

- leerstofaanbod;
- leertijd;
- pedagogisch klimaat;
- didactisch handelen;
- leerlingenzorg;
- schooldocumenten;
- opbrengsten.

In de meeste gevallen blijkt er geen sprake te zijn van categorieën scholen die over de hele lijn beter of juist slechter uit de bus komen dan andere. Toch lijken er zich enkele patronen af te tekenen.



Allereerst springt in het oog de soms aanzienlijke achterstand van scholen in de vier grote steden. Het is opvallend dat er geen sprake is van een achterstand van scholen in de middelgrote steden, de G21. Bij de provincies vallen Noord-Holland, Limburg, Friesland en in mindere mate Zuid-Holland in negatieve zin op.

De veronderstelling dringt zich op dat er wat Noord- en Zuid-Holland betreft een samenhang bestaat met de achterstand van grotestadsscholen in deze provincies.

De opbrengsten van het onderwijs liggen op scholen in de vier grote steden duidelijk lager dan op andere scholen. In de G4 scoort 8 procent van de scholen aan het eind van de basisschool en ruim een kwart van de scholen tijdens de schoolperiode, lager dan mag worden verwacht. Landelijk zijn die percentages respectievelijk vijf en negen. Scholen in Zuid-Holland, Drenthe en Overijssel scoren zowel tijdens de schoolperiode als aan het eind van de basisschool lager dan gemiddeld.

De achterstand van de grotestadsscholen draagt ongetwijfeld bij aan de achterstand van scholen in Zuid-Holland. In de vier grote steden gaan de lagere kwaliteit van het onderwijsleerproces en het lagere niveau van de opbrengsten samen. Voor de relatief lage opbrengsten in de provincies Drenthe en Overijssel zijn twee verklaringen mogelijk. Ten eerste is het leerstofaanbod voor Nederlandse taal op een relatief hoog percentage scholen niet dekkend voor de kerndoelen of sluit het onvoldoende aan op verschillen tussen leerlingen. Ten tweede kennen deze provincies veel scholen met een aanzienlijk aantal 1,25-leerlingen. Net als op 1,90-scholen blijken de opbrengsten op scholen met veel 1,25-leerlingen vaker lager te zijn dan mag worden verwacht.

3.3.3 Goed functionerende scholen en scholen onder-de-maat

In het Onderwijsverslag over het jaar 1998 is veel aandacht besteed aan verschillen tussen scholen in de vier grote steden en daarbuiten, en tussen scholen met veel en met minder leerlingen uit etnische minderheden. Hoewel de verschillen soms groot bleken te zijn, heeft de inspectie ook opgemerkt dat de onderlinge verschillen tussen scholen van dezelfde categorie groter zijn dan verschillen tussen de diverse categorieën scholen. Dit jaar heeft de inspectie op basis van de hieronder genoemde criteria vastgesteld welke scholen goed functioneren en welke onder de maat blijven.

Van goed functionerende scholen is volgens de inspectie sprake als een school voldoet aan de volgende eisen:

- de kwaliteit van het leerstofaanbod is voldoende: dekkend voor de kerndoelen bij Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, en aangeboden tot en met het niveau van groep 8;
- de kwaliteit van het didactisch handelen van leraren is voldoende: leraren geven duidelijke uitleg, houden de leerlingen betrokken bij de les en organiseren het onderwijsleerproces doelmatig;
- de kwaliteit van de leerlingenzorg is voldoende: de ontwikkeling van leerlingen wordt systematisch gevolgd en voor zorgleerlingen zijn handelingsplannen beschikbaar;
- de gemiddelde leerlingsscores op de toets aan het eind van de basisschool liggen de laatste drie jaren ten minste op het niveau dat op grond van de samenstelling van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.

De kwaliteit van het onderwijs is onder de maat, indien de gemiddelde score van de leerlingen op de toets aan het eind van de basisschool de laatste drie jaren onder het niveau ligt dat op grond van de samenstelling van de leerlingenpopulatie kan worden verwacht én de kwaliteit van het onderwijsproces op één of meer van de genoemde aspecten onvoldoende is.

Van de basisscholen die de inspectie in 1999 heeft bezocht, behoort 28,6 procent tot de scholen die aan al deze eisen voldoen, terwijl 3,7 procent van de scholen onder de maat blijft. Het is bij het signaleren van slechte en goed functionerende scholen van belang op te merken dat op ruim een kwart van de scholen de opbrengsten niet konden worden vastgesteld aan het eind van de basisschool. Dat was vaker het geval op openbare scholen en op kleine scholen, op scholen in Friesland, de kop van Noord-Holland en in enkele

plaatsen zoals bijvoorbeeld Rotterdam. Hierdoor is het niet uitgesloten dat enige vertekening ontstaat.

In alle categorieën zijn zowel goed functionerende scholen als scholen onder-de-maat te vinden, maar het aandeel van die scholen loopt binnen de categorieën soms uiteen. Scholen die tot de onderkant van het Nederlandse basisonderwijs behoren, zijn in 1999 vaker gevonden in de rurale gebieden van Friesland, Drenthe en Overijssel, in de Gelderse vallei, Zuid Limburg en in de steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In Gelderland zijn relatief de meeste goed functionerende scholen aangetroffen.

Goed functionerende scholen komen in ongeveer gelijke mate voor bij alle categorieën scholen met verschillende leerlingenpopulaties. Kleinere scholen hebben vaker dan grotere scholen een opbrengst die lager is dan mag worden verwacht in combinatie met essentiële tekortkomingen in het onderwijsproces. Scholen met honderd of minder leerlingen functioneren minder vaak naar behoren dan grotere scholen. Scholen met meer dan de helft 1,25-leerlingen en, zij het in mindere mate, scholen met overwegend 1,90-leerlingen behoren vaker dan andere scholen tot de slecht functionerende scholen.

3.3.4 Conclusie

De inspectie komt tot de conclusie dat verschillen tussen scholen vooral samenhangen met de samenstelling van de leerlingenpopulatie (zie paragraaf 3.4). Verschillen tussen scholen naar provincie, denominatie of schoolgrootte zijn meestal klein, of gaan in verschillende richtingen. Het aantal bezochte scholen per onderwijskundige richting is nu nog te klein om daar algemene conclusies aan te verbinden. Blijft over de achterstand van scholen in de vier grote steden op scholen in de middelgrote gemeenten en de kleinere plaatsen. Deze achterstand, die ook in het Onderwijsverslag over het jaar 1998 werd geconstateerd, blijkt wel voor een deel, maar zeker niet geheel, verklaard te kunnen worden uit de concentratie van 1,90-leerlingen in de G4.

Daarbij blijft het opvallend dat de scheidslijn, ook wat de opbrengsten betreft, niet loopt tussen de vijftientig grootste steden en de rest van het land, maar tussen de scholen binnen de vier grote steden en de scholen in de rest van het land.

3.4 Achterstanden in het onderwijs

3.4.1 Inleiding

Ook dit jaar was er volop aandacht voor het probleem van onderwijsachterstanden, vooral de achterstanden van veel leerlingen uit etnische minderheidsgroepen. Behalve door de inspectie is de ernst van dit probleem onder meer benadrukt door de Onderwijsraad en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het hoofdstuk Onderwijs- en Cultuurbeleid van de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 1999 (Boxtel, 1999) is voor een belangrijk deel gebaseerd op het Onderwijsverslag over het jaar 1998 (Inspectie van het Onderwijs, 1999a) en de Rapportage Minderheden van het SCP (Tesser, Mertens en Van Praag, 1999). Ook in de media is veel plaats voor dit onderwerp ingeruimd. De Onderwijsraad situeert in het advies 'Zeker Weten' (1999) het probleem van onderwijsachterstanden als volgt:

- verschillen tussen scholen leiden tot verschillen in ontwikkelingsmogelijkheden voor leerlingen;
- sommige scholen leveren daarbij in op de kerndoelen; dat kan negatieve gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van latere onderwijsfasen;
- het onderwijsachterstandenbeleid biedt voor dit probleem geen oplossing omdat het onvoldoende gericht is;
- een versterking van het onderwijsachterstandenbeleid vraagt om extra informatie naast de globale statistische diagnose van achterstandsproblemen.

In de 'Rapportage Minderheden 1999' van het SCP wordt gewezen op het belang van de opleiding voor iemands kansen op de arbeidsmarkt. Maar een hogere opleiding is



ook gunstig voor de deelname aan allerlei andere voorzieningen en aspecten van het maatschappelijke en politieke leven, en zelfs voor de kansen om gezond oud te worden. Voor de verdere ontwikkeling van de positie van minderheden in de Nederlandse samenleving en voor de Nederlandse samenleving als geheel zijn de resultaten die jongeren uit de minderheden op school behalen in belangrijke mate bepalend.

Bij het thema achterstanden staan twee vragen centraal. De eerste vraag betreft de aard en de omvang van de achterstanden in het primair onderwijs. De tweede vraag gaat over de kwaliteit van het onderwijs op scholen met veel achterstandsleerlingen en de mogelijkheden die deze scholen hebben een bijdrage te leveren aan het verminderen van onderwijsachterstanden.

3.4.2 Ontwikkelingen

In het basisonderwijs zijn vier categorieën leerlingen aangewezen waarvoor de school extra formatie krijgt. De belangrijkste categorieën, met respectievelijk 16 en 12,8 procent van het totaal aantal leerlingen, zijn de kinderen van autochtone ouders die een lage opleiding hebben genoten (1,25-leerlingen) en de kinderen van laag opgeleide ouders die behoren tot een etnische minderheidsgroep (1,90-leerlingen).

De komende twee decennia zal het aantal allochtonen in de Nederlandse samenleving sterk toenemen. De onderwijspositie van leerlingen van allochtone herkomst in ons land hangt sterk samen met de migratiegeschiedenis en de positie op de arbeidsmarkt van hun ouders. Een deel van de leerlingen is nog in het land van herkomst geboren, maar voor een steeds groter deel is Nederland het geboorteland. De regionale spreiding verschilt per allochtone bevolkingsgroep.

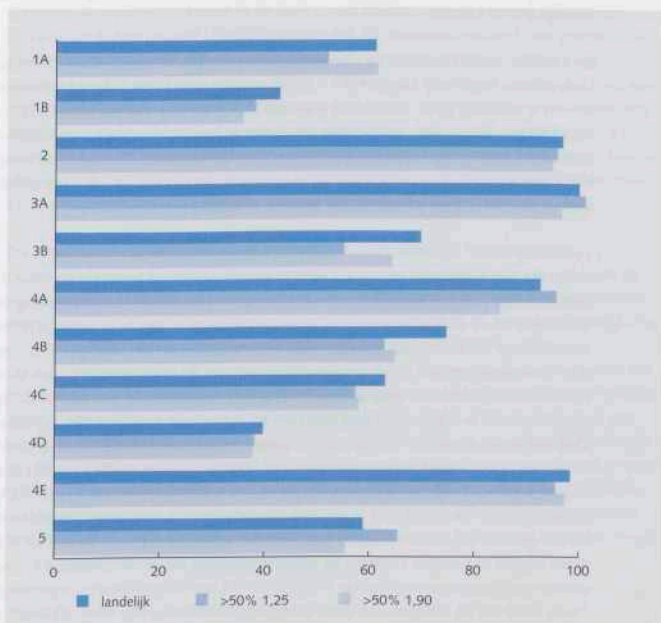
Niettemin is sprake van een concentratie van allochtonen in de grote steden. Het aandeel leerlingen uit etnische minderheden van wie de ouders een relatief laag opleidingsniveau hebben (wegingsfactor 1,90) in de G4 is volgens het SCP 46 procent, in de G21 is dit percentage 12 en in de overige gemeenten 7.

De concentratie van achterstandsleerlingen in bepaalde wijken en op bepaalde scholen, heeft tot gevolg dat in Amsterdam en Rotterdam ruim eenderde van de scholen meer dan 75 procent 1,90-leerlingen telt, terwijl dit in de G21 slechts voor drie van de honderd scholen geldt. Het percentage autochtone achterstandsleerlingen is, vooral door gewijzigde regelgeving, de laatste jaren gedaald. De grootste concentraties van deze leerlingen zijn op scholen buiten de randstad te vinden: in de vier grote steden varieert het percentage 1,25-leerlingen van 13 in Amsterdam tot 22 in Rotterdam. Een kwart van de leerlingen in de G21 behoort tot deze achterstandscategorie en in de overige gemeenten is het percentage gemiddeld 26. Voor een stad als Rotterdam betekent dit dat bijna driekwart van de leerlingen in het basisonderwijs tot een achterstandscategorie behoort.

3.4.3 De kwaliteit van het onderwijs op achterstandsscholen: onderwijsprocessen

De kwaliteit van de onderwijsprocessen is in veel opzichten lager op scholen met overwegend leerlingen die behoren tot de etnische minderheidsgroepen dan op andere scholen. Figuur 3.4.3 illustreert dit.

Figuur 3.4.3 Percentage basisscholen dat voldoet aan de kwaliteitskenmerken voor de onderwijsprocessen: landelijk, op scholen met meer dan de helft 1,25-leerlingen en op scholen met meer dan de helft 1,90-leerlingen

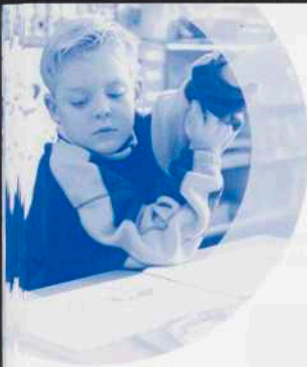


- 1A Leerstofaanbod: dekkend voor de kerndoelen.
 1B Leerstofaanbod: eigentijds, doorgaande lijn, afgestemd op verschillen.
 2 Leertijd.
 3A Pedagogisch klimaat: veilig en structurend.
 3B Pedagogisch klimaat: stimulerend en uitdagend.
 4A Didactisch handelen: helder en gestructureerd.
 4B Didactisch handelen: activerend.
 4C Didactisch handelen: gebruik leerstrategieën.
 4D Didactisch handelen: afstemming op onderwijsbehoeften.
 4E Didactisch handelen: doelmatige klassenorganisatie.
 5 Leerlingenzorg.

Scholen met veel leerlingen uit de minderheden blijken op de meeste kwaliteitskenmerken voor onderwijsprocessen achter te blijven bij andere scholen. De verschillen zijn echter minder groot, zeker in vergelijking tot de situatie in 1998.

De achterstand bij de leerlingenzorg blijkt op 1,90-scholen voor een deel te zijn ingelopen. Bij leertijd, veiligheid en structuur van het pedagogisch klimaat en doelmatige klassenorganisatie voldoet ruim 90 procent van de 1,90-scholen aan de eisen. Het didactisch handelen, een belangrijk aanknopingspunt voor de verbetering van het onderwijs en het verhogen van het prestatieniveau van leerlingen die met een achterstand aan het onderwijs beginnen, blijft echter op alle onderdelen achter.

Scholen met meer dan de helft 1,25-leerlingen blijken op sommige kwaliteitskenmerken vaker en op andere minder vaak voldoende te scoren. Het leerstofaanbod op scholen met overwegend 1,25-leerlingen laat iets vaker dan op 1,90-scholen een duidelijke doorgaande lijn zien en is wat vaker afgestemd op de behoeften van de leerlingenpopulatie. Daarentegen is het op minder scholen dekkend voor de kerndoelen en worden er vaker oudere methoden gebruikt. Ook is het pedagogisch klimaat wat minder uitdagend dan op andere scholen. Behalve bij het aspect helderheid en gestructureerdheid zijn de verschillen tussen 1,25-



scholen en 1,90-scholen klein. Activering van leerlingen, aandacht voor leerstrategieën en afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen blijven op 1,25-scholen achter bij het landelijke beeld. De kwaliteit van de leerlingenzorg is op 1,25-scholen hoger dan op andere scholen.

De kwaliteit van basisscholen is vergeleken met vorig jaar verder gestegen. Dat geldt ook voor scholen met meer dan de helft 1,90-leerlingen. Vooral het didactisch handelen van leraren is vooruitgegaan. Leraren op deze scholen maken in 1999 vaker gebruik van activerende werkvormen, besteden meer aandacht aan leerstrategieën en slagen er beduidend beter in hun onderwijs af te stemmen op verschillen in niveau en tempo van leerlingen. Hoewel de kwaliteit van de onderwijsprocessen nog steeds lager is dan op andere scholen, lijkt er sprake te zijn van een inhaalslag.

Taalbeleid

Het onderwijs in groep 1 en 2 staat sterk in de belangstelling, onder meer door de beleidsmatige nadruk op de voor- en vroegschoolse periode. De samenwerking tussen speelzalen en de onderbouw van basisscholen neemt toe. Het doel van experimenten als Kaleidoscoop en Piramide is het onderwijs in de onderbouw planmatiger en systematischer te maken, onder andere om achterstanden van kinderen te voorkomen in de latere schoolperiode. Aandacht voor de taalontwikkeling speelt daarbij een grote rol. Op de meeste scholen wordt daar in de groepen 1 en 2 nog relatief weinig tijd aan besteed. Ook een doorgaande lijn naar groep 3 is geen vanzelfsprekendheid. In de experimenten Kaleidoscoop en Piramide is de aandacht voor actief taalgebruik van kinderen veel groter (Reezigt, 1999). In het Amerikaanse Abecedarian Project is zelfs vastgesteld dat kinderen uit arme wijken die vanaf heel jonge leeftijd deelnamen aan dit project daarvan profiteren tot ten minste hun eenentwintigste jaar. Zij behaalden voor rekenen en taal op alle leeftijden hogere scores dan kinderen uit de controlegroep die waren geplaatst in andere vormen van kinderopvang (Ramey e.a., 1999). Uit een internationale vergelijking (OECD, 1999) blijkt dat de effecten van voor- en vroegschoolse educatie sterk afhangen van de kwaliteit van de programma's en van het opleidingsniveau van de uitvoerders. Vooral voor zwakke lezers is een meer structurele aanpak van het taal- en leesonderwijs van belang (Aarnoutse, 1998). De woordenschat van allochtone leerlingen is niet alleen kleiner, maar ook smaller (minder betekenissen van één woord). Ook hebben deze leerlingen meer moeite woorden in verschillende verbanden te plaatsen. Vooral deze diepte hangt sterk samen met de vaardigheden rond begrijpend lezen.

Veel scholen die NT2 verzorgen, hebben problemen met het ontwikkelen en uitvoeren van een geïntegreerd taalbeleid, waarin samenhang bestaat tussen NT1, NT2, OALT en de overige vakken. In Amsterdam is onderzocht welke factoren samenhangen met het ontbreken van een goed taalbeleid (Emmelot en Bos, 1998). Een zwakke schoolorganisatie en gebrek aan onderwijskundig leiderschap bleken de belangrijkste factoren te zijn. In een project, gericht op het verbeteren van het taalbeleid, werden leraren vaak onvoldoende bij de projectactiviteiten betrokken en werden scholen soms te afhankelijk van de schoolbegeleiders.

Intensieve begeleiding bij het ontwikkelen en uitvoeren van een taalbeleid op scholen blijkt te kunnen leiden tot een meer uitgebreide woordenschat van leerlingen en een verbetering van het begrijpend lezen. De achterstanden worden wel kleiner, maar verdwijnen niet (Westerbeek, 1999). Ook inhoudelijke afstemming van OALT op het reguliere taalonderwijs kan de taalvaardigheid in het Nederlands bevorderen (Codina e.a., 1999). Sommige scholen die met het programma Piramide werken, volgen een opzet waarbij de reguliere leraar en de OALT-leraar dezelfde thema's en begrippen aan de orde stellen (Reezigt, 1999).

Volgens Sijtsma (1998) nemen de verschillen tussen kinderen aan het begin van de basisschool toe door het grote aantal kinderen dat nog in het geheel geen Nederlands spreekt bij de binnenkomst in groep 1. Deze kinderen komen uit gezinnen waar nooit Nederlands

wordt gesproken en die geen gebruik maken van voorschoolse voorzieningen. Terwijl van de Nederlandse achterstandskinderen 75 procent naar een voorschoolse voorziening gaat, geldt dat maar voor 35 procent van de Turkse en Marokkaanse kinderen.

De verschillen bij binnenkomst in de basisschool beïnvloeden de verdere schoolloopbaan. La Haye en Brand-Gruwel (1998) onderzochten de leesvaardigheden in de groepen 4 tot en met 8. Zij concluderen dat al in de eerste schooljaren aandacht gegeven moet worden aan het aanleren van leesstrategieën, met als doel zwakke lezers zo snel mogelijk op een gemiddeld niveau te brengen. Inspanningen van leraren in een later stadium maken een eenmaal bereikte achterstand namelijk niet snel kleiner. Toch wordt in de groepen 2 en 3 meestal nog geen onderwijs op maat bij lezen gegeven. In driekwart van de lessen moeten alle kinderen hetzelfde doen. Wanneer verschillen in onderwijsaanbod voorkomen, gaat het meestal uitsluitend om meer of minder stof (Reezigt en Pijl, 1998).

3.4.4 De kwaliteit van het onderwijs op achterstandsscholen: opbrengsten

De leerresultaten op 1,90-scholen en op 1,25-scholen, vastgesteld aan de hand van de leerlingprestaties aan het einde van de schoolperiode, liggen minder vaak op het verwachte niveau dan op andere scholen. Het verwachte niveau wordt bij de eindtoets bepaald door de gemiddelde score van scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie.

Op ruim een kwart van de scholen kon de inspectie het niveau van de leerresultaten aan het eind van de basisschool niet eenduidig vaststellen. Van ruim 5 procent van de scholen is vastgesteld dat het niveau van de leerlingenprestaties op de eindtoets lager was dan verwacht. Dat percentage bedroeg op scholen met meer dan 50 procent 1,90-leerlingen 11, en op scholen met overwegend 1,25-leerlingen zelfs 22. Het niveau van de opbrengsten tijdens de schoolperiode kon op ruim 60 procent van de 1,25- en 1,90-scholen worden vastgesteld. Van deze scholen scoorde bijna eenderde van de scholen met overwegend leerlingen uit de etnische minderheden en een kwart van de 1,25-scholen lager dan mocht worden verwacht.

Prestaties van leerlingen in de groepen 1 en 2

De prestaties van leerlingen uit de minderheden op de kernvaardigheden zijn bij de start gemiddeld duidelijk lager dan de prestaties van autochtone leerlingen. De achterstand van leerlingen uit de minderheden is bij taal veel groter dan bij rekenen. Allochtone leerlingen uit groeperingen die niet tot de minderheden behoren, zoals kinderen van uit West-Europese landen afkomstige ouders, doen in hun prestaties nauwelijks onder voor autochtone leerlingen.

De achterstand in cognitieve ontwikkeling van de leerlingen uit de minderheden kan voor een deel worden teruggevoerd op het lage opleidingsniveau van hun ouders (Tesser, Mertens en Van Praag, 1999). Met dat lage opleidingsniveau zijn vervolgens weer een aantal kenmerken van het gedrag van de ouders verbonden. Deze kenmerken hebben een ongunstige invloed op de cognitieve ontwikkeling van de kinderen. Verschillen tussen leerlingen blijken sterk af te hangen van de kwaliteit van instructie en van de sociaal-emotionele ondersteuning door de ouders. Bij gelijke kwaliteit hiervan nemen de verschillen tussen leerlingen sterk af. Als hierbij nog de thuistaal wordt betrokken, verdwijnen ook de nog resterende prestatieverschillen tussen de leerlingen uit de minderheidsgroepen en de autochtone leerlingen.

Prestaties van kinderen in de groepen 4 tot en met 8

Uit IST en RST blijkt dat de resultaten tijdens de schoolperiode op scholen met veel achterstandssleerlingen vaker beneden de verwachting liggen dan de opbrengsten op andere scholen, ongeacht of dit nu 1,25- of 1,90-leerlingen zijn.

De prestaties van leerlingen uit de minderheden blijven zowel in taal als in rekenen en wiskunde in elk van de onderzochte jaargroepen aanzienlijk achter bij de prestaties van de autochtone leerlingen. De prestaties van autochtone achterstandssleerlingen op hun beurt doen onder voor die van andere leerlingen van Nederlandse herkomst.



De echte achterblijvers; waartoe de Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse leerlingen behoren, hebben steeds een taalachterstand van circa twee leerjaren in het basisonderwijs. Dat wil zeggen dat deze leerlingen in groep 8 het prestatieniveau hebben van de leerlingen uit de kopgroep in groep 6.

Ook in rekenen en wiskunde presteren de leerlingen uit de minderheden duidelijk slechter dan de autochtone leerlingen, maar de verschillen zijn hier aanzienlijk minder groot. Bovendien nemen ze in de loop van het basisonderwijs af.

De Antilliaanse leerlingen zijn in alle jaargroepen duidelijk de zwakste rekenaars. Niet geheel onverwacht, maar toch altijd weer bijzonder is de bevinding dat Chinese en Vietnamese leerlingen in het rekenen met kop en schouders uitsteken boven alle andere groeperingen, inclusief de autochtone leerlingen.

Met de huidige gegevens uit het PRIMA-cohort konden Tesser, Mertens en Van Praag, (1999) de prestaties van leerlingen in verschillende jaargroepen met elkaar vergelijken en de leerwinst over verschillende leerjaren heen berekenen. Dat levert een aantal opmerkelijke conclusies op. In de eerste plaats blijkt dat bij taal de achterstand van de leerlingen uit de minderheden van jaar tot jaar ongeveer even groot blijft. Bij rekenen/wiskunde worden de verschillen echter veel kleiner tussen de leerlingen uit de minderheden en de autochtone leerlingen in de hogere jaargroepen. De basisschool blijkt dus meer te zijn dan een doorgeefluik van vooraf al aanwezige cognitieve verschillen tussen leerlingen. In samenhang hiermee kon worden berekend dat tussen groep 4 en groep 6 de leerwinst in rekenen en wiskunde van leerlingen uit de meeste minderheidsgroeperingen groter is dan de leerwinst van de autochtone leerlingen. Dit impliceert dat de leerlingen uit de minderheden hun rekenachterstand ten opzichte van autochtone leerlingen tussen groep 4 en groep 6 voor een deel inlopen.

Een vergelijking tussen 1988 en 1996/1997 (Tesser, Mertens en Van Praag, 1999) laat zien dat de prestaties van alle categorieën leerlingen vooruit zijn gegaan. De vooruitgang is bij de leerlingen uit de minderheden groter dan bij de autochtone leerlingen. Dit is vooral het geval bij rekenen en wiskunde. De grotere vooruitgang kan niet volledig worden toegeschreven aan het feit dat in 1996 een groter deel van de leerlingen uit de minderheden hier is geboren en opgevoed. Ook bij gelijke verblijfsduur doen de leerlingen uit de minderheden het beduidend beter dan tien jaar eerder. De vooruitgang bij rekenen en wiskunde vindt echter geen bevestiging in het derde peilingsonderzoek van het CITO. Jansen (1999) constateert dat de rekenprestaties in 1997 ten opzichte van 1988 en 1992 op de meeste onderdelen achteruit zijn gegaan. De auteurs kunnen geen verklaring voor de gevonden effecten geven.

Niveau van de prestaties eind basisonderwijs

Aan de hand van de prestaties op de Eindtoets voor het basisonderwijs van het CITO kan de balans worden opgemaakt van de gang van de leerlingen uit de minderheden door het basisonderwijs. Zoals op grond van de gegevens over de prestatie-ontwikkeling in de groepen 4, 6 en 8 al kon worden verwacht, is het eindresultaat - ondanks de geconstateerde vooruitgang - nog weinig opwekkend. De Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse leerlingen presteren het laagst, maar de prestaties van de Surinaamse, Zuid-Europese en Molukse leerlingen zijn maar weinig beter.

De schooladviezen aan leerlingen uit de minderheden voor het voortgezet onderwijs zijn gemiddeld veel lager dan de adviezen van autochtone leerlingen. Het advies van de gemiddelde leerling uit de minderheden bevindt zich tussen VBO en MAVO.

De gemiddelde autochtone leerling krijgt een advies tussen MAVO en HAVO.

Bij gelijke prestaties krijgen de leerlingen uit de minderheden een hoger advies dan autochtone leerlingen. Hustinx (1999) stelt vast dat in dit opzicht sprake is van een positief effect van de variabele etnische achtergrond. Vergeleken met autochtone leerlingen

met zeer laag opgeleide ouders zijn de adviezen en de schoolloopbanen van leerlingen uit de minderheden gunstiger de eerste jaren na entree in het voortgezet onderwijs. Niettemin komt, door hun lagere prestaties in het voortgezet onderwijs, voortijdig schoolverlaten bij deze leerlingen vaker voor (Tesser, Mertens en Van Praag, 1999).

3.4.5 Conclusies

De belangrijkste conclusie uit deze analyse is ongetwijfeld dat de kwaliteit van het onderwijs bij de bestrijding van onderwijsachterstanden een factor van betekenis is. Scholen blijken achterstanden bij rekenen duidelijk te kunnen verminderen. Er zijn ook aanwijzingen dat allochtone leerlingen een deel van hun achterstand kunnen inlopen, althans gedurende een bepaalde periode in de schoolloopbaan. Bovendien lijken tussen 1988 en 1996/1997 de prestaties van leerlingen uit de minderheden meer vooruit te zijn gegaan dan de prestaties van autochtone leerlingen. Een vooruitgang die niet volledig kan worden toegeschreven aan de gemiddeld langere verblijfsduur in Nederland.

De tweede conclusie luidt dat de mogelijkheden van scholen bij het wegwerken van onderwijsachterstanden beperkt, maar substantieel zijn. Het bestrijden van achterstanden stelt hoge eisen aan het pedagogisch en didactisch handelen van leraren. Het maakt noodzakelijk dat van de condities, vooral kwaliteitszorg en professionalisering, een voortdurende impuls uitgaat naar verbetering van het onderwijs.

De derde en laatste conclusie luidt dat juist de taalontwikkeling bij de bestrijding van onderwijsachterstanden centraal moet staan. Gebrek aan taalvaardigheid verhindert leerlingen immers ook optimaal te profiteren van het onderwijs in rekenen en wiskunde en de andere leer- en vormingsgebieden. De inspectie is van oordeel dat drie verschillende, elkaar versterkende, maatregelen perspectief bieden:

- deelname van kinderen met taalachterstanden aan voorschoolse educatieve voorzieningen met programma's die optimaal zijn afgestemd op onderwijs tussen basisonderwijs en voorschoolse educatieve voorziening;
- het voeren van een integraal taalbeleid waarbij niet alleen NT1 en NT2 en eventueel OALT zijn geïntegreerd, maar waarbij de andere leer- en vormingsgebieden ook een belangrijk punt van aandacht zijn; in feite is een overgang nodig van de huidige praktijk, waarin hoofdzakelijk alleen 'onderwijs in taal' wordt gegeven, naar een situatie waarin ook 'taal in het onderwijs' centraal staat;
- verbetering van de overgang tussen technisch en begrijpend lezen, een overgang die juist voor leerlingen met taalachterstanden vaak een struikelblok is; leraren dienen al in de eerste jaren van de basisschool nadrukkelijk onderwijs in lees- en luisterstrategieën te geven (zoals bijvoorbeeld verdieping van de woordenschat door contextgebonden lezen) en aandacht te besteden aan het plannen, sturen, controleren en evalueren van het eigen leesgedrag van leerlingen.



4 TERUGBLIK EN VOORUITZICHT

De inspectie constateert dat het basisonderwijs op een aantal punten van goede kwaliteit is, en dat er ten opzichte van de afgelopen jaren winst is geboekt. De kwaliteit van de onderwijsleerprocessen en van de condities waaronder deze scholen werken, laten verdere verbeteringen zien. Sterk zijn nog altijd:

- de planning en het gebruik van de leertijd;
- het veilige en ondersteunende pedagogisch klimaat;
- de helderheid en gestructureerdheid in het didactisch handelen van leraren;
- de wijze waarop leraren hun leerlingen actief bij het onderwijs betrekken en het onderwijsproces organiseren.

Bij de condities vormen de interne communicatie, de functionaliteit van de externe contacten en de contacten met ouders sterke punten.

Ondanks de positieve ontwikkelingen, vooral door het gebruik van leerstrategieën en afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen, is nog altijd verbetering nodig op deze voor de kwaliteit van het onderwijs belangrijke aspecten. Datzelfde geldt voor het leerstofaanbod (doorgaande lijn, afstemming op de leerlingenpopulatie), de activering van leerlingen, de stimulerende en uitdagende kant van het pedagogisch klimaat en de leerlingenzorg in de groepen. Het zijn juist deze aspecten van het onderwijs waar het op aan komt voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften.

Daarnaast blijken er tussen basisscholen aanzienlijke verschillen te zijn in de prestaties van leerlingen, die voor een deel zijn toe te schrijven aan het feit dat achterstandsleerlingen minder goede prestaties leveren, ongeacht de kwaliteit van het onderwijs. Maar bij die prestatieverschillen spelen ook verschillen in de kwaliteit van het onderwijs een rol van betekenis. Over dit laatste aspect heeft de inspectie de afgelopen twee jaren veel informatie verzameld. Vooral op een aantal cruciale aspecten van het didactisch handelen schieten nog te veel scholen met overwegend leerlingen uit achterstandscategorieën tekort.

Op goede scholen is zowel het niveau van de prestaties als de kwaliteit van de onderwijsprocessen hoog. De inspectie heeft in paragraaf 3.3.3 haar definitie gegeven van goed functionerende scholen en van scholen die onder de maat presteren. Van ruim een kwart van de scholen is vastgesteld dat die goed functioneren, terwijl 4 procent onder de maat blijft.

Het is in dit licht verheugend te kunnen vermelden dat achterstandsscholen evenals andere scholen het afgelopen jaar vooruitgang hebben geboekt. Vooral in de kwaliteit van het didactisch handelen is die vooruitgang zichtbaar. Leraren stimuleren hun leerlingen vaker actief met de les mee te doen, besteden meer aandacht aan leerstrategieën en stemmen hun lessen vaker af op verschillen tussen leerlingen.

Leraren op scholen met veel leerlingen uit achterstandsgroepen lijken hun achterstand op deze punten iets in te lopen. Ook zijn scholen met veel leerlingen uit de minderheidsgroepen op weg hun achterstand bij de leerlingenzorg weg te werken. Bij deze positieve constatering moeten echter drie kanttekeningen worden gemaakt. De eerste kanttekening betreft de voortdurende bedreiging van de kwaliteit van het onderwijs door het tekort aan leraren, vooral op scholen met veel achterstandsleerlingen. Vervolgens blijken veel basisscholen relatief laag te scoren juist op kwaliteitskenmerken die essentieel zijn voor het bestrijden van onderwijsachterstanden: stimulering en uitdaging in het pedagogisch klimaat, gebruik van activerende werkvormen, aandacht voor leerstrategieën, afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen. De derde kanttekening betreft de indringende vraag of het wel voldoende is als de kwaliteit van de onderwijsprocessen op scholen met veel leerlingen uit de minderheden even goed is als op andere scholen. Is het mogelijk de bestaande onderwijsachterstanden werkelijk te verminderen als deze scholen niet met kop en schouders uitsteken boven andere scholen?



In het Onderwijsverslag wordt regelmatig aandacht besteed aan veelbelovende projecten ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Vorig jaar is ingegaan op vormen van samenwerking tussen peuterspeelzalen en basisscholen en al eerder zijn de ontwikkelingen rond het KEA-project belicht. In de Rapportage Minderheden (Tesser, Mertens en Van Praag, 1999) worden twee soorten veelbelovende initiatieven genoemd. De eerste categorie initiatieven is gericht op vermindering van achterstanden waarmee leerlingen de basisschool binnenkomen, de tweede op versterking van het didactisch handelen van leraren op scholen met veel leerlingen uit de achterstandsgroepen. Daarnaast speelt ook de ontwikkeling van de brede school een rol, al merkt het SCP op dat het nog niet duidelijk is of men hiervan op den duur een vermindering van onderwijsachterstanden mag verwachten.

Tot de eerste groep van initiatieven behoort een breed scala van programma's gericht op ouders en op jonge kinderen. Uit de meeste onderzoeken blijkt niet dat activiteiten die de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs moeten bevorderen, ook leiden tot minder achterstanden aan het begin van het basisonderwijs. Positiever zijn de resultaten van projecten die gericht zijn op versterking van de inhoudelijke samenhang tussen voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Van sommige vormen van VVE zijn niet alleen positieve effecten op de korte termijn vastgesteld, maar bleken zich ook op langere termijn goede resultaten voor te doen. De cognitieve score van deelnemers aan Kaleidoscoop en Piramide, twee van de bekendste VVE-projecten, was na twee jaar hoger dan van kinderen uit de controle-groep.

De tweede groep van initiatieven beoogt verbetering van de onderwijskwaliteit te bewerkstelligen. Het Kleinschalig Experiment Achterstandsbestrijding (KEA) van het Centrum Educatieve Dienstverlening in Rotterdam wil de kwaliteit van het onderwijs verhogen door de effectiviteit van de instructie te verbeteren, het aandeel taakgerichte leertijd in de lessen te verhogen, het klassenmanagement doelmatiger te maken en de leerlingenzorg te verbeteren. Uit de tweede evaluatie (Hoogendijk en Wolfgram, 1997) bleek dat de resultaten in KEA-groepen aanmerkelijk beter waren dan in de groepen waar de intensieve begeleiding nog niet had plaatsgevonden. In het eerste jaar na de begeleiding wordt nog enige vooruitgang geboekt, maar daarna is er een lichte terugval. In de meest recente evaluatie van KEA (Wolfgram, 1999) wordt de vooruitgang bij rekenen zonder context, spelling en technisch lezen bevestigd, maar blijkt de horde bij woordenschattoetsen, begrijpend lezen en realistisch rekenen moeilijker te nemen. Een algemene conclusie kan luiden dat KEA zeker kansen op succes biedt, maar daar geen garantie voor kan geven. Inmiddels is het KEA-project opgegaan in een nieuw project, het 'DeltaPlus'. Hierin worden de ervaringen van het KEA-project, het Deltaplan Taal en het rekenproject Nieuw Rotterdams Peil gebundeld. Met intensieve begeleiding is het mogelijk de kwaliteit van het onderwijs op scholen met veel achterstandsléerlingen aanzienlijk te verbeteren, mits eerst bereikt wordt dat de school voldoet aan enkele basisvoorwaarden. In 'DeltaPlus' zullen zestig scholen gedurende tien jaar intensief begeleid worden.

De inspectie is van oordeel dat het effect van de verschillende projecten niet alleen afhankelijk is van de inhoudelijke aanpak op de school, maar zeker ook van de aanwezigheid van onderwijskundig leiderschap, een gemeenschappelijke visie binnen het team en het vermogen de bereikte resultaten te evalueren, vast te houden en zo nodig te verbeteren. Op goede scholen bieden gunstige condities een basis om te komen tot verbetering van onderwijsprocessen. Op den duur valt daarvan dan weer een gunstig effect op de leerling-resultaten te verwachten.

BIJLAGE

KWANTITATIEVE BIJLAGE

Technisch rapport

In deze bijlage is volstaan met een weergave van de belangrijkste resultaten die de basis voor de tekst vormen. In een afzonderlijke rapportage, het Technisch Rapport Onderwijsverslag 1999, geeft de inspectie een uitgebreid overzicht van alle resultaten.

Steekproeven

Het Onderwijsverslag over het jaar 1999 is gebaseerd op de gegevens van de basisscholen die de inspectie in het eerste halfjaar van 1999 heeft bezocht. Uit de gegevens van deze scholen is een representatieve steekproef getrokken van 1.188 scholen. Op 846 scholen hiervan heeft een regulier schooltoezicht (RST) plaatsgevonden, 342 scholen van de steekproef zijn bezocht met integraal schooltoezicht (IST). De representativiteit van deze steekproef is gecontroleerd op denominatie, schoolgrootte, samenstelling van de schoolpopulatie op basis van achtergronden van de leerlingen en provincie. De steekproef blijkt representatief te zijn voor de populatie van Nederlandse basisscholen. De steekproef is voldoende van omvang om met een nauwkeurigheid van .025 uitspraken te doen over proporties in de populatie.

Tijdens RST wordt een oordeel getroffen over de opbrengsten, het leerstofaanbod, de leertijd en het didactisch handelen. Tijdens IST wordt daarnaast ook een oordeel getroffen over het pedagogisch klimaat en de condities waaronder het onderwijs gerealiseerd wordt. De groep scholen die met integraal schooltoezicht bezocht is, telt 342 scholen, en is eveneens op de bovengenoemde punten gecontroleerd op representativiteit. Ook deze steekproef blijkt representatief, en wat omvang betreft voldoende groot om met een nauwkeurigheid van .053 uitspraken te doen over proporties in de populatie.

De gegevens van 1999 worden steeds vergeleken met die van een steekproef van 650 basisscholen die in 1998 met IST door de inspectie bezocht is. Ook deze steekproef is op basis van vergelijking op de bovengenoemde punten representatief om uitspraken te doen over de populatie van Nederlandse basisscholen. De grootte van deze steekproef maakt het mogelijk om uitspraken te doen met een nauwkeurigheid van .037.

Het percentage scholen met het oordeel 'voldoende'

De beoordeling

Bij IST geeft de inspectie voor de kwaliteitskenmerken een waardering op een vierpuntschaal, waarbij de volgende modaliteiten gelden:

1. overwegend zwak: op de meeste onderdelen van het desbetreffende kwaliteitskenmerk zijn verbeteringen noodzakelijk;
2. meer zwak dan sterk: het desbetreffende kwaliteitskenmerk vertoont weliswaar sterke en zwakke punten, maar de belangrijkste onderdelen zijn nog voor verbetering vatbaar;
3. meer sterk dan zwak: het desbetreffende kwaliteitskenmerk vertoont meer sterke dan zwakke punten; de school kan op onderdelen nog verder verbeteren;
4. overwegend sterk: de school functioneert op (vrijwel) alle onderdelen van het desbetreffende kwaliteitskenmerk optimaal. Het gaat er dan om dit door kwaliteitszorg te borgen.



De waarderings zijn tot stand gekomen nadat informatie is verzameld over de indicatoren die bij ieder kwaliteitskenmerk zijn geformuleerd. Daarbij is nagegaan in welke mate de indicatoren van toepassing zijn, namelijk:

1. niet of nauwelijks;
2. in onvoldoende mate;
3. in voldoende mate;
4. in hoge mate.

Bij RST wordt volstaan met een aanduiding of een indicator in onvoldoende mate dan wel in voldoende mate van toepassing is.

Berekening van het percentage scholen dat aan de kwaliteitskenmerken voldoet

De beoordeling vindt plaats op een aantal kwaliteitskenmerken. Elk kwaliteitskenmerk is uiteengelegd in indicatoren. Indicatoren zijn in de praktijk van het onderwijs herkenbare en observeerbare aanwijzingen die iets zeggen over de kwaliteit van het desbetreffende kenmerk.

Bij IST worden de bevindingen die de inspectie op tal van indicatoren doet, samengevat in een oordeel op het niveau van een kwaliteitskenmerk. Dit gebeurt op basis van een normering, waarin is aangegeven welke indicatoren in elk geval in voldoende mate van toepassing moeten zijn om een positief oordeel te vellen op het niveau van kwaliteitskenmerk.

Op de scholen waar RST heeft plaatsgevonden, treft de inspectie een dergelijk oordeel niet, maar wordt volstaan met oordelen op het niveau van de afzonderlijke indicatoren. In de beoordeling zijn die indicatoren opgenomen die minimaal voldoende van toepassing moeten zijn voor een positief oordeel op het niveau van het kwaliteitskenmerk. Dit maakt het mogelijk om voor de scholen die met regulier schooltoezicht bezocht zijn het oordeel op de betreffende kwaliteitskenmerken te berekenen.

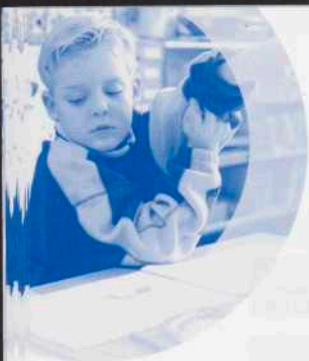
In de onderstaande tabel is voor zowel 1998 en 1999 het percentage scholen weergegeven dat op een indicator dan wel kwaliteitskenmerk voldoende scoort, waarbij voor 1999 tevens onderscheid is gemaakt naar integraal - en regulier schooltoezicht (respectievelijk IST en RST). Hierbij zijn voor IST de oordelen 3 en 4 (meer sterk dan zwak en overwegend sterk) samengevoegd.

De indicatoren welke minimaal als voldoende beoordeeld moeten zijn om ook het kwaliteitskenmerk als geheel als voldoende te kunnen beoordelen, zijn in de tabel cursief afgedrukt. In vergelijking met 1998 zijn in 1999 bepaalde indicatoren of kwaliteitskenmerken aangepast of toegevoegd. Hierdoor is het soms niet mogelijk om de resultaten van 1998 met die van 1999 te vergelijken. In die gevallen is dit aangegeven met een streepje.

Ook komt het voor dat een indicator wel in beide jaren bij de beoordeling is meegenomen, maar dat de formulering in 1999 enigszins is gewijzigd. In die gevallen is dit met een voetnoot vermeld en toegelicht.

Percentage scholen met het oordeel voldoende

	1998 (N=650)	1999 IST (N342)	RST (N846)	totaal (N1188)
Leerstofaanbod				
A. Het leerstofaanbod is dekkend voor de kerndoelen		56,9	69,2	60,4
1. Het leerstofaanbod voor Nederlandse taal is dekkend voor de kerndoelen	53,4	62,0	72,5	65,0
2. Het leerstofaanbod voor rekenen en wiskunde is dekkend voor de kerndoelen		87,4	90,6	88,4
3. Het leerstofaanbod voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde wordt aangeboden t/m het niveau van groep 8	91,2	92,5	92,7	92,6
4. Het leerstofaanbod voor oriëntatie op mens en wereld is dekkend voor de kerndoelen	-	-	-	-
5. Het leerstofaanbod voor Engelse taal, (Friese taal), lichamelijke opvoeding en kunstzinnige oriëntatie is dekkend voor de kerndoelen	-	-	-	-
6. Het leerstofaanbod is dekkend voor de leergebied-overstijgende kerndoelen	-	-	-	-
7. Het leerstofaanbod voorziet erin dat leerlingen gebruik leren maken van communicatiemiddelen waaronder nieuwe media	-	-	-	-
B. Het leerstofaanbod is eigentijds, kent een doorgaande lijn en houdt rekening met verschillen tussen leerlingen in onderwijsbehoeften, mogelijkheden en cultuur	-	37,4	54,1	42,3
8. Het leerstofaanbod in de verschillende leerjaren sluit op elkaar aan (doorgaande lijn)	49,4	48,6	59,9	51,9
9. Het leerstofaanbod voor Nederlandse taal is afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingenpopulatie	67,7	79,9	83,9	81,0
10. Het leerstofaanbod komt tegemoet aan relevante verschillen tussen leerlingen	32,5	77,1	83,3	78,9
11. De school verzorgt een leerstofaanbod dat het 'intercultureel leren' bevordert (intercultureel onderwijs)	-	38,1	-	38,1
12. Het leerstofaanbod komt overeen met hedendaagse vakinhoudelijke en vakdidactische opvattingen	57,9	71,1	-	71,1
Leertijd	89,6	95,2	96,5	95,6
1. De school heeft voldoende onderwijstijd gepland	96,0	98,3	99,4	98,7
2. Onnodig verlies van onderwijstijd wordt tegengegaan	85,6	90,0	-	90,0
3. De school zorgt ervoor dat de geplande onderwijstijd voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde is afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingenpopulatie	76,0	87,0	88,6	87,5
4. De leraren realiseren de geplande onderwijstijd	87,5	96,7	96,8	96,7
5. De leraren variëren de hoeveelheid leertijd voor leerlingen, afhankelijk van hun onderwijsbehoeften	65,9	76,7	-	76,7
Pedagogisch klimaat				
A. Leraren zorgen voor een veilig en structurerend pedagogisch klimaat	96,5	98,8	-	98,8
1. De leraren zorgen voor een veilige en functionele leeromgeving	97,1	99,1	-	99,1
2. De leraren tonen in gedrag en taalgebruik respect voor de leerlingen	98,3	99,7	-	99,7



	1998	1999		
	(N=650)	IST (N342)	RST (N846)	totaal (N1188)
3. De leraren bevorderen het onderling respect bij de leerlingen	96,6	99,4	-	99,4
4. De leraren ondersteunen het zelfvertrouwen van leerlingen	89,7	99,1	-	99,1
5. Er zijn op schoolniveau duidelijke omgangsregels afgesproken	-	95,0	-	95,0
6. De leraren hanteren in de groep met succes de afgesproken gedragsregels	97,5	98,8	-	98,8
B. Leraren zorgen ervoor dat zij de leerlingen voldoende stimuleren en uitdagen	66,0	69,0	-	69,0
7. De leraren zorgen voor een uitdagende leeromgeving	55,9	68,7	-	68,7
8. De leraren stimuleren bij leerlingen de ontwikkeling van zelfstandigheid en het nemen van eigen verantwoordelijkheid	42,0	52,9	-	52,9

Didactisch handelen

A. Instructie en verwerking zijn helder en goed gestructureerd	91,6	91,1	93,0	91,6
1. De lessen vertonen een duidelijke opbouw	86,3	86,5	-	86,5
2. De leraren geven een duidelijke uitleg van de leerstof en de opdrachten	93,6	95,1	96,5	95,5
3. De leraren gaan regelmatig na of leerlingen de leerstof en de opdrachten begrijpen	80,0	94,6	95,0	94,8
B. De leraren bevorderen dat leerlingen actief zijn betrokken bij het leerproces	81,6	73,9	77,5	74,9
4. De leraren stimuleren de leerlingen actief mee te doen	86,1	94,8	94,2	94,6
5. De leraren hanteren binnen de les werkvormen die leerlingen activeren	56,5	76,6	79,2	77,4
6. De leraren stimuleren leerlingen zelfstandig gebruik te maken van ICT	-	52,5	-	52,5
7. De leraren bevorderen dat leerlingen op een doelmatige wijze leren samenwerken en leren elkaar te ondersteunen	26,3	41,3	-	41,3
8. De leerlingen tonen een grote mate van betrokkenheid	86,6	93,0	93,0	93,0
C. Het didactisch handelen van de leraren is gericht op het leren gebruiken van (uiteenlopende) leerstrategieën	43,7	62,9	61,1	62,4
9. De leraren maken gebruik van concrete en voor leerlingen herkenbare situaties en ervaringen en geven toepassingsgerichte opdrachten	85,1	96,4	95,9	96,3
10. De leraren geven expliciet onderwijs in strategieën	36,5	63,8	60,8	62,9
11. Er is veel interactie gericht op leerstrategieën	15,9	29,9	17,0	26,0
12. De leraren stimuleren leerlingen controle-activiteiten uit te voeren	32,8	45,0	-	45,0
D. Leraren stemmen hun handelen af op de onderwijs-behoeften van de leerlingen	29,1	39,5	39,2	39,4
13. Het didactisch handelen van leraren is afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van de groep leerlingen als geheel	-	87,1	-	87,1
14. De leraren houden bij de instructie rekening met niveauverschillen tussen leerlingen	28,0	42,7	38,3	41,4
15. De leraren houden bij de verwerking rekening met niveauverschillen tussen leerlingen	50,2	67,5	63,2	66,2

	1998	1999		
	(N=650)	IST (N342)	RST (N846)	totaal (N1188)
16. De leraren houden in hun taalgebruik rekening met extra behoeften van leerlingen op taalgebied (NT2-leerlingen, leerlingen met taalachterstanden) ¹	82,1	96,1	-	96,1
E De klassenorganisatie is doelmatig	95,0	97,1	98,0	97,4
17. De organisatie van het onderwijsleerproces is doelmatig	95,4	97,1	98,0	97,4
Leerlingenzorg	58,7	57,2	61,4	58,4
1. De leraren volgen systematisch de ontwikkeling van de leerlingen	72,6	72,9	78,1	74,4
2. De leraren stellen op systematische wijze eventuele hulpvragen van leerlingen vast (diagnose)	64,0	85,7	81,0	84,3
3. Voor leerlingen met gebleken extra onderwijsbehoeften zijn documenten voor handelingsplanning aanwezig	61,6	79,4	75,1	78,1
4. De organisatie van het onderwijs maakt specifieke begeleiding van leerlingen mogelijk	73,2	79,6	-	79,6
5. De leraren evalueren stelselmatig de uitvoering van handelingsplanning	51,5	67,5	-	67,5
6. De school meldt leerlingen die daarvoor in aanmerking komen aan bij de PCL	-	99,1	-	99,1
7. De school heeft procedures voor leerlingen met een vertraagde of versnelde ontwikkeling	-	51,6	-	51,6
8. De school begeleidt leerlingen in hun keuze voor scholen voor voortgezet onderwijs	-	99,7	-	99,7
9. De school draagt in alle gevallen van plaatsing op een andere school de relevante gegevens over in de vorm van een onderwijskundig rapport ²	84,0	89,3	-	89,3
10. De coördinatie leerlingenzorg vervult een coördinerende en begeleidende rol op het terrein van de leerlingenzorg ³	92,0	86,4	-	86,4
Leerresultaten				
1. De prestaties van leerlingen aan het einde van de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht	77,4	69,0	65,2	66,3
2. De prestaties van leerlingen gedurende de schoolperiode hebben ten minste het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht	76,8	40,6	45,3	44,0
3. De school realiseert aantoonbare leergebied-overstijgende opbrengsten	52,3	-	-	-
4. Het percentage zittenblijvers (inclusief verlenging van de kleuterperiode) ligt niet hoger dan op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht ⁴	65,5	79,6	-	79,6

¹ Formulering in 1998: De leraren houden bij instructie en verwerking rekening met extra behoeften van leerlingen op taalgebied (NT2-leerlingen, leerlingen met taalachterstanden).

² Formulering in 1998: Voor leerlingen die de school verlaten, stelt de school een onderwijskundig rapport op.

³ Formulering in 1998: In school verzorgt een teamlid de coördinatie van de leerlingenzorg (interne begeleiding).

⁴ Formulering in 1998: Het percentage zittenblijvers (inclusief verlenging van de kleuterperiode) is beperkt.



	1998	1999		
	(N=650)	IST (N342)	RST (N846)	totaal (N1188)
Kwaliteitszorg	22,1	27,9	-	27,9
1. De school heeft in haar schoolplan (streef)doelen geformuleerd voor het onderwijsleerproces en de opbrengsten ^a	15,4	37,7	-	37,7
2. De school bepaalt systematisch en regelmatig de kwaliteit van haar onderwijs ^a	19,6	39,3	-	39,3
3. De school heeft op basis van een (integrale) kwaliteitsbepaling een verbetertraject voor de langere termijn gepland	-	36,7	-	36,7
4. De school heeft op basis van recente kwaliteitsanalyse verbeteractiviteiten voor het lopende cursusjaar gepland	-	68,8	-	68,8
5. De school heeft concrete maatregelen getroffen om haar sterke punten te behouden en verbeteringen te realiseren	-	52,6	-	52,6
Professionalisering	50,5	66,7	-	66,7
1. De teamleden handelen vanuit een gemeenschappelijke visie op ontwikkeling en onderwijs	54,1	72,6	-	72,6
2. De teamleden ervaren een grote mate van collegialiteit	74,7	83,9	-	83,9
3. De schoolleiding bevordert de actieve betrokkenheid van teamleden bij de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs	-	75,4	-	75,4
4. De schoolleiding ondersteunt en stimuleert de teamleden bij hun werk ^c	59,4	77,4	-	77,4
5. De schoolleiding zorgt voor opvang en coaching van (beginnende) teamleden	-	72,6	-	72,6
6. De schoolleiding bevordert de professionele ontwikkeling van de teamleden ^d	66,8	80,9	-	80,9
7. De schoolleiding bevordert dat leraren over voldoende deskundigheid kunnen beschikken voor een functioneel gebruik van ICT bij hun onderwijs	-	59,1	-	59,1
8. De school zorgt voor een functionele begeleiding van stagiairs en leraren-in-opleiding (LIO's)	-	92,1	-	92,1
Interne communicatie	88,1	87,4	-	87,4
1. Het beleidsmatig overleg tussen de school en het bevoegd gezag is gericht op optimalisering van de kwaliteit van het onderwijs ^e	88,6	76,5	-	76,5
2. Het overleg in het managementteam van de school is gericht op optimalisering van de kwaliteit het onderwijs ^f	88,6	90,3	-	90,3
3. Het overleg binnen het team is gericht op optimalisering van de kwaliteit van het onderwijs	89,4	88,0	-	88,0

^a Formulering in 1998: De school heeft criteria en normen om de kwaliteit van het onderwijsleerproces en de opbrengsten te kunnen beoordelen.

^b Formulering in 1998: De school analyseert systematisch haar onderwijs aan de hand van de eigen criteria en normen. Deze indicator omvatte tevens de opvang en coaching van (beginnende) leraren.

^c Formulering in 1998: De schoolleiding ondersteunt de teamleden bij hun werk in de groepen.

^d Formulering in 1998: De school stelt jaarlijks nascholingsprioriteiten vast, die aansluiten bij de onderwijsinhoudelijke prioriteiten van de school.

^e Formulering in 1998: Er is regelmatig overleg van de school en het bevoegd gezag over beleidsmatige en onderwijskundige ontwikkelingen.

^f Formulering in 1998: Het managementteam van de school overlegt regelmatig.

	1998 (N=650)	1999 IST (N342)	RST (N846)	totaal (N1188)
Externe contacten	98,0	96,5	-	96,5
1. De school onderhoud functionele contacten met voorschoolse voorzieningen en scholen voor voortgezet onderwijs	86,8	97,1	-	97,1
2. De school onderhoud functionele contacten met de schoolbegeleidingsdienst ¹⁾	96,1	95,9	-	95,9
3. De school participeert actief binnen het samenwerkingsverband WSNS en andere netwerken in de regio	96,1	93,3	-	93,3
4. Het aandeel van de school binnen het samenwerkingsverband WSNS is vastgelegd in het zorgplan ²⁾	94,3	97,7	-	97,7
5. De school onderhoudt functionele contacten met opleidings- en nascholingsinstituten	95,5	94,4	-	94,4
6. Het aandeel van de school binnen het gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid (GOA) is vastgelegd in het GOA-plan	-	73,4	-	73,4
Contacten met ouders	97,4	95,6	-	95,6
1. De school betreft de ouders bij schoolactiviteiten	98,5	97,6	-	97,6
2. De school stelt zich op de hoogte van de opvattingen en verwachtingen van ouders over het onderwijs en houdt daar rekening mee	72,7	78,2	-	78,2
3. De school informeert ouders op een functionele wijze (schoolgids) over de kenmerken van de school	-	95,0	-	95,0
4. De school informeert ouders regelmatig over de actuele gang van zaken op school ³⁾	97,2	98,2	-	98,2
5. De leraren laten zich informeren over de opvattingen en bevindingen van ouders over de ontwikkeling van hun kind op school en thuis	78,6	87,9	-	87,9
6. De leraren informeren ouders regelmatig over de voortgang in de ontwikkeling van hun kind	95,5	97,6	-	97,6
7. De leraren stimuleren onderwijsondersteunend gedrag van ouders in de thuissituatie ⁴⁾	79,3	81,8	-	81,8
Inzet van middelen				
A. De inzet van personele middelen is doelmatig	-	94,5	-	94,5
1. De school zet voldoende personele middelen in voor directietaken	-	95,6	-	95,6
2. De school zet personeel gericht in voor het onderwijsleerproces	-	97,6	-	97,6
3. De school zet personeel gericht in voor schoolontwikkeling en -verandering	-	80,1	-	80,1
4. De schoolleiding voert een personeelsbeleid dat gericht is op mobiliteit en flexibiliteit	-	71,3	-	71,3
B. De inzet van materiële middelen is doelmatig	-	94,4	-	94,4
5. De school zet materiële middelen in voor het onderwijsleerproces	-	94,5	-	94,5
6. De school zet materiële middelen gericht in voor het realiseren van goed ICT-onderwijs	-	70,2	-	70,2
7. De school gebruikt ICT voor administratieve doeleinden	-	91,1	-	91,1
8. De school zet materiële middelen gericht in voor schoolontwikkeling en -verandering	-	87,2	-	87,2

¹⁾ Formulering in 1998: De school onderhoudt functionele contacten met instellingen voor externe begeleiding.

²⁾ Formulering in 1998: Het zorgplan van het samenwerkingsverband WSNS voldoet aan de wettelijke voorschriften.

³⁾ Formulering in 1998: De school informeert ouders regelmatig over de algemene gang van zaken op school.

⁴⁾ Formulering in 1998: De leraren stimuleren - indien nodig - onderwijsondersteunend gedrag van de ouders in de thuissituatie.



	1998	1999		
	(N=650)	IST (N342)	RST (N846)	totaal (N1188)

Schooladministratie en schoolprocedures

1. Het schoolplan beschrijft het beleid dat binnen de school wordt gevoerd met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs	-	72,9	54,1	67,2
2. De schoolgids bevat op een functionele wijze de voor ouders belangrijke kenmerken van de school	-	28,7	34,5	30,4
3. De school voert een overzichtelijke administratie van de inschrijving, de uitschrijving en van de gegevens van de leerlingen en hun ouders die noodzakelijk zijn voor de bekostiging	-	86,3	-	86,3
4. De school voert een overzichtelijke registratie van het verzuim van de leerlingen	-	96,1	-	96,1
5. De school beschikt over een document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding waarin het beleid van het bevoegd gezag op dit terrein is vastgelegd	-	49,4	50,6	49,7
6. De school beschikt over een klachtenregeling	-	86,3	90,3	87,5





Voortgezet onderwijs

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	87
2	DE TOESTAND VAN HET VOORTGEZET ONDERWIJS IN 1999	89
2.1	Stand van zaken rond aantallen	89
2.1.1	Aantallen scholen	89
2.1.2	Deelname aan het onderwijs	89
2.1.3	Spreading van leerlingen over de schoolsoorten	89
2.2	Het onderwijsproces in de klas en de onderwijsorganisatie op school	89
2.2.1	Het onderwijsproces	89
2.2.2	De organisatie van het onderwijs op school	91
2.2.3	Beschouwing	91
2.3	Cultuureducatie op school	92
2.3.1	Inleiding	92
2.3.2	Bevindingen	92
2.3.3	Beschouwing	92
2.4	De toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT)	93
2.4.1	Bevindingen	93
2.4.2	Beschouwing	94
2.5	Lesuitval door lerarentekort en ziekte	94
2.5.1	Niet gegeven lessen	94
2.5.2	Verschillen tussen scholen	95
2.5.3	Voorkomen van uitval	95
2.6	De afname van examens	95
2.6.1	Bevindingen	95
2.6.2	Beschouwing	96
2.7	Naleving wet- en regelgeving	96
2.7.1	Schoolplan en schoolgids	96
2.7.2	Toelating tot het VMBO	97
2.7.3	Naleving artikel 21 en artikel 25, lid 2 en 3 van de Leerplichtwet	98
2.7.4	Schorsingen en verwijderingen	98
2.7.5	Verplichting tot overleg en aangifte inzake zedenmisdriven	98
2.7.6	Evenredige vertegenwoordiging vrouwen in de schoolleiding	99
2.7.7	Aanvragen ex artikel 26e, lid 5 Inrichtingsbesluit	99
2.8	Opbrengsten	100
2.8.1	Eindexamenresultaten	100
2.8.2	Verschil tussen cijfers voor schoolonderzoek en centraal examen	101
2.8.3	Door-, op- en afstroom binnen het voortgezet onderwijs	103
3	ONDERWERPEN NADER BESCHOUWD	105
3.1	De tweede fase HAVO/VWO	105
3.1.1	De schoolleiders en de tweede fase	105
3.1.2	De leraren en de tweede fase	107
3.1.3	De leerlingen en de tweede fase	109
3.1.4	Beschouwing	110
3.2	De samenwerkingsverbanden VO/SVO	112
3.2.1	Inleiding	112
3.2.2	Het zorgplan	112



3.2.3	Permanente commissie leerlingen­zorg	112
3.2.4	Regionale verwijzingscommissie	112
3.2.5	Relatie met het vervolgonderwijs	113
3.2.6	De aandacht voor zorgleerlingen	113
3.2.7	Opvangvoorzieningen voor leerlingen met moeilijke gedragspatronen	113
3.2.8	Relatie gemeente en het samenwerkingsverband	114
3.2.9	Beschouwing	114
3.3	Het onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties	115
3.3.1	Bevindingen	115
3.3.2	Beschouwing	117
4	NABESCHOUWING	119

1 INLEIDING

In september 1999 publiceerde de inspectie 'Werk aan de basis', de evaluatie van de basisvorming na vijf jaar. 'Werk aan de basis' gaat niet alleen over de basisvorming. Ook de integrale kwaliteit van het onderwijs in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs vormt het onderwerp. Deze brede beschrijving en waardering (gekenschetst als nulmeting voor de vernieuwing van het voortgezet onderwijs) is kort geleden verschenen. Daarom krijgen het onderwijsleerproces en de onderwijsorganisatie in algemene zin beperkte aandacht in dit Onderwijsverslag. Enkele bevindingen uit de evaluatie basisvorming worden in relatie gebracht met de observaties van de inspectie bij haar reguliere schooltoezicht gedurende het verslagjaar.

Dit Onderwijsverslag bestaat uit twee delen. Het eerste deel (hoofdstuk 2) bevat de algemene beschrijving van de actuele toestand. Hierin staat onder meer de informatie over de aantallen scholen en leerlingen, het onderwijsleerproces, de naleving van wet- en regelgeving en de opbrengsten. Het tweede deel (hoofdstuk 3) gaat nader in op enkele belangrijke aandachtspunten in 1999: de invoering van de tweede fase HAVO/VWO, de vorming van de samenwerkingsverbanden VO/SVO en het onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties. Tenslotte vormt een korte nabescherouwing de afsluiting.

In het Onderwijsverslag over het jaar 1999 trekt de inspectie de lijn door van bevindingen uit de verslagen van de laatste jaren. De resultaten van de leerlingen zijn in het algemeen goed, het klimaat op de scholen is doorgaans vriendelijk en veilig, en de meeste schoolleiders en leraren hebben de wil om de nieuwe uitdagingen op te pakken van tweede fase HAVO/VWO en VMBO. Tegelijkertijd valt te constateren dat het onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties vaak onvoldoende effect sorteert, dat scholen in toenemende mate geen mogelijkheid zien om leerlingen met gedragsproblemen binnen hun muren te houden en daarom een beroep doen op zogenaamde 'time out-voorzieningen', en dat er een spanning bestaat tussen wat leraren in de alledaagse praktijk realiseren en de verwachtingen die opgesloten liggen in recente wet- en regelgeving.



CHILDREN

A 1998 study by the U.S. Environmental Protection Agency (EPA) found that children are exposed to a wide range of chemicals in their homes, including pesticides, solvents, and other household products. The study found that children are exposed to these chemicals at a much higher rate than adults, and that this exposure can lead to a variety of health problems, including cancer, birth defects, and developmental delays. The EPA has since taken steps to reduce the use of these chemicals in homes, but the problem remains a significant public health concern.

Children are also exposed to chemicals in the environment, including air pollution, water pollution, and soil contamination. These exposures can also lead to a variety of health problems, and the EPA has taken steps to monitor and reduce these exposures. However, the problem remains a significant public health concern, and more research is needed to better understand the risks to children from environmental chemicals.

2 DE TOESTAND VAN HET VOORTGEZET ONDERWIJS IN 1999

2.1 Stand van zaken rond aantallen

2.1.1 Aantallen scholen

Het aantal zelfstandige scholen voor voortgezet onderwijs is sterk verminderd als gevolg van fusies. In twaalf jaar tijd is dit aantal teruggelopen van 2.016 in 1987 naar 617 in 1999 (bij dit aantal zijn niet de scholen meegerekend voor speciaal voortgezet onderwijs, SVO). Het aantal afzonderlijke hoofd- en nevenvestigingen waarin de 617 scholen zijn gehuisvest bedraagt 1.098. Dit aantal is de afgelopen jaren kleiner geworden: in 1996 waren het er nog 1.222.

Met de terugloop van het aantal zelfstandige scholen nam hun gemiddelde omvang toe. Tussen 1991 en 1999 steeg deze van 600 naar 1.350 leerlingen. De gemiddelde omvang van brede scholengemeenschappen (VBO/MAVO/HAVO/VWO) bedraagt nu ruim 2.000 leerlingen.

Vanaf 1 augustus 1998 vallen het VSO/LOM en het VSO/MLK onder de werking van de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO). Vanaf die datum is hun naam gewijzigd van voortgezet speciaal onderwijs (VSO) in speciaal voortgezet onderwijs (SVO). In 1997 waren er 110 scholen voor SVO/LOM en 179 voor SVO/MLK. Als gevolg van de wetgeving voor het VMBO treedt er een verschuiving op in het aantal SVO-voorzieningen en in de positionering van de SVO-voorzieningen. In 1999 waren er 108 scholen voor SVO/LOM en 112 voor SVO/MLK. Vijftig scholen voor SVO/MLK hebben zich omgevormd tot zelfstandige scholen voor praktijkonderwijs, negen scholen voor SVO/MLK tot afdelingen voor praktijkonderwijs verbonden aan een school voor voortgezet onderwijs.

2.1.2 Deelname aan het onderwijs

In het schooljaar 1999/2000 volgen 832.000 leerlingen voortgezet onderwijs (exclusief landbouwonderwijs en SVO). Het jaar daarvoor waren dat er 829.600. Sedert twee jaar stijgt het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs.

2.1.3 Spreiding van leerlingen over de schoolsoorten

De spreiding van de leerlingen over de schoolsoorten blijkt uit de samenstelling van het derde leerjaar en het aantal vijftienjarigen in het SVO/LOM/MLK. In het schooljaar 1998/1999 zat ongeveer 3 procent van de leerlingen in het SVO/LOM/MLK, 8 procent in het LWOO, 23 procent in het VBO, 27 procent in het MAVO, en 38 procent in het HAVO/VWO. Er is een stijgende tendens zichtbaar in deelname aan het VWO en HAVO tegenover een licht dalende in het VBO/MAVO.

2.2 Het onderwijsproces in de klas en de onderwijsorganisatie op school

2.2.1. Het onderwijsproces

De wijze waarop leraren in pedagogisch en didactisch opzicht functioneren, bepaalt voor een groot deel de kwaliteit van het onderwijsproces. Uit de observaties van de inspectie de afgelopen jaren is gebleken dat het pedagogisch handelen van leraren gemiddeld genomen goed is. Leraren tonen in gedrag en taalgebruik respect voor de leerlingen, zij geven een positieve reactie op vragen van leerlingen en zij zorgen door duidelijke gedragsregels voor een goed werkklimaat.



Bij de evaluatie van het onderwijsleerproces in de jaren waarin scholen basisvorming verzorgen, is op de gemiddelde school meer dan 85 procent van de lessen in pedagogisch opzicht beoordeeld als voldoende.

Naast het pedagogisch handelen, maakte de didactische werkwijze van leraren in belangrijke mate deel uit van de evaluatie van de basisvorming. Centraal stond hierbij de vraag: wat is de kwaliteit van het onderwijs in de leerjaren waarin de basisvorming wordt gerealiseerd? Daarbij maakte de inspectie onderscheid tussen kernkwaliteit en kwaliteit van de basisvorming. De kernkwaliteit betreft taken die scholen ook vóór de invoering van de basisvorming in 1993 vervulden en die door deze vernieuwing niet of maar beperkt zijn veranderd. De kwaliteit van de basisvorming betreft de nieuwe taken die voortvloeien uit de basisvorming. Door de nieuwe taken heeft het werk van de leraar andere accenten gekregen. Het gaat dan vooral om het bevorderen van actief en zelfstandig leren bij leerlingen, en de vernieuwende elementen in de vakdidactiek.

In de nieuwe examenprogramma's voor het HAVO/VWO (de tweede fase) en voor het VMBO zijn de lijnen van de vernieuwing doorgetrokken vanuit de basisvorming. Voor de tweede fase van het HAVO/VWO komen deze het meest uitgesproken tot uitdrukking in de verhouding tussen beschikbare instructietijd en veronderstelde studielast, en in de talrijke praktische opdrachten en handelingsdelen. Hierdoor vormen de eigen verantwoordelijkheid en de zelfstandigheid van de leerlingen een essentiële factor bij het slagen van de studie. Het is daarom belangrijk dat leraren in hun didactische werkwijze recht doen aan de doelstellingen van de basisvorming en de nieuwe examenprogramma's met betrekking tot het toepassen van studievaardigheden, en het actief en zelfstandig leren door leerlingen. Veel leraren slagen hierin nog niet.

Zo bevorderen leraren op de gemiddelde school in ongeveer de helft van de lessen in voldoende mate een actief leerproces bij hun leerlingen. In dat geval laten ze hun leerlingen onder meer (individueel) zelfstandig werken, stimuleren ze het eigen initiatief van leerlingen, zorgen ze voor taakgerichte interactie tussen leerlingen, en laten ze de leerlingen hun eigen oplossingen of gedrag expliciteren en daarop reflecteren. Hier staat tegenover dat in ongeveer de helft van de lessen het actieve leerproces van de leerlingen nog onvoldoende tot z'n recht komt.

De mate waarin leraren aandacht besteden aan verschillen tussen leerlingen is slechts beperkt zichtbaar. Op de gemiddelde school is dit in ongeveer 25 procent van de lessen voldoende; in klassen met IVBO-leerlingen is dit percentage hoger, namelijk 40 procent. Leraren houden bij hun instructie en bij verwerkingsopdrachten heel weinig rekening met niveaoverschillen binnen een klas. Ze geven goede leerlingen heel weinig extra opdrachten en houden nauwelijks rekening met anderstalige leerlingen. Relatief het vaakst (in 40 procent van de lessen) ondersteunen leraren zwakke leerlingen tijdens de les.

De vernieuwingen hebben ook gevolgen voor de vakdidactiek. Het vakdidactisch handelen van de leraren op de gemiddelde school blijkt in ongeveer 55 procent van de lessen voldoende te zijn. In lessen die vakdidactisch onvoldoende zijn, passen leraren bepaalde vakgebonden didactische werkwijzen niet of te weinig toe, zoals het gebruik van demonstratiemateriaal bij aardrijkskunde of het spreken van Duits als voertaal bij Duitse lessen. Voor een deel zijn het eisen die ook al werden gesteld aan het vakdidactisch handelen vóór de vernieuwingen van de programma's.

Hoe staat het dan met de zogenaamde kernkwaliteit? Naast de zorg voor een goed pedagogisch klimaat, behoort daartoe het klassenmanagement: de organisatie van de les, een heldere instructie en de aandacht voor een goede verwerking door de leerlingen. Dit klassenmanagement is naar het oordeel van de inspectie op de gemiddelde school in ongeveer tweederde van de lessen voldoende. In verreweg de meeste gevallen is de klassikale uitleg die leraren geven helder, geven leraren duidelijk huiswerk op, gaan ze na of hun leerlingen de stof begrijpen, en sluit het werk- en leertempo aan bij de groep.

Minder vaak hanteren leraren verschillende werkvormen tijdens de les en maken zij doel en opbrengst van de les duidelijk voor de leerlingen. De schoolbezoeken die de inspectie in 1999 tijdens haar reguliere schooltoezicht bracht, bevestigen dit beeld.

2.2.2 De organisatie van het onderwijs op school

Er zijn niet veel scholen die onderwijskundig beleid hebben gevoerd dat gericht is op de basisvorming. In de vier tot vijf jaren na de invoering van de basisvorming (1993-1998) voerde een beperkt aantal scholen een duidelijk onderwijskundig beleid. Ongeveer 30 procent trof adequate maatregelen voor de doorwerking van het onderwijskundig beleid in het onderwijsleerproces. Met name ontbrak het planmatig handelen waarbij - behalve voornemens tot verandering - de evaluatie en bijsturing een rol spelen.

Van Vilsteren (1999) constateert dat meer dan de helft van de schoolleiders in hoofdzaak doende is met andere zaken dan het onderwijzen en leren in hun school. Schoolleiders communiceren weinig met leraren en vaksecties over onderwijszaken. In een onderzoek onder 445 leraren en schoolleiders geeft tweederde van hen aan dat de schoolleiding niet op de hoogte is van wat er gebeurt in de klas.

Op het niveau van de vaksecties spitst het beleid zich toe op werkafspraken over praktische zaken zoals leerstofverdeling en methodenkeuze. Tijdens de evaluatie van de basisvorming constateerde de inspectie dat de helft van de secties afspraken maakt over de didactische aanpak in de klas, en dat één op de drie secties overleg pleegt met andere secties.

De voorwaarden voor succesvol veranderen, zijn op veel scholen onvoldoende aanwezig. Onderwijskundig beleid is vaak niet of niet sterk ontwikkeld. Secties opereren vrij autonoom en binnen de secties geldt vaak hetzelfde voor de leraren. Tijdens haar reguliere schooltoezicht in 1999 nam de inspectie op de scholen een toenemende oriëntatie waar op het ontwikkelen van onderwijskundig beleid.

2.2.3 Beschouwing

De bevindingen van de inspectie bij de evaluatie van de basisvorming en tijdens het reguliere schooltoezicht in 1999 geven aan dat scholen veel moeite hebben met de implementatie van de veranderingen. In 1999 bleken de meeste leraren nog niet in staat met hun didactisch handelen voldoende te beantwoorden aan de verwachtingen die opgesloten liggen in de kerndoelen basisvorming, de opvattingen over het studiehuis en over de zorgverbreding binnen de samenwerkingsverbanden.

De inspectie nam ook in 1999 een discrepantie waar tussen de praktijk van het onderwijsleerproces in de klas en de verwachtingen die de veranderingsoperaties teweegbrengen ten aanzien van de mogelijkheden binnen de scholen. Ten opzichte van 1998 is deze situatie niet veranderd (Inspectie van het Onderwijs, 1999a). Het blijkt vaak al moeilijk om een goede kwaliteit te realiseren in de aloude kerntaken van de leraar: de organisatie van de les, het geven van instructie en begeleiding aan de leerlingen. Problemen die de leraren noemen bij het verwezenlijken van een goed onderwijsproces zijn:

- het relatief grote aantal lesuren en de daarbij horende werkzaamheden;
 - het gebrek aan tijd voor een goede voorbereiding en praktische oefening met de vereiste nieuwe didactische werkwijze;
 - de gedragsproblematiek van sommige leerlingen;
 - het soms relatief grote aantal leerlingen in lokalen die daarop niet zijn berekend.
- Hierdoor ontstaan omstandigheden waarin het leraren moeite kost om van uur tot uur de gewenste kwaliteit te leveren. Deze situatie versterkt de spanning die er blijkt te bestaan tussen de voornemens die in de verandertrajecten zijn opgenomen en de realisering ervan. In de nabeschouwing (hoofdstuk 4) wordt een voorstel gedaan om een balans aan te brengen tussen verwachtingspatroon enerzijds en anderzijds eigen mogelijkheden van scholen op de korte termijn.



2.3 Cultuureducatie op school

2.3.1 Inleiding

De inspectie van het onderwijs heeft in de laatste maanden van 1999 op enkele tientallen scholen een onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van cultuureducatie.

Bijdragen aan cultuureducatie leveren onder meer literatuur, media, musea, beeldende kunst en cultureel erfgoed. Voor het realiseren van cultuureducatie is samenwerking nodig tussen scholen en culturele instellingen die het onderwijs kunnen ondersteunen in de uitvoering van culturele activiteiten.

Behalve de aansporingen die van de nota's 'Cultuur en school' uitgaan (OCenW, 1996 en 1999c), heeft de veranderde regelgeving invloed op cultuureducatie in het onderwijs.

De invoering van het verplichte vak culturele en kunstzinnige vorming (CKV-1) in de tweede fase HAVO/VWO, verbreedt de basis voor cultuureducatie.

Een van de hulpmiddelen die dit proces ondersteunt, is de cultuurbon voor elke leerling die CKV-1 of klassieke culturele vorming (KCV) volgt, en het daaraan verbonden cultureel jongeren paspoort.

2.3.2 Bevindingen

Op vrijwel alle scholen vormen de lessen in de verschillende kunstvakken (met name tekenen, handvaardigheid en muziek) de kern van cultuureducatie. Als positieve ontwikkeling valt hierbij waar te nemen, dat de leraren van die verschillende kunstvakken steeds meer overgaan tot een gezamenlijke aanpak. Ook ontwikkelen sommige scholen cultuuractiviteiten die voor een deel buiten het eigen programma van de kunstvakken liggen.

Zo komen leerlingen in aanraking met vakken als dans of drama. Met name de introductie van CKV-1 en de benoeming van een kunstcoördinator in de tweede fase van HAVO/VWO bevorderen de onderlinge afstemming binnen het aanbod van de kunstvakken op school en de samenhang met buitenschoolse activiteiten.

Het aanbod van de cultuureducatie is op de meeste bezochte scholen nog beperkt. Tot nu toe besteden veel leerlingen hun cultuurbonnen tamelijk eenzijdig (met name aan film) en laten scholen na om in dit opzicht voldoende sturing aan leerlingen te geven. Verder zijn de werkrelaties tussen scholen en culturele instellingen nog niet volledig tot ontwikkeling gekomen. Van de scholen die de inspectie heeft bezocht, maakte ongeveer een derde deel nog geen gebruik van de ondersteuningsinstellingen (zoals centra voor kunstzinnige vorming en muziek scholen) waardoor mogelijkheden onbenut blijven.

De meeste scholen bereiken met hun aanbod voor cultuureducatie vrijwel hun hele leerlingenpopulatie. In scholen voor HAVO/VWO ligt dat voor de hand door het verplichte karakter van CKV-1. Brede scholengemeenschappen betrekken echter meestal nadrukkelijk al hun leerlingen bij hun culturele activiteiten. De categoriale scholen voor MAVO en zeker voor VBO zijn hierin minder actief.

Leerlingen zeggen waardering te hebben voor zowel het aanbod binnen de kunstvakken als voor het aanbod daarbuiten. Positief zijn ze over de grotere continuïteit van het aanbod binnen de cultuureducatie. Culturele activiteiten vormen daardoor minder een incident in het schoolleven, maar zijn opgenomen in een programma waarmee de leerlingen meermalen per jaar worden geconfronteerd in verschillende leerjaren. Met uitzondering van de scholen voor VBO en MAVO hebben de meeste scholen redelijke voorzieningen voor het uitvoeren en presenteren van culturele activiteiten.

2.3.3 Beschouwing

Het integreren van cultuureducatie in het hele onderwijsaanbod van een school vraagt om een samenhang tussen de diverse activiteiten. Dat begint bij het aanbod van de verschillende kunstvakken en de betrokkenheid daarbij van andere vakken. De toepassing

van de mogelijkheden uit de omgeving - bijvoorbeeld het cultureel erfgoed - leent zich uitermate goed voor motiverende en integrerende vormen van cultuureducatie. Deze krijgt dan vorm in omgevingsonderwijs, waarbij leerlingen zelf op onderzoek uitgaan en daarover rapporteren. Sommige scholen zijn daarin nu al ver gevorderd, maar er zijn ook scholen waar deze activiteiten nog ontbreken. Met een studielast van 200 klokuren in het vwo en met 120 klokuren in het havo verschijnt CKV-1 tamelijk prominent als uitvalsbasis voor cultuureducatie. Dit nieuwe vak lijkt zich te ontwikkelen als een katalysator voor structurering en verbetering van het cultuuraanbod in de scholen.

Op scholen voor vbo/mavo blijkt cultuureducatie in de praktijk lastiger te realiseren. Toch laten enkele scholen voor vbo/mavo al langer zien dat door een grote en blijvende inzet van schoolleiding en leraren op kunstzinnig en cultureel gebied veel te bereiken valt. Daarbij wordt soms op uitstekende wijze vorm gegeven aan de multiculturele aspecten van de samenleving. Vaak hebben deze culturele activiteiten een positieve uitwerking op het algemene schoolklimaat. De praktijk leert ook dat cultuureducatie de ontwikkeling van leerlingen verdiept en verbreedt.

2.4 De toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT)

2.4.1 Bevindingen

In het voorjaar van 1997 heeft het ministerie van OCenW het actieprogramma 'Investeren in voorsprong' geïntroduceerd (OCenW, 1997), met de bedoeling te komen tot een ICT-impuls voor het Nederlandse onderwijs. Inmiddels is dit actieplan opgevolgd door de nota 'Onderwijs on line' waarin het beleid is bijgesteld voor de komende jaren (OCenW, 1999d en 1999e).

In het kader van 'Investeren in voorsprong' zijn in het najaar van 1997 120 scholen voor voortgezet onderwijs geselecteerd om als voorhoedescholen met voorrang te mogen beginnen aan de integratie van ICT in het onderwijs. Op basis van een door het Procesmanagement ICT goedgekeurd projectplan, zijn uiteindelijk 119 scholen in het voorjaar van 1998 begonnen met de uitvoering van hun projectplannen.

In de eerste helft van 1999 heeft de inspectie een monitoring uitgevoerd bij 82 voorhoedescholen ofwel een kleine 70 procent van het totale aantal. De meeste voorhoedescholen waren vooral druk met het scheppen van de juiste voorwaarden voor de inpassing van ICT-gebruik in het onderwijs, zoals de aanleg van een infrastructuur met computers, de aansluiting op Kennisnet en/of Internet, het opzetten van een structuur voor het beheer en de ontwikkeling van een scholingsprogramma voor leraren. Scholen hebben hier in het eerste jaar van de projectuitvoering veel tijd en geld in gestoken.

Het scholingsprogramma is op de meeste voorhoedescholen geënt op het programma voor het Digitaal Rijbewijs voor het Onderwijs (DRO). Dit programma vormt in de praktijk een zware belasting voor de cursisten, juist in de beleving van degenen die nog weinig ervaring hebben met de computer. Het DRO kent slechts een beperkte onderwijskundige component; bij de scholing overheerste de training in de basisvaardigheden. Van een vakspecifieke scholing waren de meeste voorhoedescholen nog niet voorzien in het voorjaar van 1999. Hetzelfde geldt voor scholing in ICT-gebruik bij het bestrijden van onderwijsachterstanden.

In ruim de helft van de voorhoedescholen bestond een groot draagvlak binnen het lerarenteam voor de veranderingen die ICT nodig maken in de school. Op ruim 40 procent van de scholen was dit draagvlak behoorlijk en in een enkel geval (4 procent) was het draagvlak te smal. De meeste leraren van de voorhoedescholen lijken, in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen, overtuigd van het belang van ICT-veranderingen voor het onderwijs.



Aan de systematische inzet van ICT in het onderwijs waren de meeste scholen voorjaar 1999 nog niet toe. Maar wel werd duidelijk dat de onderwijspraktijk aan het veranderen is. Er zit beweging in de manier van lesgeven die mede door ICT-mogelijkheden wordt beïnvloed. Voorbeelden daarvan zijn: e-mail-projecten met scholen in het buitenland bij het onderwijs in de moderne vreemde talen, deelname aan het project over de Internetatlas, zoekopdrachten voor leerlingen waarbij zij gebruik moeten maken van Internet, en verschillende toetsenbanken (voor al dan niet diagnostische zelftoetsing door leerlingen).

2.4.2 Beschouwing

Scholen zijn met veel vernieuwingsoperaties tegelijk bezig. Veel scholen beschouwen het invoeringsproces van ICT als een apart project. Daardoor ontstaat het gevaar dat de samenhang tussen ICT-toepassingen en onderwijskundige veranderingen onvoldoende tot zijn recht komt. Vaak ontbreekt er op de scholen nog een samenhangende visie op de integratie van de ICT-toepassingen in het totale onderwijskundige aanbod.

Vrijwel alle scholen hebben het projectplan uitgewerkt tot een ICT-beleidsplan en een ICT-coördinator aangesteld voor de uitvoering ervan. De formatie die voor deze coördinator wordt vrijgemaakt, wisselt sterk. Niet altijd zijn de ICT-coördinatoren geselecteerd op geschiktheid voor hun belangrijkste opdracht: het veranderen van onderwijs. Vaak heeft vooral de ervaring met ICT of met systeembeheer een rol gespeeld in de selectie. In zulke situaties dreigen de technische aspecten in het invoeringsproces de nadruk te krijgen, terwijl er onvoldoende visie wordt ontwikkeld op de onderwijskundige integratie van de ICT-toepassingen.

2.5 Lesuitval door lerarentekort en ziekte

2.5.1 Niet gegeven lessen

Uit een onderzoek van Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt blijkt dat meer dan de helft van de scholen voor voortgezet onderwijs eind januari 1999 onvervulde uren had. Bij 32 procent van de scholen ging het om vacatures van enige omvang: tussen de 0,5 en 5 volledige banen (Blees-Booij, Van der Ploeg en Vrielink, 1999).

De inspectie is op ongeveer 75 procent van de scholen nagegaan hoeveel lessen in de eerste week van november 1999 niet werden gegeven vanwege de onmogelijkheid om een leraar te benoemen, en vanwege ziekte en tijdelijke afwezigheid van leraren. Indien er geen les zou zijn uitgevallen, zou de gemiddelde school in de eerste week van november 1.430 lessen moeten verzorgen. Van die 1.430 lessen werden er 65 (4,6 procent) niet gegeven. Ongeveer 6 lessen (0,4 procent) hiervan waren structureel niet in het rooster opgenomen, omdat de school geen leraar kon benoemen bij gebrek aan bevoegde leraren. Iets minder dan 1 procent uitval van lessen kwam door langere afwezigheid dan één week van de leraren, terwijl deze niet vervangen konden worden. De voornaamste oorzaak van lesuitval was de afwezigheid van leraren korter dan een week.

Tabel 2.5.1a verduidelijkt in hoeverre scholen geconfronteerd werden met een bepaalde vorm van uitval. Vrijwel alle scholen (90 procent) hadden te maken met uitval van minder dan een week; iets minder dan 40 procent had te maken met structurele uitval.

Tabel 2.5.1a: Gemiddeld percentage lesuitval

vorm	percentage lessen	percentage scholen
structurele uitval	0,4	38
afwezigheid van meer dan 1 week	0,9	58
afwezigheid van minder dan 1 week	3,3	90
totale uitval	4,6	

Bron: Inspectie van het Onderwijs

2.5.2 Verschillen tussen scholen

De problematiek was niet voor elke school dezelfde. De totale uitval bleek het kleinst op scholen voor HAVO/VWO met bijna 3,5 procent en het grootst op scholen voor VBO/MAVO met iets meer dan 5 procent. Er was een duidelijke samenhang tussen lesuitval en het percentage CUMI-leerlingen op een school. Dit gold vooral als dat percentage hoger was dan tien: meer dan 6 procent van de lessen viel dan uit.

2.5.3 Voorkomen van uitval

Scholen maken gebruik van de volgende maatregelen om lesuitval te voorkomen:

- het verlenen van dispensatie door de inspectie voor het afwijken van de benoembaarheidseisen (artikel 33, lid 3 WVO);
- lesgeven in overuren;
- inschakelen van gepensioneerde leraren;
- inzetten van personen zonder enige onderwijsbevoegdheid.

Bijna 7 procent van de lessen kon slechts worden verzorgd door het treffen van één of meer van deze maatregelen. In 1,1 procent van de lessen namen scholen hun toevlucht tot de inzet van personen zonder enige bevoegdheid (zie tabel 2.5.3a).

Tabel 2.5.3a Percentage van de lessen dat op basis van specifieke maatregelen wordt verzorgd

maatregelen	percentage
lessen in overuren	0,9
dispensatie volgens artikel 33,3	3,6
dispensatie artikel 33,3 nog aan te vragen	1,0
zonder enige bevoegdheid	1,1
gepensioneerd	0,1
totaal	6,7

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Het aantal dispensaties dat de inspectie op basis van artikel 33, lid 3 van de WVO in 1999 heeft verstrekt, is ten opzichte van 1998 sterk toegenomen. Tabel 2.5.3b geeft een overzicht van de verleende dispensaties in de afgelopen jaren.

Tabel 2.5.3b Aantal dispensaties artikel 33, lid 3

jaar	aantal
1996	3.000
1997	3.148
1998	3.002
1999	4.189

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Uit de grote toename van de dispensaties en uit de problemen die scholen ervaren bij het invullen van vacatures (1,3 procent van de lessen valt structureel uit of valt uit ten gevolge van ziektes die langer dan een week duren) constateert de inspectie dat het lerarentekort in 1999 de organisatie van het onderwijs sterker in ongunstige zin is gaan beïnvloeden.

2.6 De afname van examens

2.6.1 Bevindingen

Tijdens de centrale examens van 1999 zijn op 99 scholen gedetailleerde gegevens verzameld over de mate van zorgvuldigheid waarmee scholen de examens afnemen (Inspectie van het Onderwijs, 1999i).



De kwaliteit van de examenreglementen die de scholen opstellen, nam in 1999 toe. Op 74 procent van deze reglementen viel niets aan te merken; in 1998 was dat nog 70 procent en in 1997 62 procent. Ten opzichte van 1998 bleef de kwaliteit van de programma's van toetsing en afsluiting (PTA's) in 1999 gelijk. Van de onderzochte PTA's had 15 procent onaanvaardbare tekortkomingen.

De grote meerderheid van de scholen (85 procent) voldeed aan de eisen van zorgvuldigheid bij de voorbereiding en uitvoering van de examens. Hierbij gaat het vooral om het toezicht, de omstandigheden waaronder het examen wordt afgelegd en de verzorging van de hulpmiddelen. Op 15 procent van de scholen was één of meer van deze zaken onvoldoende zorgvuldig uitgevoerd.

Het verlenen van faciliteiten aan gehandicapte en allochtone leerlingen geschiedde in het algemeen overeenkomstig de voorschriften. Het aantal leerlingen aan wie faciliteiten werden toegestaan vanwege dyslexie, nam ook in 1999 toe. In 1998 bedroeg dit aantal 2.920, in 1999 was het toegenomen tot 3.572: een stijging van ruim 20 procent.

De administratieve verwerking van het examen was niet in alle gevallen correct. In 1999 bleken er op 25 procent van de onderzochte scholen problemen te zijn bij de administratieve verwerking, zoals het foutief invoeren van schoolonderzoekcijfers, het verwisselen van C- en D-examens, het onjuist doorsturen van het examenwerk van eerste naar tweede corrector en het verwisselen van CITO-scores. Deze problemen kwamen dit jaar meer voor dan in 1998 (toen op 15 procent van de scholen).

2.6.2 Beschouwing

De examens bestaan uit een deel dat door de school wordt verzorgd: het schoolonderzoek, en een deel dat centraal wordt geregeld: het centraal examen. Binnen wettelijk vastgelegde voorwaarden zijn scholen autonoom in de vormgeving en organisatie van het schoolonderzoek. In de constructie van de toetsen van het schoolonderzoek kunnen de scholen dus eigen keuzes maken. Per traditie was het de individuele verantwoordelijkheid van de leraar/examinator om de toetsen van het schoolonderzoek op te stellen en te normeren. De laatste jaren is er een geleidelijke ontwikkeling zichtbaar in de richting van een toetsconstructie door collegiale samenwerking. Op een toenemend aantal scholen worden de schoolonderzoekopgaven en de daarbij behorende normen door meer leraren gezamenlijk opgesteld. In 1997 gebeurde dit op 15 procent, in 1998 op 20 procent en in 1999 op 27 procent van de scholen. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het opstellen en normeren van de toetsen biedt meer garanties voor de kwaliteit van de toetsen dan de traditionele individuele verantwoordelijkheid van de leraar/examinator.

2.7 Naleving wet- en regelgeving

2.7.1 Schoolplan en schoolgids

Scholen hebben met ingang van 1 januari 1999 de verplichting jaarlijks een schoolgids te publiceren die betrekking heeft op het eerstvolgende schooljaar. Met ingang van 1 augustus 1999 dienen scholen ook te beschikken over een schoolplan dat tenminste één keer per vier jaar moet worden vastgesteld. De schoolgids verschaft leerlingen, ouders en directe schoolomgeving informatie over de school en de schoolresultaten. Het schoolplan is een instrument voor het kwaliteitsbeleid van de scholen. Vrijwel alle scholen beschikten in 1999 over een schoolgids. Dat kan niet gezegd worden van de schoolplannen. Slechts een beperkt deel van de scholen had in de loop van 1999 een schoolplan opgesteld. De andere scholen werkten nog aan de totstandkoming ervan.

Het is duidelijk dat veel scholen moeite hebben met het tijdpad voor het opleveren van deze documenten. Scholen voelen zich over het algemeen overbelast en beschouwen in

dat verband plan- en verslagverplichtingen als een extra opdracht die bij het oplossen van de dagelijks problemen niet de eerste prioriteit heeft. Veel scholen hebben in dat verband voorrang gegeven aan voorbereidingen voor aanpassingen aan de nieuwe kerndoelen basisvorming, de invoering van de nieuwe tweede fase HAVO/VWO en de leerwegen in het VMBO.

In de schoolgidsen verschillen de passages over de resultaten van leerlingen nogal in informatiewaarde. Sommige scholen maken gebruik van de kwaliteitskaart, andere scholen beperken zich tot het wettelijk voorgeschreven minimum. Scholen gebruiken nog maar zelden de opbrengstgegevens (zoals de bevorderingen en examenuitslagen) om ouders te informeren over het eigen schoolbeleid in relatie tot die opbrengsten. Hetzelfde geldt voor de informatie over de onderwijsleerprocessen. Voor de lezer is het zelden duidelijk waarin de school zich in dit opzicht onderscheidt van andere scholen. Vaak volstaan scholen met het beschrijven van de wettelijke kaders. Veel scholen zouden er goed aan doen na te gaan, aan welke informatie ouders behoefte hebben bij de schoolkeuze en vervolgens hun schoolgids daarop aan te passen.

De schoolgidsen moeten ook duidelijkheid verschaffen over de eventuele kosten die het onderwijs op een bepaalde school met zich meebrengt voor ouders. Artikel 27, lid 2 van de WVO bepaalt dat de toelating van leerlingen niet afhankelijk wordt gesteld van een andere dan een bij of krachtens wet geregelde bijdrage. Voorts geeft dit wetsartikel precieze voorschriften waaraan de overeenkomsten moeten voldoen die scholen met ouders sluiten over de betaling van een geldelijke bijdrage. De uitvoering hiervan blijkt problematisch. Bijna geen enkele school voldoet aan alle, in verhouding gedetailleerde, wettelijke vereisten. De reden die zij daarvoor geven, is dat zij de bepalingen in deze vorm vrijwel onuitvoerbaar achten. De verplichting tot het aangaan van overeenkomsten in verschillende gradaties stuit op veel administratieve lasten. Daarnaast blijkt het moeilijk een reëel beeld te geven van de besteding van de ouderbijdragen. Het gaat namelijk vaak om uitgaven die voor een deel uit de ouderbijdragen en voor een deel uit andere posten worden bekostigd. Zeker als aangegeven moet worden wat de consequenties zijn van het niet betalen van ouderbijdragen is dat een lastige complicatie. De passages over financiële bijdragen zijn vaak erg ingewikkeld omdat er verschillende soorten bijdragen zijn: vrijwillige ouderbijdragen, contributies, boekenfonds, verzekeringen, schoolgeld, et cetera. Het totaalbeeld is vrij onoverzichtelijk. De inspectie adviseert de minister om de huidige formulering van artikel 27, lid 2 in heroverweging te nemen.

2.7.2 Toelating tot het VMBO

Artikel 4 van het Inrichtingsbesluit regelt de toelating van de leerlingen tot het voortgezet onderwijs. In dit artikel wordt niet gesproken over de leerwegen in het VMBO. Intussen regelt de WVO wel de inrichting van de leerwegen (theoretische, gemengde, kaderberoepsgerichte en basisberoepsgerichte leerweg). Met andere woorden: de wetgever heeft de leerwegen in het MAVO en VBO (VMBO) geïntroduceerd, heeft tegelijkertijd de naamgeving MAVO en VBO gehandhaafd, maar heeft nagelaten de toelatingsbepalingen in artikel 4 van het Inrichtingsbesluit aan te passen. Daardoor is er bij de scholen verwarring ontstaan rond de toelating tot de leerwegen. Uit de quick scan van Regioplan blijkt dat zich momenteel in het VMBO een trend ontwikkelt om in het eerste leerjaar de leerlingen in groepen te plaatsen die corresponderen met de toekomstige leerwegen (Van der Vegt en Cremer, 1999). Gezien de overeenkomsten in programma's tussen de theoretische en de gemengde leerweg, vragen de scholen zich af welke toelatingsbepalingen in dat verband gelden. Plaatselijk en regionaal ontstaan verschillende normen voor de toelating tot de leerwegen. De inspectie acht het wenselijk hierover duidelijkheid te scheppen in de regelgeving of via voorlichting.



2.7.3 Naleving artikel 21 en artikel 25, lid 2 en 3 van de Leerplichtwet

In het Onderwijsverslag over het jaar 1998 werd geconcludeerd dat de naleving van de artikelen 21 en 25 van de Leerplichtwet gebrekkig is. In deze situatie is in 1999 geen verandering gekomen. Onder de huidige omstandigheden slagen scholen en gemeenten er kennelijk niet in een helder zicht te bieden op de omvang van het ongeoorloofd schoolverzuim. Het is daardoor moeilijk op landelijk niveau zicht te krijgen op naleving van de Leerplichtwet. Onderzoek naar ongeoorloofd schoolverzuim op plaatselijk niveau stelt een fors probleem aan de kaak. Zo groeide het ongeoorloofd verzuim in het voortgezet onderwijs te Amsterdam sinds 1996 met 38 procent. Daar was in 1998 een kwart van de leerlingen van het (I)VBO elke week ten minste één keer ongeoorloofd afwezig. Deze stijging is voor een deel te verklaren door de verbeterde registratie van het schoolverzuim (Van Veen en Berdowski, 1999).

In maart 1999 publiceerde het College van Procureurs-Generaal een 'aanwijzing leerplichtwet 1969'. Daarin stelt het College dat er steeds meer behoefte wordt gevoeld aan een grotere deelname van het Openbaar Ministerie aan het aanpakken van ongeoorloofd verzuim. De strafrechtelijke handhaving van de Leerplichtwet als een van de instrumenten die het gemeentebestuur en de scholen ter beschikking staan bij de aanpak van schoolverzuim dient vaker, sneller en effectiever toegepast te worden. Ter handhaving van de Leerplichtwet moeten scholen, leerplichtambtenaren, politie en Openbaar Ministerie gezamenlijk optreden.

In reactie op deze aanwijzing van de procureurs-generaal hebben verschillende arrondissementen initiatieven genomen om de problematiek van het schoolverzuim in hun regio te analyseren en afspraken te maken over een adequate gezamenlijke aanpak. Belangrijk knelpunt hierbij blijkt de vaak onvoldoende toerusting van de leerplichtambtenaren. In veel gevallen beschikken zij niet over voldoende tijd om hun taak naar behoren uit te oefenen. Bovendien zijn de meeste leerplichtambtenaren niet bevoegd om proces-verbaal op te maken als 'buitengewoon opsporingsambtenaar'.

De inspectie vindt het gewenst, dat er op plaatselijk en regionaal niveau relaties worden gelegd tussen de initiatieven van het Openbaar Ministerie, de voornemens die de gemeentes formuleren in hun Gemeentelijke Onderwijsachterstandenplannen en de voornemens die samenwerkingsverbanden formuleren in hun zorgplannen.

2.7.4 Schorsingen en verwijderingen

Scholen zijn verplicht de inspectie in kennis te stellen van schorsingen van leerlingen die meer dan een dag duren (artikel 13, lid 3 van het Inrichtingsbesluit). Uit tabel 2.7.4a blijkt dat het aantal schorsingen in 1999 is toegenomen. Er worden veel meer jongens geschorst dan meisjes (één op de vijf geschorste leerlingen is een meisje).

Tabel 2.7.4a Aantal schorsingen van twee dagen of langer

jaar	aantal
1997	1.972
1998	1.835
1999	2.189

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Sedert augustus 1998 mogen scholen een leerling uitsluitend verwijderen, wanneer die leerling het onderwijs op een andere school voortzet (artikel 27, lid 1 WVO). Deze regel heeft geleid tot een daling in het aantal verwijderingen. Bedroeg dit aantal in 1997 nog 497, in 1999 is het teruggelopen tot 263 (waarvan 208 jongens en 55 meisjes).

2.7.5 Verplichting tot overleg en aangifte inzake zedenmisdrijven

Artikel 3 van de WVO verplicht het bevoegd gezag van een school om onverwijld in overleg te treden met de vertrouwensinspecteur, indien dit bevoegd gezag op enigerlei wijze vernomen heeft dat een functionaris van de school zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een misdrijf tegen de zeden. Uit onderzoek blijkt dat 11 procent

van de jongens en 24 procent van de meisjes in de vierde klas van het voortgezet onderwijs op school wel eens een vervelende seksuele ervaring heeft meegemaakt. Deze jongeren voelen zich vaker niet prettig op school, spijbelen vaker en hebben vaker psychosomatische klachten (Bajema en Timmerman, 1999).

In 1999 heeft de inspectie 113 klachten over seksuele intimidatie in het voortgezet onderwijs behandeld. Dit aantal ligt 30 procent hoger dan het aantal behandelde klachten in 1998. Ten opzichte van 1997 is er zelfs sprake van een stijging met 50 procent. Deze toename is waarschijnlijk niet alleen het gevolg van een groeiende bekendheid met het instituut van de vertrouwensinspecteur, maar ook van het feit dat de plicht tot aangifte en de taken en positie van de vertrouwensinspecteur inmiddels wettelijk zijn geregeld (artikel 3, respectievelijk artikel 115a WVO).

Opmerkelijk is het toenemend aantal meldingen van seksuele intimidatie tussen leerlingen onderling.

2.7.6 Evenredige vertegenwoordiging vrouwen in de schoolleiding

Sinds 1997 is de Wet evenredige vertegenwoordiging van Vrouwen in leidinggevende functies in het Onderwijs (WVO) van kracht. 'Het bevoegd gezag stelt ten behoeve van de directie van elk van zijn scholen, indien daaraan van een ondervertegenwoordiging van vrouwen sprake is, eenmaal in de vier jaar een document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding vast' (artikel 32d van de WVO).

In schooljaar 1998/1999 beschikte ongeveer 20 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs over een document evenredige vertegenwoordiging. De maatregelen die hierin staan vermeld, richten zich vooral op werving en selectie, minder vaak op scholing en loopbaanbegeleiding (Van der Ploeg, 1998). Hoewel de meeste scholen op de hoogte zijn van de wettelijke verplichting en een ondervertegenwoordiging hebben van vrouwen in de schoolleiding, geven ze geen prioriteit aan het vaststellen van het document.

2.7.7 Aanvragen ex artikel 26e, lid 5 Inrichtingsbesluit

Artikel 26e, lid 5 van het Inrichtingsbesluit biedt een mogelijkheid voor leerlingen om ontheffing te krijgen van de verplichting tot een tweede en/of derde vreemde taal in de nieuwe tweede fase HAVO/VWO. Daarvoor is de goedkeuring van de inspectie nodig. Het gaat om leerlingen die in de onderbouw wel het onderwijs in Frans of Duits hebben gevolgd, maar voor wie continuering daarvan niet wenselijk wordt geacht. In de praktijk betreft het hier vrijwel steeds dyslectische leerlingen.

In totaal is voor 56 kandidaten een dergelijke aanvraag ingediend. In het merendeel van deze gevallen was de aanvraag gebaseerd op een onjuiste interpretatie van de nieuwe wetgeving. Het bleek te gaan om leerlingen die ingevolge artikel 26e, lid 3 of lid 4 (door hun vooropleiding in het buitenland) automatisch voor vrijstelling in aanmerking kwamen. De aanvragen voor ontheffing van Frans-1 of Duits-1 ten behoeve van dyslectische HAVO-leerlingen zijn niet gehonoreerd, omdat het examenprogramma van het HAVO gericht is op spreek- en luistervaardigheid, en derhalve geen of een beperkt beroep doet op het lezen van de taal.

Drie leerlingen hadden vanwege zware dyslexie eerst de omweg gekozen via het MAVO of het SVO/LOM, waar ontheffing van Frans en/of Duits in de onderbouw mogelijk is. Aan deze leerlingen is, gezien de goede resultaten daar behaald, ontheffing verleend. Aan acht VWO-leerlingen gaf de inspectie toestemming om Frans-1 en Duits-1 in het schoolexamen af te sluiten met spreek- en luistervaardigheid in plaats van de vereiste leesvaardigheid. Het betrof hier dyslectische leerlingen die met een dergelijke tegemoetkoming minder hinder zullen ondervinden van hun handicap.



2.8 Opbrengsten

In dit hoofdstuk staan de opbrengsten van het voortgezet onderwijs centraal die onmiddellijk of op korte termijn zichtbaar zijn.

2.8.1 Eindexamenresultaten

Percentages geslaagden

In tabel 2.8.1a is voor de verschillende schoolsoorten het percentage kandidaten vermeld dat slaagde voor het examen.

Tabel 2.8.1a Percentages geslaagden

	1993	1995	1997	1998	1999
VBO/LWOO	92	92	93	93	94
MAVO	94	94	96	94	94
HAVO	83	84	85	83	86
VWO	85	87	89	88	89

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Hoewel de slaagpercentages van het HAVO het laagst zijn, toonden die van 1999 een opvallende stijging. Voor de andere schoolsoorten zijn de slaagpercentages in de afgelopen jaren tamelijk constant gebleven.

Slaagpercentages naar etniciteit

In het Onderwijsverslag over het jaar 1998 werden twee groepen allochtone leerlingen onderscheiden: de allochtone CUMI-leerlingen en de overige allochtone leerlingen. CUMI-leerlingen moeten voldoen aan de definities uit de zogenaamde CUMI-Regeling voortgezet onderwijs; het betreft dan voornamelijk leerlingen wier beide ouders afkomstig zijn uit landen als Marokko, Turkije, voormalig Joegoslavië, Suriname en de Antillen. De conclusie luidde dat de slaagpercentages aanzienlijk verschillen naar etniciteit en dat CUMI-leerlingen in vergelijking met de autochtone leerlingen veel minder deelnemen aan de eindexamens van VWO en HAVO en juist veel meer aan de examens van VBO en MAVO. Het beeld van 1998 zet zich voort in de slaagpercentages van 1999. Wel is bij de deelname aan de examens het aandeel van de CUMI-leerlingen dat aan een VWO- en HAVO-examen deelneemt, gestegen: van 20 procent in 1998 naar 23 procent in 1999. Deze stijging komt vooral door de deelname van Turkse en Marokkaanse leerlingen.

Het onderscheid tussen etnische groepen wordt in dit Onderwijsverslag in overeenstemming gebracht met de nieuwe definitie die het CBS hanteert. Allochtone leerlingen zijn leerlingen van wie ten minste een van beide ouders in het buitenland is geboren. Daarbij onderscheidt het CBS westerse en niet-westerse allochtonen. De groep niet-westerse allochtonen is ruimer dan de groep CUMI-leerlingen.

Uit tabel 2.8.1b blijkt dat de resultaten van de niet-westerse allochtone leerlingen ongunstig afsteken tegenover die van de autochtone en westerse allochtone leerlingen. Binnen de groep niet-westerse allochtone leerlingen behaalden de Marokkaanse en Turkse leerlingen in 1999 voor HAVO en VWO wel betere resultaten dan in 1998, de Surinaamse leerlingen deden dat voor HAVO en de Antilliaanse en Arubaanse leerlingen voor VWO.

Tabel 2.8.1b *Slaagpercentages naar etniciteit*

	VVO		HAVO		MAVO		(I)VBO	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
autochtoon	90	90	85	88	95	96	95	95
niet-westerse allochtoon:								
Marokkaans	70	73	68	76	86	85	86	86
Turks	67	71	58	64	75	76	85	83
Surinaams	76	72	67	72	84	85	90	90
Antilliaans/Arubaans	85	90	77	78	92	91	88	89
westerse allochtoon	86	86	80	83	93	94	93	92

Bron: Inspectie van het Onderwijs/IBG/CBS

De slaagpercentages zijn voor alle groepen in de vier grote steden lager dan in de rest van het land (tabel 2.8.1c). Het verschil is echter voor de niet-westerse allochtone leerlingen het grootst. Maar, met uitzondering van de westerse allochtone VVO-leerlingen, gaan alle groepen leerlingen er in de vier grote steden meer op vooruit dan in de rest van Nederland.

Tabel 2.8.1c *Slaagpercentages vier grote steden en rest van Nederland naar etniciteit*

	VVO		HAVO		MAVO		(I)VBO	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
autochtoon:								
rest Nederland	90	90	85	88	96	96	95	95
vier grote steden	88	89	80	86	92	93	93	93
niet-westerse allochtoon:								
rest Nederland	79	80	71	75	86	86	87	87
vier grote steden	71	74	63	70	79	80	87	87
westerse allochtoon:								
rest Nederland	87	86	81	83	94	94	93	92
vier grote steden	85	83	73	81	88	93	92	92

Bron: Inspectie van het Onderwijs/IBG/CBS

Leerlingen van de tweede generatie niet-westerse allochtonen behalen voor VVO en HAVO betere resultaten dan de leerlingen uit de eerste generatie (tabel 2.8.1d).

Tabel 2.8.1d *Verskil tussen eerste en tweede generatie niet-westerse allochtone leerlingen*

	VVO		HAVO		MAVO		(I)VBO	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
niet-westerse allochtoon:								
tweede generatie	77	79	68	74	84	84	87	87
eerste generatie	75	72	67	71	83	84	87	86

Bron: Inspectie van het Onderwijs/IBG/CBS

2.8.2 Verschil tussen cijfers voor schoolonderzoek en centraal examen

Verschillen jongens - meisjes

Tussen jongens en meisjes bestaan duidelijke verschillen in resultaten voor enerzijds het schoolonderzoek (SO) en anderzijds het centraal examen (CE).

De inspectie heeft de examenresultaten onderzocht voor de vakken op het VBO, MAVO, HAVO en VVO die zowel een SO als een CE kennen. In totaal gaat het om de examens in 45 verschillende programma's. Meisjes behalen in 17 gevallen voor het SO betere resultaten dan jongens; het gaat in alle gevallen om de talen. Jongens scoren voor 21 SO's beter; het gaat hier met name om exacte vakken. Voor de overige SO's (zeven) zijn de resultaten gelijk.

Bij het CE zijn meisjes nog maar in zes examens beter dan jongens, namelijk in Nederlands op alle vier de schoolsoorten en in Latijn en Grieks. In vrijwel alle overige examens behalen jongens hogere cijfers.



Verschillen tussen SO en CE naar etniciteit

Het gemiddelde cijfer dat leerlingen voor het SO behalen, ligt hoger dan dat voor het CE (tabel 2.8.2a). Bij de niet-westerse allochtone leerlingen is dit verschil het grootst (0,3 tot 0,5 punt tegenover 0,0 tot 0,2 punt bij de overige groepen leerlingen).

Tabel 2.8.2a SO- en CE-cijfers over alle vakken

	autochtoon		niet-westers allochtoon		westers allochtoon	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
MAVO						
SO-cijfer	6,5	6,5	6,4	6,4	6,5	6,5
CE-cijfer	6,4	6,4	5,9	5,9	6,3	6,3
SO min CE	0,1	0,1	0,5	0,5	0,2	0,2
HAVO						
SO-cijfer	6,4	6,4	6,2	6,2	6,3	6,3
CE-cijfer	6,2	6,4	5,8	5,9	6,2	6,3
SO min CE	0,2	0,0	0,4	0,4	0,1	0,1
VWO						
SO-cijfer	6,7	6,7	6,5	6,5	6,6	6,6
CE-cijfer	6,5	6,5	6,1	6,1	6,4	6,4
SO min CE	0,2	0,2	0,4	0,4	0,2	0,2

Bron: Inspectie van het Onderwijs/BO/CBS

In het Onderwijsverslag over het jaar 1998 signaleerde de inspectie de grotere verschillen tussen SO- en CE-cijfers van leerlingen uit de culturele minderheden. De verhoudingsgewijs hoge SO-cijfers kunnen duiden op een zekere overwaardering van prestaties van allochtone leerlingen door leraren. Deze overwaardering komt onder meer tot uiting in basisschooladviezen voor 'hogere' schoolsoorten in het voortgezet onderwijs dan op grond van de feitelijke prestaties van de leerlingen verwacht mogen worden, en in het gegeven dat allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs geen grotere vertraging oplopen dan autochtone leerlingen, terwijl hun objectieve prestaties lager zijn (Tesser, Mertens, Van Praag, 1999).

Tijdens haar schoolbezoeken in 1999 heeft de inspectie aan schoolleiders en leraren gevraagd hoe zij de grote discrepanties verklaren tussen de SO- en de CE-cijfers. In de meeste gevallen hebben de schoolleiders geen systematisch onderzoek gedaan naar de mogelijke oorzaken van deze discrepantie. Uit gesprekken met leraren/examinatoren maakt de inspectie op dat er verschillende verklaringen zijn te geven. Diverse factoren spelen - soms in combinatie met elkaar - een rol. Op de eerste plaats hebben de in perioden verdeelde leerstof en toetsen van het schoolonderzoek een kleinere omvang dan die van het centraal examen. Dit maakt het leerlingen gemakkelijker om goede resultaten te behalen. Vervolgens werpt het taalgebruik in de toetsen van het schoolonderzoek minder barrières op voor de leerlingen, aangezien zij gewend zijn aan formuleringen en vraagstellingen van hun leraar. Voor allochtone leerlingen levert dit relatief meer voordelen op dan voor autochtone. Verder hanteren leraren bij de waardering van de toetsen soms relatieve normen, zodat de resultaten binnen de groep als het ware een 'normaalverdeling' krijgen (met een verhouding van ongeveer 75 tot 85 procent voldoende en 15 tot 25 procent onvoldoende). Met name deze laatste werkwijze kan voor groepen met zwakke leerlingen tot overwaardering leiden.

Uit evaluaties van schoolonderzoeken die de inspectie in de afgelopen jaren heeft gehouden (Inspectie van het Onderwijs, 1995, 1996, 1997 en 1999), blijkt dat de schoolonderzoeken in de meeste gevallen het werk van één persoon zijn. Scholen hebben tot nu toe weinig beleid gevoerd in het verbeteren van de kwaliteit van de schoolonderzoeken, bijvoorbeeld door secties te verplichten de schoolonderzoeken in gezamenlijk overleg op te stellen, of door leraren te scholen en te begeleiden bij het maken van toetsen. Daardoor kan het voorkomen dat een leraar in zijn of haar individuele verantwoordelijkheid toetsen voorlegt

die door hun omvang en wijze van formulering een onvoldoende weerspiegeling vormen van de moeilijkheidsgraad die hoort bij een eindexamen. Een cumulatieve dergelijke situaties verklaart dan de discrepantie tussen SO-cijfer en CE-cijfer. Wel neemt sedert 1997 het aantal scholen toe waar de schoolonderzoeken door meer leraren gezamenlijk worden opgesteld (zie paragraaf 2.6.2).

2.8.3 Door-, op- en afstroom binnen het voortgezet onderwijs

In het Onderwijsverslag over het jaar 1998 constateerde de inspectie dat meer leerlingen dan vijf jaar of langer geleden zonder vertraging een diploma behalen in het voortgezet onderwijs. Uit een vergelijking van de onderwijsresultaten van leerlingen die in 1989 en 1993 in klas 1 instroomden, blijkt dat het zittenblijven sterk is afgenomen. Tegelijkertijd is de afstroom van hogere naar lagere schoolsoorten toegenomen. Dit wijst er op dat de daling van het zittenblijven voor een deel is toe te schrijven aan een grotere afstroom (Van der Werf, Lubbers en Kuyper, 1999).

De invoering van de tweede fase HAVO/VWO lijkt een 'voorafschaduwende' invloed te hebben op de doorstroming van leerlingen met diploma MAVO en HAVO naar respectievelijk 4 HAVO en 5 VWO. Van 1997 naar 1999 daalde het percentage geslaagde doorstromers MAVO - 4 HAVO van 12 naar 9 procent, en het percentage doorstromers HAVO - 5 VWO van 9 naar 4 procent.



3 ONDERWERPEN NADER BESCHOUWD

3.1 De tweede fase HAVO/VWO

In voorgaande Onderwijsverslagen (Inspectie van het Onderwijs, 1996a, 1997a, 1998, 1999a) is gerapporteerd over de voorbereidingen die de scholen troffen voor de invoering van de nieuwe tweede fase HAVO/VWO en over het invoeringsproces op 125 scholen die in augustus 1998 zijn gestart als voorlopers. In het najaar van 1999, toen alle scholen de tweede fase hadden ingevoerd, bracht de inspectie het invoeringsproces in kaart van 50 scholen. Daarvan volgt nu de beschrijving; hierbij wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de monitoring door het PMVO.

3.1.1 De schoolleiders en de tweede fase

Het is de taak van de schoolleiders om de nieuwe wet- en regelgeving in voorwaardelijke en organisatorische zin te vertalen naar een praktische uitwerking op schoolniveau. Voor de nieuwe tweede fase betekende dit dat de schoolleiders voor de opdracht stonden een adequate schoolorganisatie te creëren, het schoolgebouw geschikt te maken en het personeelsbeleid (inclusief scholing) op de nieuwe eisen af te stemmen.

Voor de vertaling van de studielasturen naar contact- en begeleidingsuren per vak hanteerden de meeste scholen een factor die varieerde tussen 0,6 en 0,7. Zij leidden deze af van de verplichting voor scholen om van de jaarlijkse studielast van 1.600 uur in schooltijd een onderwijsprogramma te verzorgen van duizend uur voor elke leerling. Een studielast van 480 klokuren (bijvoorbeeld voor Nederlands in het VWO) levert aldus ongeveer 360 contacturen van 50 minuten op.

Bij deze vertaalslag maakten de scholen doorgaans geen onderscheid naar de verschillende vakken. Verschillen tussen scholen zijn zichtbaar in de mate waarin de uren tabellen per vak uitsluitend verplichte contacturen bevatten of verplichte contacturen aangevuld met al dan niet verplichte begeleidingsuren per vak.

Bij het opstellen van de lesroosters moeten scholen voldoen aan artikel 12, lid 5 WVO en aan artikel 26f van het Inrichtingsbesluit. Dit betekent dat zij voor elke leerling een in schooltijd verzorgd onderwijsprogramma van ten minste 1.000 (en in het eindexamenjaar 700) klokuren moeten realiseren. Voor de meeste scholen komt dit neer op de planning van 1200 les- en begeleidingsuren van 50 minuten. De gegevens die de scholen hierover hebben verstrekt, laten nu nog geen duidelijke conclusies toe over de mate waarin de scholen aan bovenstaande eis voldoen.

Ongeveer 15 procent van de scholen heeft een lesrooster opgesteld waarop alleen lesuren staan, de andere scholen kennen naast lesuren ook andersoortige uren (begeleidingsuren, zelfstudie-uren). Activiteiten die ook tot het in schooltijd verzorgd onderwijsprogramma kunnen behoren, zoals excursies, projecten en sportdagen, worden door de scholen niet op weekbasis geprogrammeerd, maar op bepaalde momenten in het jaarprogramma vastgelegd. Daarvoor vallen dan meestal de op die momenten in het gewone weekprogramma opgenomen lesuren uit.

Op de meerderheid van de scholen is de tijdsduur van de les hetzelfde gebleven: 90 procent maakt een lesrooster met lessen van vijftienveertig of vijftig minuten. Sommige scholen combineren daarbij voor een vak regelmatig twee lessen tot een blok van negentig of honderd minuten.

De meeste scholen werken met een vast lesrooster voor het hele jaar (een jaarrooster). Ongeveer eenderde deel heeft een lesrooster dat enkele keren per jaar verandert, een zogenoemd periodenrooster. Die perioden verschillen van enkele weken (bijvoorbeeld zes of tien weken) tot een half jaar. Omdat het aantal vakken dat leerlingen moeten



volgen in de tweede fase is toegenomen, ontstaan complexe roosters die voor leraren en leerlingen tot langere schooldagen leiden dan in de oude situatie. Bij een jaarrooster treedt er versnippering op in het aanbod door de zogenaamde één-uursvakken (vakken met een geringe studielast). Bij het periodenrooster is het lastig om per periode een gelijke belasting voor leerlingen en leraren te realiseren.

In het algemeen geldt dat er veel vakken en deelvakken in het lesrooster moeten worden geplaatst. Dit bemoeilijkt het maken van de roosters. De zelfstudie-uren die in de roosters worden opgenomen, leggen een claim op beschikbare ruimtes in het gebouw en op het toezicht. Bijna 90 procent van de scholen heeft in de loop van het jaar één of meer toetsweken ingeroosterd. De meeste scholen hebben twee, drie of vier toetsweken.

Het opstellen van de examenreglementen en vooral de programma's van toetsing en afsluiting kostte de scholen veel tijd en moeite. Dit ligt voor de hand aangezien het gaat om de weergave van een nieuw examenprogramma in een eveneens nieuwe examen-systematiek met een examendossier. Ongeveer tweederde deel van de scholen heeft het PTA voor de periode van één jaar vastgesteld (conform de mogelijkheid die artikel 31, lid 2 van het Eindexamenbesluit biedt). Ongeveer de helft van de scholen moet nog nadere afspraken maken over de praktische opdrachten, ongeveer 70 procent over het profielwerkstuk en vele scholen hebben nog onvoldoende zicht op de uitwerking van de handelingsdelen.

De inspectie constateert dat schoolleiders en leraren in de meeste gevallen veel aandacht hebben besteed aan de totstandkoming van de (vaak nog voorlopige) PTA's. Door problemen als de veranderingen in de regelgeving en de examenprogramma's en door de late of afwezige beschikbaarheid van methodes, hebben deze documenten echter nog een voorlopig karakter.

In de aanloop naar de invoering van de tweede fase hadden veel scholen de overgangsnormen vanaf klas 3 aangescherpt. Nadat in september 1999 de slaag/zak-regeling ten gunste van de slaagkansen van leerlingen is bijgesteld, hebben vanuit de meeste scholen hun overgangsnormen versoepeld of zijn ze van plan dit te doen.

De aanpassing van het schoolgebouw aan de wensen die voortvloeien uit de tweede fase, was een aandachtspunt voor alle schoolleidingen. Naast de traditionele klaslokalen waren er andere ruimtes nodig voor de zelfstudie en samenwerking van leerlingen, zoals studiezalen en werkhoeven of nissen. Sommige scholen richtten een soort collegezalen in voor de instructie aan grote groepen. Tenslotte stond de inrichting van een mediatheek en van werkplekken met ICT-mogelijkheden overal op de agenda. Het realiseren van bouwkundige aanpassingen is sterk afhankelijk van de financiële mogelijkheden. In dit opzicht vallen er nu grote verschillen waar te nemen tussen scholen. Van nauwelijks aangepaste traditioneel ingerichte schoolgebouwen tot recent voor de tweede fase speciaal ontworpen en gebouwde 'studiehuizen' (soms zelfs studiepaleizen).

Op het gebied van personeelsbeleid speelde de scholing in de afgelopen jaren een belangrijke rol. Aanvankelijk ging de aandacht vooral uit naar een oriëntatie op didactische werkwijzen die het zelfstandig werken en leren van leerlingen bevorderen. Later stonden aspecten van de schoolorganisatie en de inhoud en consequenties van de nieuwe examenprogramma's op het scholingsprogramma.

De schoolleiders moesten ook zorgen voor de aanwezigheid van leraren die bevoegd zijn het onderwijs in de nieuwe vakken te verzorgen (algemene natuurwetenschappen, culturele kunstzinnige vorming 1, informatica, filosofie, management en organisatie) en voor functionarissen zoals de kunstcoördinator, mediathecaris en systeembeheerder. Bij het opdragen van die nieuwe taken liepen veel schoolleiders aan tegen budgettaire grenzen. Sommige scholen creëerden enige ruimte voor het onderwijs ondersteunend personeel. Zij stelden tijdelijk extra personeel aan dankzij overheidsmaatregelen die de arbeidsparticipatie bevorderen (zoals de Melkertbanen). Bij het verdwijnen van deze tijdelijke voorzieningen loopt de ruimte binnen de formatie op deze scholen weer terug.

In de gesprekken met de inspectie noemden veel schoolleiders de volgende onderwerpen als problemen waarmee ze worden geconfronteerd:

- het ontbreken van voldoende en geschikte werkruimtes voor leerlingen buiten de vaklokalen;
 - een nog niet geheel passende roostersystematiek;
 - de geringe voortgang in de mogelijkheden om ICT toe te passen.
- Als bijzonder storend hebben de schoolleiders de late beschikbaarheid van de regelgeving en de regelmatige veranderingen daarvan ervaren. Tenslotte gaven alle schoolleiders uiting aan hun bezorgdheid over de zware belasting van het personeel bij de invoering.

3.1.2 De leraren en de tweede fase

Op de meeste scholen zijn afspraken gemaakt over het didactisch handelen in de nieuwe tweede fase. Vrijwel steeds hebben deze afspraken betrekking op het vergroten van het vermogen van leerlingen om zelfstandig te studeren (werken met studiewijzers, maximale instructietijd per les zoals $\frac{1}{2}$ NC: de helft van de les geen centrale rol voor de leraar). De leraren verschillen van mening over de duidelijkheid en het formele of verplichtende karakter van deze afspraken op schoolniveau. In veel scholen heerst de opvatting dat afspraken op didactisch terrein meer richtinggevend dan verplichtend zijn. Daarnaast zijn er tussen secties of tussen profielvakken meer specifieke afspraken gemaakt over afstemmingen in leerstof (bijvoorbeeld over de vorm van boekbesprekingen of over presentaties).

De meeste leraren achten zich voldoende tot goed voorbereid op de tweede fase. De meeste scholen organiseerden studiedagen en stelden periodes vast, waarin er werd 'proefgedraaid' volgens de nieuwe werkwijze (maar dan wel in de oude structuur met de bestaande examenprogramma's en met zes of zeven vakken in het examenpakket). Vaak hebben leraren zelf het initiatief tot scholing genomen of liet de schoolleiding de verantwoordelijkheid voor scholing, vooral op het vakgebied, grotendeels over aan de leraren. Veel leraren zeiden vooral geleerd te hebben van eigen experimenten en van collegiale samenwerking (door ervaringen uit te wisselen en elkaar te steunen).

Vrijwel alle leraren hanteren een andere didactiek dan vroeger. Dit ligt voor de hand, gezien de toepassing van nieuwe methodes met gewijzigde didactische uitgangspunten, het uitvoeren van nieuwe examenprogramma's (met veel nadruk op de vaardigheden) en het in veel gevallen teruggelopen aantal contacturen.

In publicaties over de pedagogisch/didactische aspecten in de tweede fase ('het studiehuis') staat de actieve, zelfstandig lerende leerling als ideaalbeeld centraal. Veel leraren vatten dit ideaalbeeld op als uitgangspunt voor het onderwijsleerproces. Ze treden als het ware terug als instructeur en kiezen voor de rol van begeleider. Ze geven de leerlingen studiewijzers die dienst moeten doen als sturend element in het leerproces van de leerlingen. Deze studiewijzers kennen vaak onderlinge verschillen, afhankelijk van de individuele leraar of van de vaksectie. De mate waarin leraren hierbij zelf nog voor de klas uitleg geven of met leerlingen klassengesprekken voeren, verschilt sterk tussen scholen en leraren. Dat geldt ook voor het opgeven van huiswerk.

Veel leraren willen de zelfstandige aanpak door leerlingen bevorderen door consequent op vragen van leerlingen te reageren met een tegenvraag en in elk geval niet snel een rechtstreeks antwoord te geven. Leerlingen zijn hieraan vaak nog niet gewend en vinden die manier van werken omslachtig. De leraren hebben in het algemeen nog geen duidelijk zicht op de wijze waarop ze de leerlingen moeten instrueren en begeleiden om hen een goed examen te doen afleggen. Vooral het motiveren van leerlingen uit 4 HAVO ervaren zij als lastig. Zij vragen zich af waar de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid en de zelfstandigheid van leerlingen liggen ('Hoe lang laat je leerlingen zelfstandig ploeteren, wanneer grijp je in?').

De leerlingen op hun beurt reageren verschillend. Sommigen vinden het prettig om over een langere periode te plannen en ervaren de tussentijdse bemoeienis van de leraar als lastig. Anderen willen graag regelmatig worden gecontroleerd. Als leraren tegemoet willen



komen aan de verschillende leerstijlen en niveaus van zelfstandigheid van de leerlingen, dan ontkomen ze er niet aan enige differentiatie in hun didactisch handelen aan te brengen. Dit blijkt in de praktijk moeilijk.

De andere didactische aanpak veroorzaakt vooral verwarring bij leerlingen op scholen waar men nog onvoldoende vorm heeft kunnen geven aan een evenwichtige didactische ontwikkelingslijn van klas één naar de examenklas die past binnen de opvattingen over de actieve, zelfstandig lerende leerling. Slechts weinig scholen realiseerden tot nu toe zo'n ontwikkelingslijn en dus een vloeiende overgang van onder- naar bovenbouw.

Vrijwel alle vaksecties hebben een nieuwe methode aangeschaft. Men klaagt over het late tijdstip van verschijnen (of onvolledig verschijnen). Daardoor moest de keuze voor een methode in veel gevallen alleen plaatsvinden op basis van het deel voor klas 4, zonder uitzicht op de kwaliteit van de volgende delen. Voorzover men daar nu een uitspraak over kan doen, voldoen de meeste methodes voldoende tot goed. Omdat de leraren deze methodes nu voor het eerst in de praktijk toepassen, volgen zij die heel precies en slaan ze als het ware geen lettergreep over. Dat is begrijpelijk, want zij weten niet bij voorbaat waar de sterke en zwakke punten zitten van deze methode en wat de invloed daarvan is op de leerlingen en hun slaagkansen voor het examen. Dit nauwgezet volgen van de methode ervaren leerlingen vaak als taakverzwarend. Zij merken dat hun leraar zelf de methode nog moet leren kennen en voelen diens onzekerheid aan.

De meeste leraren ervaren problemen bij het realiseren van de nieuwe eindexamenprogramma's. Het gaat dan om:

- de onbekendheid van het programma (met onduidelijkheden in de uitwerking naar de praktijk toe);
- een spanning tussen beschikbare contacttijd en zwaarte of omvang van het examenprogramma;
- de organisatie van praktische opdrachten;
- de organisatie van spreekvaardigheid bij de talen;
- toepassingen van ICT.

In het algemeen is er onzekerheid over vorm, inhoud, niveau van de examens, en organisatie ervan. De neerslag daarvan is merkbaar in de vormgeving van de PTA's die men veelal als voorlopig of in eerste opzet vorm geeft.

Bij gebrek aan ICT-voorzieningen worden er op verschillende scholen opdrachten, waarbij ICT een rol speelt, overgeslagen of aangepast.

Een specifiek probleem is het verschil tussen vakken in de mate waarin leerlingen instructie en begeleiding van de leraar nodig hebben. Voor sommige vakken stellen leraren dat de complexiteit zodanig is, dat zij hun leerlingen meer moeten sturen en begeleiden dan binnen het toegewezen aantal contacturen mogelijk is. Zij vragen zich af of de vertaalslag van studielast naar contacturen voor alle vakken identiek moet zijn; in de praktijk gebeurt dit nu wel meestal.

Vrijwel alle leraren vinden dat (de inhoud van) het werk is veranderd. Men voelt zich 'meer begeleider dan leraar'. De combinatie van nieuwe examenprogramma's, minder instructietijd en het toepassen van studiewijzers leidt ertoe dat leraren het programma als zeer verplichtend ervaren ('Je kunt je geen uitweidingen meer permitteren of actuele zaken toelichten').

Voor de leraren zijn bovendien de organisatorische en administratieve taken toegenomen door het werken met studiewijzers, examendossiers, praktische opdrachten en handelingsdelen. Die taken zijn ook toegenomen doordat - als gevolg van het teruglopen van de contacturen per groep leerlingen - voor veel leraren het aantal groepen leerlingen waarvoor ze verantwoordelijkheid dragen, is gestegen. De drukte die het regelen van deze voorwaardelijke zaken met zich meebrengt, heeft meestal belemmerd dat leraren voldoende tijd kunnen vrijmaken voor belangrijke inhoudelijke aspecten. Te denken valt aan didactische afstemming: het stroomlijnen van relevante onderdelen uit de programma's van de

verschillende vakken of het maken van vakoverstijgende afspraken over de praktische opdrachten.

Hoewel een meerderheid van de leraren ook in de nieuwe tweede fase plezier heeft in het werk, is het aantal leraren dat zich matig of niet tevreden toont met het werk sterk toegenomen vergeleken met de 'oude' situatie in het HAVO/VWO.

Op scholen die in augustus 1998 zijn gestart, hebben de meeste leraren intussen didactische en/of organisatorische veranderingen aangebracht in de wijze waarop zij het (examen)-programma aanbieden. De leraren van deze scholen zijn in meerderheid van mening dat de leerlingen in hun leergedrag zijn veranderd (zelfstandiger, meer eigen verantwoordelijkheid). Daardoor kunnen zij de leerlingen meer vrijheid geven in het plannen van hun studie.

3.1.3 De leerlingen en de tweede fase

De mate waarin de leerlingen de manier van werken en studeren in de tweede fase als prettig ervaren, hangt sterk af van hun voorkeur voor of afkeer van een vak, van de wijze waarop de leraar functioneert en van de kwaliteit van de studiewijzers. Sommige leerlingen klagen erover dat het op school zo saai is geworden ('Je kunt net zo goed een schriftelijke cursus volgen'). Veel leerlingen vinden het moeilijk om de studie zelf te organiseren. Vooral hun slechte planning en hun gebrek aan zelfdiscipline noemen ze als struikelblokken. Er is verschil tussen HAVO- en VWO-leerlingen. VWO-leerlingen geven in meerderheid aan dat ze de manier van werken en studeren in de tweede fase prettig vinden, terwijl dat slechts bij de helft van de HAVO-leerlingen het geval is.

Als belangrijk knelpunt noemen HAVO-leerlingen de moeite die het hun kost om structuur te vinden, terwijl VWO-leerlingen (vooral meisjes) aangeven veel tijd aan school te besteden. Vaak signaleren leerlingen met teleurstelling dat tijdsdruk tot gevolg heeft dat ze minder diep op de leerstof kunnen ingaan en dat ze minder uitleg krijgen.

Vrijwel alle leerlingen geven te kennen dat zij voor bepaalde vakken wel, maar voor andere vakken niet zelfstandiger zijn gaan werken. Dat is sterk leraarafhankelijk. Al met al vinden de leerlingen dat ze in de meeste situaties zelfstandiger werken. Voor de VWO-leerlingen geldt dit in duidelijk sterkere mate dan voor de HAVO-leerlingen. Sommigen merken daarbij op dat het zelfstandig werken veel van hetzelfde is, veel maakwerk, opdrachten en verslagen (met daardoor in het algemeen weinig mogelijkheden tot reflectie en diepgang).

De leerlingen vinden dat ze doorgaans voor de meeste vakken voldoende tijd hebben om de leerstof goed te kunnen leren en de opdrachten uit te voeren. Maar tegelijkertijd constateren ze dat de stapeling van allerlei opdrachten tot veel uitvoerend werk leidt. Daardoor krijgen ze zoveel om handen dat ze niet alles goed kunnen doen. Het komt vaak voor dat leerlingen binnen eenzelfde tijdsbestek voor verschillende vakken werkstukken moeten maken, onderzoek moeten doen of presentaties moeten houden. Een gebrek aan afstemming tussen de vakken en een ontbrekende regie van de schoolleiding zijn hiervan gedeeltelijk de oorzaak. Maar ook een rol speelt het grote aantal praktische opdrachten waartoe de afzonderlijke examenprogramma's van veel vakken verplichten. Deze veroorzaken een gevoel van 'meer van hetzelfde'. Bovendien blijken leraren nog regelmatig een verkeerde inschatting te maken van de tijd die leerlingen moeten besteden aan de opdrachten. Sommige leerlingen, met name de op kwaliteit gerichte en precieze leerlingen, hebben dan ook nog eens de neiging de praktische opdrachten zo goed (en uitvoerig) mogelijk uit te voeren. Bovendien stimuleert de gerichtheid op de toepassing van vaardigheden - als wezenskenmerk van het studiehuis - veel leraren van vakken die geen praktische opdrachten kennen tot het eisen van allerlei werkstukken en presentaties van hun leerlingen. Voor de leerlingen geldt dat extra aandacht voor het ene vak meteen ten koste gaat van een ander vak. Zij constateren dat ze in de nieuwe tweede fase-systematiek eerder achter raken; zo vinden ze het heel moeilijk om de achterstand in te



halen na een ziekte. Het waren de verschillende hierboven genoemde factoren bij elkaar die voor veel leerlingen aanleiding waren om op 6 december 1999 in staking te gaan.

3.1.4 Beschouwing

Gezien de recente integrale invoering van de tweede fase HAVO/VWO beperkt de inspectie zich tot enkele kanttekeningen.

Overgang van klas 3 naar klas 4 (de nieuwe tweede fase)

In het algemeen hebben scholen geen bewust beleid gevoerd om een doorgaande didactische lijn van klas 1 naar het examen te realiseren. Het is daarom niet verwonderlijk dat veel leerlingen de overgang naar de tweede fase als (te) groot ervaren.

In klas 3 kregen zij nog traditioneel klassikaal onderwijs met vaste huiswerkcontrole.

In klas 4 zien zij de leraar terugtreden als instructeur.

Een ander aspect van de doorgaande lijn van klas 1 naar het examen is het niveau dat de leerlingen moeten bereiken in de achtereenvolgende jaren. Wanneer de leerlingen in de onderbouw (klas 1 - 3) onvoldoende of niet op een hun passend niveau worden uitgedaagd, zal de klap in de tweede fase des te harder aankomen en het risico tot uitval vergroten.

De scholen moeten dus een doorlopende ontwikkelingslijn in didactische werkwijze en inhoudelijk beheersingsniveau aanbrengen.

Dezelfde vertaling van studielast naar contacturen voor alle vakken

In 1994 kregen vakontwikkelgroepen per vak de opdracht één of meer nieuwe examenprogramma's te ontwikkelen. In de handleiding die zij daarbij ontvingen, staan de studielasten vermeld waarbinnen het examenprogramma voor de leerlingen 'studeerbaar' moest zijn (Van de Brink en Bügel, 1994). In 1994/1995 was het nog niet bekend hoe de vertaalslag zou zijn van de studielast voor het volledige programma naar de tijd voor instructie en begeleiding door de leraren op school. Om een indruk te krijgen van de omvang van de studielast, hebben vakontwikkelgroepen een berekening gemaakt die gebaseerd was op de toen geldende systematiek van lesuren en huiswerk. Wellicht heeft men zich toen onvoldoende gerealiseerd dat het aantal contacturen van verschillende vakken voor de leerlingen drastisch zou teruglopen. Er zijn echter vakken die gezien hun aard of complexiteit veel instructie en begeleiding vragen.

Op dit moment vrezen leraren van deze vakken (te denken valt bijvoorbeeld aan wiskunde B en de klassieke talen) dat het aantal beschikbare contacturen in relatie tot de eisen van het examenprogramma te klein is voor het bereiken van de gewenste diepgang en beheersing door de leerlingen.

Veel vakken, omvangrijke programma's, weinig contacturen per vak

In de organisatiestructuur van de tweede fase ligt de veronderstelling opgesloten dat leerlingen zich betrekkelijk zelfstandig het examenprogramma meester maken. Het aandeel van de instructie door de leraar is teruggelopen. Dit wordt zichtbaar in een relatief klein aantal contacturen per vak. Aangezien de programma's van de vakken hoge eisen stellen, voelen leraren zich gedwongen de beperkte contacttijd optimaal te benutten. Dit gevoel wordt versterkt door de nieuwigheid van de programma's en de onervarenheid van de leraren in de nieuwe structuur. Deze omstandigheden leiden in de invoeringsfase soms tot armoedige onderwijssituaties. In die gevallen dreigt de ruimte te verdwijnen voor betekenisvolle reflectie binnen de les, voor het creëren van een aangenaam en ontspannen leerklimaat en voor een inspirerend betoog van een leraar.

Bovendien merken leerlingen regelmatig op dat ze het voortdurend zelfstandig werken saai vinden. Ze zijn van mening dat veel leraren zich te drastisch als instructeur terugtrekken. Het valt de inspectie op dat de veel gebezigde term $\frac{1}{2}$ NC (de helft niet centraal, dat wil zeggen de helft van de les geen centrale rol voor de leraar) een negatieve lading heeft. Het accent ligt immers op het 'niet'. Maar de vraag moet vooral luiden: wat doe je als leraar dan wel? In de praktijk blijkt de veranderde didactische werkwijze er vooral uit

te bestaan dat leraren de leerlingen meer zelf laten werken met het (werk)boek. Vaak is dit een schrale en weinig motiverende interpretatie van het zelfstandig werken en leren.

Cumulatie van praktische opdrachten

In de examenprogramma's van de verschillende vakken zijn praktische opdrachten en handelingsdelen opgenomen. Het blijkt in de praktijk moeilijk om het werken hieraan door de leerlingen zo te regisseren dat er een gelijkmatige spreiding in werkdruk optreedt. In werkelijkheid veroorzaken de talloze opdrachten regelmatig piekbelastingen voor de leerlingen. De inspectie heeft in een eerdere analyse van dit probleem geadviseerd het aantal praktische opdrachten terug te brengen (Inspectie van het Onderwijs, 1999c).

Studielast van leerlingen

Uit de gesprekken met leerlingen tijdens de schoolbezoeken maakt de inspectie op dat veel leerlingen zich niet bewust zijn van de genormeerde studielast van 1.600 klokuren per jaar, dat wil zeggen 40 uren per week gedurende 40 weken in het schooljaar. In de praktijk verschillen leerlingen aanzienlijk in de mate waarin ze tijd aan hun studie besteden. Meestal geeft een grote meerderheid van leerlingen te kennen dat zij gemiddeld ongeveer veertig uur of minder per week besteedt aan de studie (het leren op school en het huiswerk). Een uitzondering vormen de perioden van piekbelasting waarin leerlingen worden geconfronteerd met te veel (praktische) opdrachten tegelijk. De tweede fase staat nog aan het begin van haar invoeringstraject en er is sprake van talrijke invoeringsperikelen. Daarom kan op dit moment niet worden vastgesteld of de genormeerde studielast van 1.600 klokuren per jaar overeenkomt met de tijd die de leerlingen werkelijk nodig hebben.

Nieuwe organisatie brengt meer 'overig personeel' in stelling

Tijdens de zelfstudie-uren zorgen veel scholen voor toezicht. Dit toezicht wordt onder meer verzorgd door 'overig personeel', dat wil zeggen niet-leraren. Ook bij andere activiteiten, zoals de practica, zijn het niet altijd uitsluitend leraren die toezicht houden. Bij de practica van de exacte vakken zorgen meestal de technisch onderwijsassistenten voor de begeleiding en het toezicht. Zolang dit onder de verantwoordelijkheid van een leraar gebeurt, bestaat daartegen geen bezwaar. De toenemende differentiatie binnen de schoolorganisatie leidt ontegenzeggelijk tot meer situaties waarin niet-leraren toezicht uitoefenen op leerlingen. De inspectie acht het dan wel van belang dat de scholen passende eisen stellen aan de pedagogische bekwaamheid van deze personen.

Onderwijskundig beleid

Veel scholen proberen hun organisatiestructuur zodanig aan te passen dat een schoolbrede inhoudelijke ontwikkeling tot de mogelijkheden gaat behoren. De inspectie neemt interessante initiatieven waar op scholen in ontwikkeling. Voorbeelden daarvan zijn de vormgeving van units binnen een scholengemeenschap met eigen pedagogisch-didactische uitgangspunten en verantwoordelijkheden, en de benoeming van onderwijscoördinatoren die clusters van verwante vakken aansturen en begeleiden in een samenhangende aanpak.

In de ontwikkeling van onderwijskundig beleid zijn de verschillen tussen scholen echter nog groot. Veel schoolleiders laten onderwijsinhoudelijke zaken over aan de secties (soms zonder duidelijke afspraken vooraf). Veel scholen kennen nauwelijks een cultuur van gezamenlijkheid en van samenwerken aan een betere school (Van Vilsteren, 1999). Door de grote vernieuwingsoperatie van de tweede fase komt hierin verandering. Cruciaal voor deze ontwikkeling is de aanwezigheid van een schoolleiding die in staat is onderwijskundig beleid te voeren. In dit opzicht valt er nog veel te verbeteren.



3.2 De samenwerkingsverbanden VO/SVO

3.2.1 Inleiding

In 1999 besteedden besturen en schoolleidingen van scholen voor MAVO, VBO en SVO veel aandacht aan de vorming van samenwerkingsverbanden. Artikel 10h van de WVO verplicht scholen met VBO en MAVO zich aan te sluiten bij een samenwerkingsverband. Een samenwerkingsverband omvat ten minste één school of afdeling voor praktijkonderwijs en drie scholen voor MAVO of voor VBO. Binnen het samenwerkingsverband dragen de scholen gezamenlijk zorg voor een toereikende organisatie en deskundige ondersteuning van het onderwijs voor leerlingen voor wie een orthopedagogische en orthodidactische benadering is geboden. Een en ander moet elk samenwerkingsverband jaarlijks vastleggen in een zorgplan.

3.2.2 Het zorgplan

Nog niet alle samenwerkingsverbanden beschikken over een zorgplan dat aan de wettelijke vereisten voldoet. Bij een aantal samenwerkingsverbanden is men slecht op de hoogte van de wettelijke vereisten ten aanzien van het zorgplan. In die gevallen is een voortgangsrapportage als zorgplan verzonden. Als er sprake is van een zorgplan, dan gaat de meeste aandacht daarin uit naar de organisatie van het onderwijs en naar de zorg voor leerlingen die orthopedagogische en orthodidactische hulp nodig hebben. Ook is er vaak een passage opgenomen over de wijze waarop de overdracht plaatsvindt van de deskundigheid tussen de scholen binnen het samenwerkingsverband.

In de beschikbare zorgplannen staat tot nu toe niet of nauwelijks beschreven hoe aan ouders informatie wordt verstrekt over de extra zorg aan leerlingen. Ook de informatie over de permanente commissie leerlingenzorg, de regionale verwijzingscommissie en de mogelijkheid van een second opinion wordt nog niet overal aangetroffen.

3.2.3 Permanente commissie leerlingenzorg

Volgens artikel 10h, lid 4 van de WVO moeten de bevoegde gezagsorganen in een samenwerkingsverband gezamenlijk een permanente commissie leerlingenzorg (PCL) instellen. Deze commissie beslist over de toelaatbaarheid tot het leerwegondersteunend onderwijs.

Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden was bezig met het formeren van een PCL in afwachting van het tijdstip waarop het PCL de beoordelingsfunctie krijgt toegewezen. De andere helft had al een PCL en hanteerde de PCL als eerste beoordelingsinstantie voordat de dossiers naar de regionale verwijzingscommissie (RVC) gaan.

Een reglement voor de PCL kwam in de zorgplannen uit 1999 niet of nauwelijks voor, noch was dit op een andere wijze aanwezig. De samenwerkingsverbanden gaven aan te wachten op een modelreglement.

3.2.4 Regionale verwijzingscommissie

Artikel 10g, lid 2 van de WVO noemt als taak van de door de minister erkende regionale verwijzingscommissie (RVC) het toelaatbaar verklaren van een leerling tot het praktijkonderwijs. In 1999 had de RVC ook de taak na te gaan of de leerlingen die door de scholen werden voorgedragen voor het leerwegondersteunend onderwijs, voldeden aan de landelijk daartoe opgestelde criteria.

De ervaringen met de RVC's waren volgens de samenwerkingsverbanden niet positief. De communicatie liet te wensen over, de maat die de RVC hanteerde om te komen tot een advies spoorde niet geheel met de opvattingen in het veld. Zo leidde bijvoorbeeld het gewicht dat gegeven werd aan de factor 'technisch lezen' naar de opvattingen van het veld tot merkwaardige adviezen. Overigens mochten de scholen in afwijking van het advies van de RVC leerlingen in 1999 toelaten tot het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs.

Anderzijds gaven de coördinatoren van samenwerkingsverbanden aan dat scholen de kwaliteit van hun onderwijskundige rapporten niet altijd op orde hadden en dat er bij

het primair onderwijs een gebrek aan expertise viel te constateren in het aangeven van de leerachterstand van leerlingen. Veel coördinatoren van samenwerkingsverbanden meldden dat scholen zich zorgen maken over een mogelijke toename van het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs.

3.2.5 Relatie met het vervolgonderwijs

De wettelijke bepalingen voor de samenwerkingsverbanden noemen niet de betrokkenheid van het vervolgonderwijs hierbij. Gezien de gebrekkige aansluiting tussen VBO/MAVO en de secundaire beroepsopleidingen in de regionale opleidingscentra (ROC's) is deze betrokkenheid gewenst (Inspectie van het Onderwijs, 1999b). Op regionaal niveau zijn de contacten tussen de samenwerkingsverbanden en de aansluitingsprojecten met de ROC's nog onvoldoende ontwikkeld.

3.2.6 De aandacht voor zorgleerlingen

De afgelopen jaren is het gemiddeld aantal leerlingen per schoolgebouw toegenomen. Voor veel leerlingen is de leeromgeving daarom grootschaliger geworden. Die grootschaligheid brengt voor zorgleerlingen (leerlingen die om wat voor reden dan ook moeite met leren hebben) risico's met zich mee. Het grote aantal leerlingen en hun gevarieerde sociaal-emotionele problemen creëren een leeromgeving waarin talrijke prikkels de aandacht afleiden voor het leren. Voor goed onderwijs aan zorgleerlingen is behalve deskundigheid van leraren en adequaat onderwijskundig beleid ook een zekere kleinschaligheid nodig.

Op grote scholen vormt het streven naar deze kleinschaligheid vaak een aandachtspunt. Sommige schoolleiders slagen er in door aanpassingen van het schoolgebouw of door organisatorische maatregelen de grootschaligheid van het geheel te doorbreken. Maar niet alle gebouwen lenen zich voor geschikte aanpassingen en/of maatregelen. De behoefte aan een zekere kleinschalige leeromgeving speelt mee in de discussies binnen de samenwerkingsverbanden over de al of niet afzonderlijke positie van een orthopedagogisch-didactisch centrum (OPDC).

3.2.7 Opvangvoorzieningen voor leerlingen met moeilijke gedragspatronen

Alle samenwerkingsverbanden signaleerden met klem het belang een goede en snelle opvang te hebben voor leerlingen met gedragsproblemen die door de school niet langer kunnen worden begeleid. Om hierin te voorzien, zijn veel samenwerkingsverbanden bezig met zogenaamde 'time out-projecten', waarbij jongeren tijdelijk elders geplaatst worden. De leerlingen blijven dan ingeschreven aan hun school voor voortgezet onderwijs, terwijl er binnen de time out-voorziening wordt gewerkt aan een terugkeer naar de oorspronkelijke of een andere school. Ook zijn er projecten verbonden aan scholen voor ZMOK of opvangvoorzieningen bij scholen voor SVO/LOM. Het OPDC wordt door een aantal samenwerkingsverbanden gezien als de plek waar straks gedragsproblematische leerlingen opgevangen kunnen worden.

De problematiek van leerlingen die door hun moeilijk gedrag niet of nauwelijks te handhaven zijn in het reguliere onderwijs, is ook in het Onderwijsverslag over het jaar 1998 beschreven (Inspectie van het Onderwijs, 1999a). Sedertdien nam dit probleem eerder toe dan af. De inspectie constateert dat de oplossingen die samenwerkingsverbanden nastreven in de vorm van allerlei time out-voorzieningen, verschillende uitwerkingen krijgen. Niet altijd blijken daarbij de wettelijke voorschriften te worden gevolgd die voor het onderwijs aan leerplichtige leerlingen gelden. Zo is bijvoorbeeld het aantal lesuren meer dan eens niet in overeenstemming met artikel 11c, lid 1 van de WVO (de plicht om gedurende de eerste drie leerjaren per leerjaar ten minste 1.280 lesuren van 50 minuten te verzorgen), zonder dat burgemeester en wethouders van de gemeente ontheffing daarvan hebben verleend volgens artikel 3a of 3b van de Leerplichtwet. Hoe het ook zij, duidelijk is dat de time out-voorziening in een behoefte voorziet. Daarbij ontstaat overigens het risico dat de aanwezigheid van deze voorziening een eigen 'leerlingenstroom' oproept die op den duur een structureel karakter krijgt. Het is daarom



van belang de ontwikkeling en vormgeving van deze voorzieningen nauwkeurig te volgen en in kaart te brengen.

Buiten de samenwerkingsverbanden zijn er ROC's die werken met aangepaste trajecten voor probleemleerlingen die eigenlijk in het voortgezet onderwijs opgevangen zouden moeten worden. Evenals bij de time out-voorzieningen bestaat hier het risico dat aanbod vraag creëert, terwijl het nu juist in het kader van de samenwerkingsverbanden de bedoeling is te komen tot verbeteringen in de zorgbreedte van scholen.

3.2.8 Relatie gemeente en het samenwerkingsverband

In het streven naar kansen voor zorgleerlingen vallen de doelstellingen van de samenwerkingsverbanden samen met die van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Veel samenwerkingsverbanden hebben nog geen of onvoldoende afstemming vastgelegd of kunnen vastleggen met dit GOA.

Een samenwerkingsverband heeft vaak te maken met meer dan één gemeente, waardoor het lastig is om een samenhangend beleid met het GOA te maken. Als een samenwerkingsverband samenvalt met een gemeente, dan kunnen er over het algemeen beleidsmatig op relatief eenvoudige wijze afspraken worden gemaakt over afstemming.

3.2.9 Beschouwing

Het streven om zoveel mogelijk leerlingen deel te laten nemen aan het onderwijs in één van de leerwegen beschouwen alle samenwerkingsverbanden als zeer belangrijk, maar ook als moeilijk realiseerbaar. Dit ligt voor de hand, omdat er op de scholen nog veel onduidelijkheden bestaan over de invulling van de leerwegen, de overgang van IVBO en SVO/LOM naar leerwegondersteunend onderwijs en de rol van het praktijkonderwijs.

Uit de eerste quick scan over de invoering van het VMBO in mei 1999 blijkt dat de leraren en zorgcoördinatoren uit het MAVO en VBO vaak eraan twijfelen of scholen over voldoende middelen en of leraren over voldoende deskundigheid beschikken voor het opvangen en begeleiden van leerlingen die extra zorg nodig hebben (Bergen en Van der Ploeg, 1999). De grootste zorg van coördinatoren en leraren van SVO-scholen is dat zorgleerlingen te lijden hebben onder de vernieuwingen. Tegenover een onzekere toekomst plaatsen zij de goede zorgvoorzieningen en de expertise van de leraren in het SVO (Van der Vegt en Cremer, 1999).

Het is duidelijk dat de samenwerkingsverbanden zich voorlopig nog in een ontwikkelings-traject bevinden. Afhankelijk van de omvang en de historie van het samenwerkingsverband, verkeert men in een beginfase of in een al verder gevorderd stadium van de uitwerking volgens de wettelijke kaders. Veel coördinatoren van samenwerkingsverbanden geven aan nog zeker twee jaar nodig te hebben voordat aan de wettelijke vereisten kan worden voldaan. De samenwerkingsverbanden hebben nog geen evenwicht gevonden tussen de autonomie van de afzonderlijke scholen en een structurele afstemming tussen de scholen. Maar over het doel 'het streven naar zorggarantie voor alle leerlingen' bestaat geen misverstand. Het opzetten van een organisatie voor zorgleerlingen en de overdracht van kennis en ervaring tussen de verschillende scholen vormen de speerpunten van het beleid in de samenwerkingsverbanden.

3.3 Het onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties

3.3.1 Bevindingen

In het Onderwijsverslag over het jaar 1998 beschreef de inspectie haar bevindingen over het onderwijs op scholen met veel leerlingen in achterstandssituaties, dat wil zeggen leerlingen die vanwege sociale, culturele of economische omstandigheden een verhoogd risico lopen op vertraging in hun schoolloopbaan of op schooluitval (Inspectie van het Onderwijs, 1999b). De scholen die de inspectie daarvoor bezocht, hadden weliswaar diverse maatregelen getroffen om achterstanden tegen te gaan (taalbeleid, leerlingenzorg, externe relaties), maar het achterstandenbeleid werkte in de lessen onvoldoende door. Het bleef vaak bij procedurele afspraken. Leraren bleken weinig elementen uit het tweede taalonderwijs toe te passen, zoals het systematisch uitbreiden van de woordenschat en het toepassen van leesstrategieën. De omstandigheden waarin de bezochte scholen verkeerden, waren overigens niet bevorderlijk voor het krachtig ter hand nemen van activiteiten ter verbetering van het onderwijs voor leerlingen in achterstandssituaties. De meeste scholen hadden problemen met het op peil houden van omvang en niveau van hun lerarenteam en met de bezetting van het management.

Tijdens haar schoolbezoeken in 1999 heeft de inspectie eveneens het onderwijs op scholen met veel achterstandsleerlingen geobserveerd. In het algemeen geldt dat de aansturing door leraren van het onderwijsleerproces op deze scholen in essentie niet verschilt van die op de overige scholen. Toch vereist het onderwijs aan achterstandsleerlingen een toegespitste didactische werkwijze. Zo vraagt het onderwijs aan taalzwakke leerlingen met verschillende sociaal-economische en culturele achtergronden een adequaat taalgebruik van de leraren met een vanzelfsprekende verklaring van woorden en begrippen. Om dat goed te kunnen doen, is een schoolbreed vastgesteld taalbeleidsplan nodig. Daarnaast brengt het pedagogisch handelen extra inspanningen met zich mee, aangezien leraren vaak door hun achterstandsleerlingen worden geconfronteerd met problemen die voortvloeien uit relatiestoornissen in het gezin, drugsgebruik en dergelijke.

De leraren op scholen met veel achterstandsleerlingen moeten dus beredeneerd en doelgericht kiezen voor een specifieke pedagogisch-didactische werkwijze die adequaat is voor hun leerlingenpopulatie. Dat gebeurt nog onvoldoende. Veel leraren werken op de hun van vroeger bekende wijze, ook nu de situatie op hun school zodanig is dat men moet spreken van leerlingen in achterstandssituaties.

Welke factoren leiden ertoe dat de aansturing van het onderwijsleerproces op scholen met veel achterstandsleerlingen zo vaak niet op die specifieke situatie is toegespitst? In meer of mindere mate spelen hierbij de volgende factoren een rol:

- een dalend leerlingenaantal;
- het lerarentekort;
- een te beperkt onderwijskundig beleid op school;
- een onvoldoende opgeleid en voorbereid zijn van de leraren voor het onderwijs aan leerlingen met achterstanden.

Dalend leerlingenaantal

Een aantal 'achterstandsscholen' kampt met een dalend leerlingenaantal en is daardoor gewikkeld in een strijd om het bestaan. Het gaat vooral om brede scholengemeenschappen die concurrentie ondervinden van categoriale VWO-scholen of van smalle scholengemeenschappen met HAVO/VWO. Scholengemeenschappen voor VBO/MAVO/HAVO/VWO hebben te maken met een afkalvende HAVO/VWO-afdeling. Maar er zijn ook scholengemeenschappen voor (I)VBO/MAVO die een oververtegenwoordiging hebben van leerlingen voor de basisberoepsgerichte leerweg en het leerwegondersteunend onderwijs. Daardoor lijkt hier de theoretische leerweg weinig levensvatbaar. Deze omstandigheden kunnen schoolleiders en leraren demotiveren.



En zo komen de scholen nog sterker in een neerwaartse spiraal terecht. Soms probeert men daaruit te raken door zich vooral te richten op de 'hogere' schoolsoorten die verloren dreigen te gaan. Dit heeft weer als gevolg dat de aandacht voor een specifieke pedagogisch-didactische benadering van de achterstandsleerlingen onderbelicht wordt. Ook zijn er scholen die een oplossing zoeken in de keuze voor de plaatsing in aparte gebouwen van het VBO enerzijds en het MAVO/HAVO/VWO anderzijds. Daardoor komen de leerwegen van het VMBO op verschillende locaties terecht.

Lerarentekort

Het lerarentekort dat momenteel op alle scholen merkbaar is, heeft voor scholen met veel achterstandsleerlingen extra nadelige gevolgen. Deze scholen blijken weinig aantrekkingskracht uit te oefenen op potentieel personeel. Ook vertrekken zittende leraren naar scholen met minder achterstandsleerlingen. Het vinden van geschikte leraren wordt daardoor ernstig bemoeilijkt. Uit een onderzoek van de inspectie naar lesuitval blijkt dat op scholen met meer dan 10 procent CUMI-leerlingen de meeste lessen uitvallen (zie paragraaf 2.5.2).

Onderwijskundig beleid op school

Voor het bestrijden van onderwijsachterstanden is een schoolbreed uitgevoerde aanpak een belangrijke voorwaarde. Dit geldt bijvoorbeeld voor een taalbeleid dat in alle vakken vorm moet krijgen. Daaraan ontbreekt het nogal eens. De redenen hiervoor zijn divers. De schoolleiding op scholen met veel achterstandsleerlingen is vaak extra belast, omdat de normale taken in hun situatie doorgaans meer tijd en inspanning vergen. Dat geldt voor het garanderen van veiligheid en rust in en rond het schoolgebouw, het creëren van een aangenaam en ordelijk schoolklimaat, het tegengaan van ongeoorloofd schoolverzuim, het zoeken van oplossingen voor ernstige gedragsproblemen van leerlingen, het onderhouden van contacten met vaak moeilijk te bereiken ouders en overbelaste hulpverlenende instanties. Er blijkt dan veelal onvoldoende tijd te zijn om de onderwijskundige aanpassingen en vernieuwingen ter hand te nemen die juist voor deze scholen noodzakelijk zijn.

Een bijkomend aspect is de ondervertegenwoordiging van VMBO-deskundigheid in schoolleidingen. Bij de talrijke fusies zijn relatief weinig directieleden uit het VBO/MAVO tot lid benoemd van de (centrale) directies van de nieuwe brede scholengemeenschappen. Daarbij komt dat de aandacht van de schoolleiding de laatste tijd vooral uitgaat naar de invoering van de tweede fase HAVO/VWO. De aansturing van het onderwijsleerproces in het VMBO, waar de meeste achterstandsleerlingen onderwijs volgen, raakt daardoor soms onderbelicht.

Opleiding en voorbereiding van de leraren

De lerarenopleidingen in de Randstad schenken zowel in de theorie- als de praktijkcomponent van hun curriculum ruim aandacht aan intercultureel onderwijs. Bij de overige opleidingen vormt intercultureel onderwijs veelal nog een nader uit te werken onderdeel. Het ontwikkelen van specifieke didactische vaardigheden voor het onderwijs aan allochtone leerlingen verkeert echter ook op de meeste opleidingen in de Randstad nog in een beginfase.

In de nascholing van zittende leraren nemen intercultureel onderwijs en het onderwijs in Nederlands als tweede taal geen prominente plaats in.

De meeste leraren blijken tijdens hun opleiding niet of nauwelijks te zijn voorbereid op het lesgeven aan achterstandsleerlingen en aan leerlingen van verschillende etnische origine binnen eenzelfde klas. Ze zijn niet voorbereid op het gebied van de didactiek: ze hebben onvoldoende kennis en deskundigheid in het toepassen van Nederlands als tweede taal en in het omgaan met leerlingen van verschillende culturele achtergronden en kennisniveaus. Ze zijn niet voorbereid op pedagogisch terrein; de problematiek van achterstandsleerlingen ligt niet alleen op het gebied van het leren. Daarachter kan een scala aan sociaal-emotionele belemmeringen of stoornissen schuilgaan.

Uit de evaluatie van de basisvorming blijkt dat leraren de vanouds bekende taken weliswaar naar behoren uitvoeren, maar dat dit niet zonder moeite gaat. De in de basisvorming gewenste didactische vernieuwing is tot nu toe slechts ten dele gerealiseerd. Dit speelt in het bijzonder op scholen met veel achterstandsleerlingen. De huiver van leraren om hier didactisch te experimenteren is groot. Het handhaven van orde kost op deze scholen vaak al veel energie. Daarbij komt dat de leraren een spanning ervaren tussen het pleidooi voor zelfstandig werkende en lerende leerlingen en hun empirisch gevoelde behoefte om in de klas de regie strak te voeren.

3.3.2 Beschouwing

Alvorens scholen met veel achterstandsleerlingen adequate pedagogisch-didactische maatregelen kunnen nemen, moeten zij hun leerlingen als zodanig identificeren, en erkennen dat hun doelgroep bestaat uit leerlingen met achterstanden. Een dergelijke analyse en standpuntbepaling vereisen een adequaat schoolbeleid. In zo'n situatie dient de schoolleiding de juiste voorwaarden voor leraren te creëren om als het ware onvoorwaardelijk op taalzwakke en voornamelijk allochtone leerlingen afgestemd onderwijs te verzorgen. Daartoe dient de schoolleiding geschikte scholing voor alle leraren te organiseren.

De huidige omstandigheden zijn niet gunstig voor een aaneengesloten succesvol beleid en dito uitvoering op scholen met veel achterstandsleerlingen. Het lerarentekort wrekt zich vooral op deze scholen, de mobiliteit onder schoolleiders is hier relatief groot, de landelijke vernieuwingsoperaties vragen veel tijd en energie, waardoor de aandacht voor een passende benadering van de doelgroep ongewild tekort komt.

Het valt wellicht te overwegen om meer dan tot nu toe scholen met veel achterstandsleerlingen te stimuleren de ruimte in kaart te brengen die zij zelf als reëel en haalbaar beschouwen voor hun eigen ontwikkeling. Elke school heeft haar eigen beperkingen en mogelijkheden. Daarom kan de school zelf ook het beste vaststellen welk traject zij wil bewandelen om in staat te zijn passend onderwijs te verzorgen voor leerlingen met achterstanden en welke voorwaarden daarvoor nodig zijn. Daarbij moeten scholen zich meer bewust zijn van de mogelijkheden die de wet- en regelgeving biedt voor eigen keuzes in het aanbod (bijvoorbeeld met de toepassing van vrijstellingen tijdens de basisvorming).

Als uitwerking in het schoolplan inventariseert de school haar voornemens en de voorwaarden die nodig zijn voor de verwezenlijking. De inspectie toetst de wettelijke marges en waardeert het realiteitsgehalte. De plannen van de scholen kunnen op gemeentelijk, regionaal of nationaal niveau leiden tot beleidsmaatregelen die scholen steunen in het bereiken van hun specifieke doelstellingen. Een dergelijke accentuering van de eigen ontwikkelingsmogelijkheden van scholen strookt met het denken over de autonomie van scholen en de verantwoordelijkheid van overheden die daar complementair bij past.



4 NABESCHOUWING

De afgelopen jaren zijn condities en context waarbinnen scholen onderwijs verzorgen sterk gewijzigd:

- lumpsum-bekostiging;
- meer verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid;
- grotere en breed samengestelde scholen;
- samenwerkingsverbanden met toenemende integratie van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs;
- verantwoordingsplicht (schoolgids);
- verplichting tot kwaliteitsbeleid (schoolplan);
- openbaarheid en vergelijkbaarheid van resultaten (kwaliteitskaart).

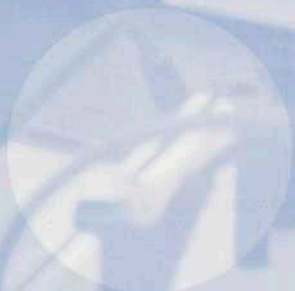
Ook de inhoud van het onderwijs verandert. Basisvorming en tweede fase HAVO/VWO brachten nieuwe vakken en vereisen naast kennisverwerving het toepassen van vaardigheden door actief en relatief zelfstandig lerende leerlingen. De integratie van ICT binnen het onderwijskundig aanbod leidt hier en daar reeds tot andere werkwijzen. En op korte termijn zijn er de leerwegen van het VMBO. Daarin is sprake van nieuwe examenprogramma's en een daarbij behorende zorgstructuur met praktijk- en leerwegondersteunend onderwijs.

Voor het realiseren van goed onderwijs is het van belang dat leraren bekwaam en adequaat toegerust zijn, en dat de schoolleiding vorm weet te geven aan een duidelijke organisatie van de school en aan een samenhangende onderwijskundige koers. Aan deze voorwaarden schort het. Zeker in situaties die extra eisen stellen, zoals het onderwijs aan achterstandsleerlingen, bereiken scholen niet de gewenste resultaten.

Het is verheugend dat de meeste leraren en schoolleiders de ontwikkelingen in het onderwijs met enthousiasme oppakken. Dit blijkt onder meer uit de grote belangstelling voor de nascholing binnen en buiten de school. Er dreigt echter een verschijnsel dat in beeldspraak het Danaïden-complex kan worden genoemd. Dat wil zeggen: men heeft regelmatig het gevoel iets niet goed 'af' te krijgen of niet naar tevredenheid te voldoen aan alle gestelde verwachtingen. Tegelijkertijd moet echter worden geconstateerd dat op veel scholen onvoldoende is nagedacht over het stellen van kaders die fysieke en mentale bescherming bieden, zoals goede onderlinge afspraken over onderwijskundige aanpak, een toekomstvisie op de eigen school, heldere kwaliteitsbepaling en consequente kwaliteitscontroles.

In de Onderwijsverslagen van de laatste jaren heeft de inspectie verschillende keren gewezen op de spanning tussen enerzijds eisen en verwachtingen die voortvloeien uit nieuwe wetgeving en vernieuwingsoperaties en anderzijds de capaciteit van schoolleiders en leraren om hieraan te voldoen. Het aanbrengen van een zekere balans in dit opzicht vindt de inspectie een belangrijk doel voor de scholen in de komende jaren. Een mogelijkheid daartoe ligt in een expliciete aansporing aan scholen om meer dan tot nu toe gebeurt prioriteiten te stellen en de grenzen van hun capaciteiten vast te leggen in schoolgids en schoolplan. Tevens behoort daarin een beschrijving te worden opgenomen van de wijze waarop en van de voorwaarden waarbinnen de school tot verbreding of verdieping van die capaciteiten wil komen.

De omgeving en de taken van de scholen zijn nu zo complex dat scholen zichzelf beperkingen moeten opleggen door keuzes te maken. Scholen moeten hun situatie scherp in kaart brengen en vervolgens hun doelen formuleren en daarbij de juiste werkwijze kiezen. Dat zal geheel anders uitpakken voor een categoriaal gymnasium dan voor een brede scholengemeenschap met een aanzienlijk aantal achterstandsleerlingen.



BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	123
1.1	Nieuwe toezichtssystematiek	123
1.2	Kwaliteitszorgverslagen en examenonderzoek	123
2	KENGETALLEN BVE-VELD	125
2.1	Aantal instellingen BVE	125
2.2	Ontwikkelingen in aantallen deelnemers	125
2.3	Verdeling van deelnemers over de niveaus nieuwe kwalificatiestructuur beroepsonderwijs en naar geslacht	126
2.4	Allochtone deelnemers	126
2.5	Onderwijsaanbod per branche en doelmatigheid	126
3	TOEGANKELIJKHEID	129
3.1	Inleiding	129
3.2	Bevindingen	129
3.2.1	Doelgroepenbeleid	129
3.2.2	Voorlichting en intake	130
3.3	Conclusie	130
4	PRIMAIR PROCES	131
4.1	Inleiding	131
4.2	Bevindingen	131
4.3	Conclusie	134
5	KWALIFICERING	135
5.1	Inleiding	135
5.2	Bevindingen	135
5.2.1	Kwalificering	135
5.2.2	Examens	137
5.3	Conclusie	140
6	MANAGEMENT EN ORGANISATIE	143
6.1	Inleiding	143
6.2	Bevindingen	143
6.2.1	Strategie en beleid	143
6.2.2	Organisatiestructuur	143
6.2.3	Onderwijskundig leiderschap	143
6.2.4	Inzet van financiële middelen, gebouwen en inventaris	144
6.2.5	Personeelsbeleid	144
6.3	Conclusie	145
7	KWALITEITSZORG ONDERWIJSINSTELLINGEN	147
7.1	Inleiding	147
7.2	Bevindingen	147
7.3	Conclusie	148



8	KWALITEITSZORG EXAMENINSTELLINGEN	149
8.1	Inleiding	149
8.2	Bevindingen	149
8.3	Conclusie	149
9	NALEIVING WETTELIJKE REGELINGEN	151
9.1	Inleiding	151
9.2	De resultaten van de controle op de OER	151
9.2.1	De informatie over de inhoud en inrichting van de opleiding en over de eindtermen	151
9.2.2	De informatie over het recht op studiefinanciering	152
9.2.3	De informatie over de externe legitimering	152
9.3	De onderwijsovereenkomsten	152
9.3.1	Ontbindende bepaling in de onderwijsovereenkomst bij het ontbreken van een BPV-plaats	153
9.4	Conclusie	153
10	VERSCHILLEN TUSSEN INSTELLINGEN	155
10.1	Inleiding	155
10.2	Bevindingen	155
10.3	Conclusie	155
11	NADERE BESCHOUWING	157
11.1	Inleiding	157
11.2	Onderwijskundige bedrijfsvoering	157
11.2.1	Gebrek aan samenhang in de bedrijfsvoering	157
11.2.2	Voorwaarden versus primair proces	157
11.2.3	Infrastructuur versus expertise	158
11.2.4	Integrale aansturing	159
11.2.5	Conclusie	159
11.3	Deelnemers nog te weinig in beeld als klant	159
11.3.1	Leerovereenkomsten	160
11.3.2	Transparantie kwalificaties?	160
11.3.3	Conclusie	160
11.3.4	Persoonlijke leeromgeving	161
11.3.5	Persoonlijke begeleiding	161
11.3.6	Conclusie	161
11.4	Gebruik van tijd door deelnemers en opleidingen	162
11.4.1	Programmatijd	162
11.4.2	Is dit contacttijd?	162
11.4.3	Verlies van tijd	163
11.4.4	Onderbenutting van tijd	163
11.4.5	Conclusie	164
11.4.6	Andere aspecten van tijd	164
11.4.7	Flexibiliteit als tijd	164
11.4.8	Spreiding van tijd	164
11.4.9	Combineren van tijd	165
11.4.10	Conclusie	165
11.4.11	Ten slotte	165
	BIJLAGEN	
I	Toetsingskader IIT ROC's inspectie BVE 1999	167
II	Onderzochte instellingen	176
III	Overzicht onderzochte opleidingen	177

1 INLEIDING

1.1 Nieuwe toezichtssystematiek

In 1999 heeft de inspectie BVE voor het eerst haar nieuwe toezichtssystematiek toegepast onder de noemer van 'integraal instellingstoezicht' (IIT). Daarbij licht een team van inspecteurs instellingen door aan de hand van het toetsingskader IIT-BVE. Dit toetsingskader bevat twintig standaarden voor vijf thema's: toegankelijkheid, primair proces, kwalificering, management en organisatie, en zelfregulering (zie bijlage I). In 1999 zijn acht regionale opleidingscentra en zes vakinstellingen (waaronder vier grafische lycea) doorgelicht (zie bijlage II). Binnen de ROC's zijn acht beroepsopleidingen en twee educatie-opleidingen, en binnen de vakinstellingen vier beroepsopleidingen beoordeeld aan de hand van elf genormeerde standaarden. De beoordeling van de opleidingen vormt de kern van de waarnemingen van de inspectie. Deze worden aangevuld met waarnemingen over afzonderlijke units of sectoren en op het niveau van het bestuur van de instelling als geheel. De eerste empirische bron voor de bevindingen in het Onderwijsverslag over het jaar 1999 bestaat uit de beoordeling van ongeveer tachtig opleidingen, gesprekken op zo'n driehonderd beroepspraktijkvormingsplaatsen binnen leerbedrijven en observaties van rond de vijfhonderd lessen.

Indien de inspectie vaststelt dat op één of meer standaarden niet wordt voldaan aan de norm, doet zij aanbevelingen ter verbetering aan het bevoegd gezag. Afspraken over maatregelen ter verbetering worden vastgelegd en na verloop van tijd gecontroleerd.

1.2 Kwaliteitszorgverslagen en examenonderzoek

De tweede empirische bron voor de inspectiebeoordeling van de BVE-sector in 1999 is de beoordeling van kwaliteitszorgverslagen van de instellingen. In 1999 heeft de inspectie 107 kwaliteitszorgverslagen beoordeeld. Dit gebeurde aan de hand van een specifiek toetsingskader gebaseerd op de regeling kwaliteitszorgverslag (Inspectie van het Onderwijs, 1999j). De derde bron is een specifiek onderzoek naar kwaliteit en organisatie van de examens in de BVE-instellingen.

Het examenonderzoek had betrekking op acht verschillende deelkwalificaties in de beroepsopleidende leerweg (BOL) en de beroepsbegeleidende leerweg (BBL). Deze zijn bij de bezochte ROC's beoordeeld volgens een daarvoor ontwikkeld toetsingskader. In totaal zijn in 1999 op deze wijze 141 examentrajecten beoordeeld (Inspectie van het Onderwijs, 2000).

De centrale vraag die voor de BVE-sector in dit deel van het Onderwijsverslag aan de orde zal komen is:

In welke mate draagt het BVE-bestel zorg voor de kwaliteit van het onderwijs?

Deze vraag is uitgesplitst in zes hoofdvragen:

- 1 In welke mate draagt het BVE-bestel zorg voor toegankelijk onderwijs, in het bijzonder voor kansarme groepen?
- 2 In welke mate draagt het BVE-bestel zorg voor doelmatige en effectieve onderwijsleerprocessen en een doelmatig en effectief onderwijsaanbod?
- 3 In welke mate draagt het BVE-bestel zorg voor kwalificering van de deelnemers om maximale aansluiting op arbeidsmarkt en vervolgonderwijs te krijgen?
- 4 In welke mate is het BVE-bestel in staat tot zelfregulering?
- 5 Op welke wijze dragen de werkzaamheden van het BVE-bestel op het gebied van management en organisatie bij aan de kwaliteit van het onderwijs?
- 6 In welke mate wordt de geldende wet- en regelgeving nageleefd?



De vragen 1 tot en met 5 worden behandeld in hoofdstuk 3 tot en met 8, voorafgegaan door een algemene schets van de kwantitatieve ontwikkelingen in de sector (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 9 gaat in op de naleving van de wettelijke regelingen. In hoofdstuk 10 wordt ingegaan op verschillen tussen de opleidingen en de instellingen. En in hoofdstuk 11 volgt een nadere beschouwing over de staat van het onderwijs in de BVE-sector aan de hand van vragen rond de samenhang in de beleidsvoering van de instellingen, de positie van de deelnemers als klant en het gebruik van tijd binnen de sector.

Daarmee bestaat dit Onderwijsverslag uit twee typen teksten. De hoofdstukken 1 tot en met 10 bevatten resultaten en conclusies uit de doorlichtingen, de analyses van de kwaliteitszorgverslagen en de examenonderzoeken. Hoofdstuk 11 bevat een reflectie op een aantal kernbevindingen. Deze nadere beschouwing analyseert een aantal onderliggende trends en beoogt die aan de hand van casuïstiek te verhelderen.

2 KENGETALLEN BVE-VELD

2.1 Aantal instellingen BVE

De golf van fusies die rond de invoering van de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB) heeft plaatsgevonden, is duidelijk voorbij en de instellingen zijn bezig hun interne organisatie rond de nieuwe constellatie op te bouwen. Het aantal instellingen is in het laatste jaar stabiel gebleven. In de loop van 1999 zijn op een paar plaatsen opnieuw fusieprocessen gestart. De gemiddelde instellingsgrootte is berekend door het aantal deelnemers te delen door het aantal instellingen.

Tabel 2.1 Aantal instellingen

	'94/'95	'95/'96	'96/'97	'97/'98	'98/'99	'99/'00
ROC	6	24	46	46	46	46
niet-ROC	186	104	29	21	19	19
BE	118	48	7	-	-	-
totaal	310	176	82	67	65	65
instellingsgrootte	2.053	3.581	7.321	9.152	9.411	

Bron: BVE Procescoördinatie (teidata: 1 augustus 1995/1996, 1 januari 1996/1997)
Inspectie van het Onderwijs (1997b, 1998a, 1999b)

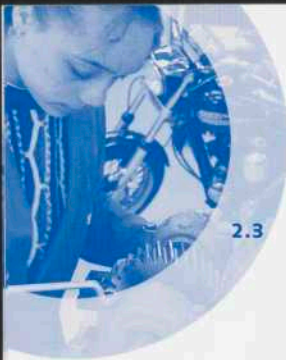
2.2 Ontwikkelingen in aantallen deelnemers

Tabel 2.2 Aantal deelnemers BVE

	'94/'95	'95/'96	'96/'97	'97/'98	'98/'99
Beroepsonderwijs					
BOI	272.800	271.900	268.400	262.200	258.600
BBL	121.200	119.400	103.500	119.700	122.700
deeltijd-BOI	35.200	31.600	24.600	28.300	26.600
totaal	429.200	422.900	396.500	410.200	407.900
educatie					
regulier	207.200	207.400	184.600	180.800	181.200
inburgering			19.200	22.200	22.600
totaal	207.200	207.400	203.800	203.000	203.800
totaal BVE	636.400	630.300	600.300	613.200	611.700

Bron: Ministerie van OCenW (1999)

Afgezien van een afwijking die een gevolg is van een verandering in de telssystematiek, heeft de licht dalende tendens van het aantal deelnemers in de BVE-sector zich het laatste jaar voortgezet.



2.3

Verdeling van deelnemers over de niveaus nieuwe kwalificatiestructuur beroepsonderwijs en naar geslacht

In de onderstaande tabel is de verdeling van de deelnemers weergegeven over de niveaus in de afgelopen twee jaar. De kolom 1997/1998 vertoont ten opzichte van de weergave in het vorige Onderwijsverslag lichte wijzigingen. Dit is het gevolg van correcties op de tellingen die na publicatie van het verslag zijn aangebracht. Opgemerkt moet worden dat het alleen gaat om opleidingen onder de WEB (oudere opleidingen zijn niet meegenomen). De sterke groei van de opleidingen op de niveaus 2 tot en met 4 is dan ook optisch. Deze opleidingen zijn gestart in 1997 en bouwen hun leerjaren op. De opleidingen op niveau 2 zijn in het schooljaar 1998/1999 in principe volgroeid. De eenjarige opleidingen op niveau 1 waren dat in 1997/1998 al.

Tabel 2.3 Deelnemers per niveau en naar geslacht

	'97/'98	vrouw	perc.vrouw	'98/'99	vrouw	perc.vrouw
Niveau 1	11.507	3.661	32	14.682	4.556	31
Niveau 2	51.312	18.312	36	90.803	31.723	35
Niveau 3	28.451	13.128	46	56.674	27.492	49
Niveau 4	70.963	34.406	48	136.006	67.571	50
Totaal	162.233	69.507	43	298.165	131.342	44

Bron: Cfi (Bekostigingsstellingen, 1997/1998 en 1998/1999)

Duidelijk is dat de groei van de opleidingen op niveau 1 zich in het afgelopen jaar heeft voortgezet. Als het aantal deelnemers wordt afgezet tegen het totaal aantal deelnemers in de beroepsopleidingen, blijkt dat het aandeel van de opleidingen op niveau 1 is toegenomen van 2,8 procent naar 3,6 procent. Hoewel het om geringe aantallen gaat, is een ander opvallend verschijnsel dat de algemene groei van de deelname van meisjes/vrouwen zich voordoet in de opleidingen op de hogere niveaus. In de lagere niveaus neemt het percentage meisjes/vrouwen zelfs enigszins af.

2.4 Allochtone deelnemers

Al een aantal jaren is er sprake van gestage groei van het percentage allochtone deelnemers aan de beroepsopleidingen. Van 3,8 procent in 1993/1994 naar 5,2 procent in 1996/1997 (Van Esch en Vrieze, 1998). Voorlopige cijfers van de ITS-monitor over het cursusjaar 1998/1999 komen uit op een percentage van 5,8 procent in het beroepsonderwijs, waarvan 3,6 procent in de BBL en 6,9 procent in de BOL. Daarmee is het percentage ten opzichte van 1997/1998 enigszins gedaald, maar de meerjarenontwikkeling is nog positief. Het lijkt er op dat in 1997/1998 eenmalige effecten in verband met een andere telsystematiek invloed hebben gehad.

2.5 Onderwijsaanbod per branche en doelmatigheid

In de tabel 2.5 is de verdeling van de deelnemers over de verschillende branches opgenomen. Het gaat uitsluitend om deelnemers aan opleidingen die onder de WEB van start zijn gegaan. Aangezien die nog niet allemaal volgroeid zijn, is het totaal aantal deelnemers lager dan het totaal in het beroepsonderwijs uit de eerdere tabel 2.2. In de laatste kolommen van de tabel is een vergelijking gemaakt van het percentage deelnemers aan BBL-opleidingen in 1997/1998 en 1998/1999.

Tabel 2.5 Deelnemers beroepsopleiding naar branche en leerweg

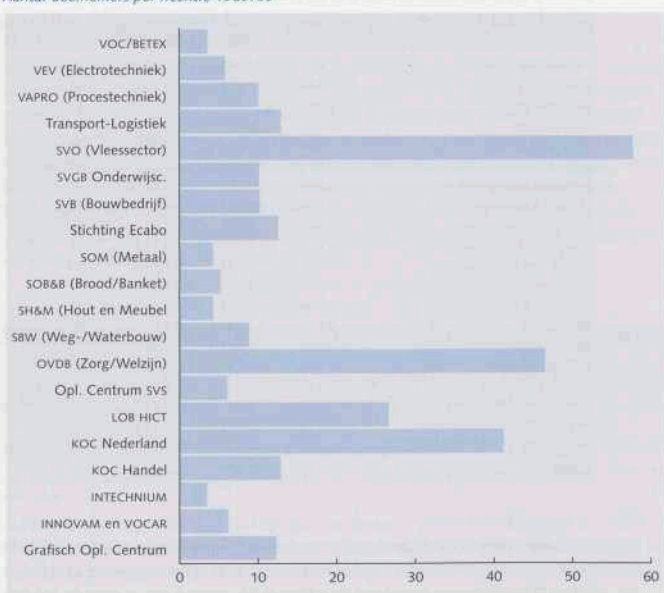
landelijk orgaan	deeln. BBL	deeln. BOL	deeln. Totaal	deeln. BBL '98	deeln. BBL '97
Grafisch opl. centrum	635	3.804	4.439	14	10
INNOVAM en VOCAR	8.862	4.372	13.234	67	63
INTECHNIUM	6.193	1.350	7.543	82	81
KOC HANDEL	10.122	22.407	32.529	31	30
KOC NEDERLAND	4.400	4.689	9.089	48	50
LOB HICT	6.975	12.047	19.022	37	40
Opleidingscentrum SVS	3.688	1.983	5.671	65	68
OVDB (zorg/welzijn)	13.959	54.636	68.595	20	15
SBW (weg-/waterbouw)	2.485	1.294	3.779	66	71
SH&M (hout en meubel)	2.601	1.511	4.112	63	67
SOB&B (brood/banket)	1.704	744	2.448	70	70
SOM (metaal)	7.415	7.264	14.679	51	48
Stichting ECARO	5.588	47.581	53.169	11	12
Bouwradius	9.537	7.064	16.601	57	54
SVGB Onderwijscentrum	1.323	612	1.935	68	65
SVO (vleessector)	1.526	53	1.579	97	97
Transport-logistiek	3.617	3.016	6.633	55	64
VAPRO (processtechniek)	4.406	4.384	8.790	50	50
VEV (elektrotechniek)	7.576	15.057	22.633	33	32
VOC/BETEX	498	1.187	1.685	30	20
totaal	103.110	195.055	298.165	35	34

Bron: CFI (oktober, 1999)

Om enig inzicht in de doelmatigheid van het aanbod te krijgen, is het nuttig te kijken naar het aantal uitgegeven opleidingslicenties en dat af te zetten tegen het aantal deelnemers. In het Onderwijsverslag over het jaar 1998 is dat gedaan over ongeveer tweevijfde deel van het deelnemerspotentieel, het gedeelte dat destijds aan WEB-opleidingen deelnam. Een jaar later is dat aantal gestegen tot iets minder dan driekwart. Zoals in het Onderwijsverslag over het jaar 1998 al was aangegeven, levert dat een iets gunstiger beeld op van de bezetting van de opleidingen. Niettemin blijft het aantal deelnemers per uitgegeven licentie laag. De onderstaande grafiek illustreert dit. Per LOB is het aantal deelnemers per uitgegeven licentie opgenomen.



Aantal deelnemers per licentie 1989/99



3 TOEGANKELIJKHEID

3.1 Inleiding

De toegankelijkheid is gemeten met vier standaarden, waaronder het doelgroepenbeleid en het intakeproces. Bij het doelgroepenbeleid gaat het om het hebben van een concreet onderwijsaanbod dat gericht is op doelgroepen en om het vervullen van praktische voorwaarden (zoals voorzieningen die het gehandicapten mogelijk maken daadwerkelijk van het gebouw gebruik te maken).

Bij de intake kijkt de inspectie naar de informatieverstopping door de instelling, de intakeprocedure, de mogelijkheden tot studie- en beroepskeuzebegeleiding en de vraag of de onderwijsovereenkomst voldoet.

3.2 Bevindingen

Tabel 3.2 Toegankelijkheid

	N	perc. positief ROC's	perc. positief vakinst.	perc. positief totaal
Doelgroepenbeleid	76	51	63	53
beleid evenredige deelname	72	41	56	43
aanbod voor doelgroepen	74	51	33	49
praktische voorwaarden	67	68	75	69
Intake en voorlichting	76	91	100	92
informatie aan deelnemers	74	91	100	92
realistische voorlichting	75	97	100	97
intakeprocedure	75	96	88	95
studie/beroepskeuzevoorlichting	75	84	38	79
onderwijsovereenkomst	56	54	25	52

Bron: Inspectie van het Onderwijs (1999)

Het oordeel positief wordt gegeven indien de betreffende standaard als 'meer sterk dan zwak' of 'sterk' is beoordeeld en indien de indicator aanwezig is (zie bijlage 1).

3.2.1 Doelgroepenbeleid

De Vernieuwingsmonitor BVE (Vrieze e.a., 1999) stelt vast dat de toegankelijkheid voor doelgroepen nog steeds toeneemt. Dit geldt voor toegankelijkheid voor meisjes in traditioneel mannelijke beroepen, voor allochtonen en voor gehandicapten.

Opmerkelijk is dat dit slechts in beperkte mate lijkt samen te hangen met het formuleren van streefcijfers. Slechts bij 43 procent van de opleidingen blijkt sprake van duidelijke, kwantitatieve doelstellingen voor doelgroepen. Ook heeft de inspectie de indruk dat dit soort doelstellingen circuleren op het niveau van staforganen in de instellingen, maar niet echt leven in de opleidingen zelf.

Het aanbod is bij de instellingen beter geformuleerd. Bij de helft van de ROC's is er sprake van een opleidingsaanbod dat specifiek gericht is op doelgroepen. Dat vakinstellingen daarbij achterblijven, komt vooral doordat zij daarvoor minder mogelijkheden in huis hebben. Verder is bij tweederde van de ROC's voldaan aan praktische voorwaarden voor de toegankelijkheid (voorzieningen voor gehandicapten en dergelijke).



3.2.2 Voorlichting en intake

De voorlichting en intake zijn in het algemeen niet gedifferentieerd naar doelgroepen. Bij de meeste instellingen is er sprake van een goede intakeprocedure, waarin realistische voorlichting wordt gegeven over programma en beroep. ROC's bieden in dit opzicht iets betere informatie dan vakinstellingen, in het bijzonder op het vlak van studie- en beroepskeuzevoorlichting en - waar nodig - assessment. Tenslotte voldoet in een nog te groot aantal gevallen de afhandeling van de onderwijsovereenkomst niet aan de vereisten. Daarbij gaat het om het tijdstip van afhandeling en om onjuistheden in de overeenkomst zelf (zie ook hoofdstuk 9).

3.3 Conclusie

De toegankelijkheid neemt toe. Dit lijkt te maken te hebben met een aanbod gericht op doelgroepen en goed verzorgde voorlichtings- en intakeprocedures. Er zijn over het algemeen weinig kwantitatieve doelstellingen voor doelgroepen geformuleerd. Het aanbod van en de deelname aan de assistentenopleidingen groeit.

4 PRIMAIR PROCES

4.1 Inleiding

De kwaliteit van het primair proces is beoordeeld aan de hand van zeven standaarden: doelmatigheid van de programma's, maatwerk en flexibiliteit, leerplaatsen en leermiddelen, onderwijsleerprocessen, beroepspraktijkvorming, trajectbegeleiding en bestrijding voortijdig schoolverlaten.

4.2 Bevindingen

De bevindingen die hieronder gepresenteerd worden, hebben steeds betrekking op de onderzochte opleidingen. Het aantal opleidingen waarover gegevens worden gerapporteerd, is steeds aangegeven.

Tabel 4.2a Primair proces: doelmatigheid programma's

	N	perc. positief ROC's	perc. positief vakinst.	perc. positief totaal
Doelmatigheid programma	78	73	63	72
studielast gelijkmatig verdeeld	77	78	78	78
OER functioneert	63	69	44	65
OER voldoet	64	73	75	73
klokuren als vereist	45	82	43	76

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Bij de doelmatigheid van programma's wordt gekeken naar de spreiding van de studielast, de programmatijd en het functioneren van de onderwijs- en examenregelingen (OER). De onderwijsprogramma's zijn bij 72 procent van de opleidingen doelmatig ingericht. De ROC's scoren op dit punt beter dan de vakinstellingen. Dat hangt voor een belangrijk deel samen met het al dan niet daadwerkelijk toepassen van de aanwezige OER. Bij slechts 44 procent van de vakopleidingen functioneerde de regeling werkelijk in de onderwijspraktijk. Bij de ROC's was dit 69 procent. Bij 25 procent van de vakopleidingen is bovendien een kanttekening geplaatst bij de naleving van de wettelijke vereisten in de OER. Tevens voldoet bij de vakinstellingen slechts 43 procent van de onderzochte BOL-opleidingen aan de eis van 850 klokuren programmatijd uit de Wet Studiefinanciering (WSF). Bij de ROC's voldoet 82 procent aan deze eis. Met de instellingen die niet aan deze wettelijke eis voldoen, is afgesproken dat met onmiddellijke Ingang maatregelen ter verbetering moeten worden getroffen. Bij eenderde van de instellingen is ook de registratie van het aantal daadwerkelijk gerealiseerde contacturen onderzocht. Deze registratie is doorgaans niet zodanig ingericht dat op basis daarvan een betrouwbaar inzicht kan worden verschaft in de realisatie van de programmatijd.

Tabel 4.2b Primair proces: maatwerk en flexibiliteit

	N	perc. positief ROC's	perc. positief vakinst.	perc. positief totaal
Maatwerk en flexibiliteit	78	72	33	68
aansluiting op toeleverend onderwijs	74	75	67	74
verschillende startmomenten	78	49	11	45
verschillende afsluilmomenten	78	43	11	40
tussentijdse veranderingen mogelijk	76	76	67	75
individueel programma mogelijk	75	42	44	43

Bron: Inspectie van het Onderwijs



Bij maatwerk en flexibiliteit gaat het om de vraag of de programmering van de opleiding flexibel is in de tijd en of er rekening wordt gehouden met variatie in vooropleidingen en met individuele verschillen in studietempo en leerstijl.

Op deze standaard scoort 68 procent van de opleidingen voldoende. Hier is een groot onderscheid tussen de vakinstellingen met 33 procent en de ROC's met 72 procent. Belangrijkste oorzaak van dat grote verschil is dat het bij de ROC's veel vaker mogelijk is om een opleiding op uiteenlopende tijdstippen te starten of af te sluiten. De aansluiting op het toeleverende onderwijs is in 74 procent van de gevallen voldoende. De vakinstellingen scoren hier wat lager dan de ROC's.

Bij minder dan 73 procent van de opleidingen zijn individuele programma's mogelijk.

Tabel 4.2c Primair proces: leerplaatsen en leermiddelen

	N	perc. positief ROC's	perc. positief vakinst.	perc. positief totaal
Leerplaatsen en leermiddelen	79	71	89	73
verantwoording leerplaatsen, -middelen	78	87	89	87
lokale: kwaliteit	79	86	89	86
leermiddelen toereikend	79	87	89	87
ICT relevant	79	39	78	43

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Bij leerplaatsen en leermiddelen gaat het om de vraag of de opleiding beschikt over leerplaatsen en leermiddelen die voldoende zijn voor het bereiken van de eindtermen.

Op deze standaard scoort 73 procent van de opleidingen voldoende: de ROC's 71 procent en de vakinstellingen 89 procent. Dat verschil wordt met name veroorzaakt door een betere educatieve inzet van ICT-leermiddelen bij de vakinstellingen. Bij slechts 39 procent van de ROC-opleidingen is sprake van een voldoende inzet van relevante ICT-leermiddelen.

Tabel 4.2d Primair proces: onderwijsleerprocessen

	N	perc. positief ROC's	perc. positief vakinst.	perc. positief totaal
Onderwijsleerprocessen	76	87	100	88
optimaal gebruik onderwijstijd	75	77	67	76
lesopbouw duidelijk	76	93	100	93
positief leerklimate	76	91	100	92

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Bij onderwijsleerprocessen gaat het om de vraag of de onderwijsleerprocessen doelmatig zijn ingericht in relatie tot de eindtermen en de leerbehoeften van de deelnemers. Daarbij wordt onderzoek gedaan naar drie aspecten: het tijdmanagement tijdens de les, de structuur van de activiteit en het leerklimate van de onderwijsleerprocessen.

Op deze standaard scoort 88 procent van de opleidingen voldoende: bij de ROC's 87 procent en de vakinstellingen 100 procent. De structuur en transparantie van de lesopbouw is in 93 procent van de gevallen voldoende. Het leerklimate is positief bij 92 procent van de opleidingen. Op de indicator 'goed gebruik van de onderwijstijd' scoort 76 procent voldoende. Bij 24 procent van de opleidingen in de ROC's en 32 procent van de opleidingen binnen de vakinstellingen wordt de onderwijstijd niet optimaal benut. Dat wordt veroorzaakt door vermorsing van onderwijstijd door het niet volledig benutten van de geprogrammeerde uren, dan wel door verlies van tijd gedurende de uitvoering van de onderwijsactiviteit.

Tabel 4.2e *Primair proces: beroepspraktijkvorming (BPV)*

	N	perc. positief ROC's	perc. positief vakinst.	perc. positief totaal
Beroepspraktijkvorming	61	71	56	69
voorbereiding op BPV	62	87	89	87
begeleiding BPV door ROC	62	77	89	79
begeleiding BPV door bedrijf	60	90	89	90
aansluiting BPV-ervaringen	61	77	56	74
beoordeling BPV	61	88	100	90
praktijkovereenkomst functioneert	59	68	67	68
praktijkovereenkomst voldoet	60	81	63	78

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Bij beroepspraktijkvorming (BPV) staat de vraag centraal of deze doeltreffend is. Gekeken is naar de aard van de begeleiding vanuit de instelling en het bedrijf, en naar de voorbereiding en terugkoppeling en de beoordeling.

Op deze standaard scoort 69 procent van de opleidingen voldoende. Bij de vakopleidingen is dat 56 procent en de bij de ROC's 71 procent. Met name de communicatie tussen de BPV-begeleider vanuit de onderwijsinstelling en de leermeester op de werkplek scoort bij de vakinstellingen minder goed (56 procent tegenover 77 procent). De wijze van beoordeling van de BPV is bij de ROC's in 88 procent van de gevallen voldoende en bij de vakinstellingen bij 100 procent van de opleidingen. Onvoldoende kwaliteit van de beoordeling van de BPV heeft meestal te maken met de onbekendheid met de beoordelingscriteria bij de praktijkbegeleiders. De praktijkovereenkomst van de ROC's voldoet in 90 procent van de gevallen aan de wettelijke vereisten. Waar dat niet het geval was, is de instelling gewezen op de noodzaak met onmiddellijke ingang maatregelen te treffen. De praktijkovereenkomst functioneert in 68 procent van de opleidingen in voldoende mate. Feiten die aan de praktijkovereenkomst werden geconstateerd, hadden veelal te maken met het ontbreken van een duidelijke verwijzing naar de eindtermen die binnen de BPV gerealiseerd dienen te worden. In een aantal gevallen was er ook sprake van het niet of te laat ondertekenen van de praktijkovereenkomst.

Tabel 4.2f *Primair proces: trajectbegeleiding*

	N	perc. positief ROC's	perc. positief vakinst.	perc. positief totaal
Trajectbegeleiding	78	96	78	94
doelen helder	75	68	56	67
registratie gegevens	78	99	78	96
periodiek overzicht vorderingen	78	97	89	96
persoonlijke begeleiding	78	99	78	96
afstemming tussen betrokkenen	77	93	89	92

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Bij trajectbegeleiding gaat het om de vraag of de begeleiding van de leertrajecten van de individuele deelnemers adequaat is. Gekeken is naar studie- en persoonlijke begeleiding, relatie tussen eerste- en tweedelijnszorg en helderheid van communicatie over prestaties naar de deelnemers.

Op deze standaard scoort 96 procent van de ROC-opleidingen en 78 procent van de vakinstellingen voldoende. De registratie van gegevens voor de trajectbegeleiding is bij 99 procent van de ROC's en bij 78 procent van de vakinstellingen op orde. De doelen van de trajectbegeleiding zijn bij 68 procent van de ROC-opleidingen voldoende geëxpliciteerd en bij 56 procent van de vakopleidingen. Dit betekent dat bij eenderde van de opleidingen de doelen van de trajectbegeleiding niet helder zijn uitgewerkt. Bij 96 procent van de opleidingen wordt de deelnemers periodiek een duidelijk beeld gegeven over hun vorderingen en hun prestaties. Bij 96 procent bestaat de mogelijkheid tot het geven van persoonlijke begeleiding. De opleidingen van de vakinstellingen scoren op dit punt met 78 procent iets minder goed dan de ROC's.



Tabel 4.2g Primair proces: bestrijding voortijdig schoolverlaten

	N	perc. positief ROC's	perc. positief vakinst.	perc. positief totaal
Bestrijding voortijdig schoolverlaten (vsv)	76	90	50	86
registratie aantal vsv	78	96	100	96
oorzaken vsv bekend	78	86	78	85
maatregelen tegen vsv	78	83	67	81
bestemming vsv bekend	76	72	78	72
aanmelding RMC	73	97	78	95
artikel 8.1.3, leerplicht	59	92	71	90

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Bij deze standaard gaat het om de vraag of de opleiding voldoende inspanningen levert om het voortijdig schoolverlaten te beperken. Gelet wordt op maatregelen in verband met doorgeleiding van leerlingen naar andere opleidingen en op de registratie van reden van vertrek en bestemming. Het effect van deze maatregelen is niet beoordeeld. Instellingen beschikken in veel gevallen ook niet over duidelijke gegevens over bereikte effecten. Op deze standaard scoort 86 procent van de opleidingen voldoende. Volgens de beoordelingen levert 90 procent van de ROC's voldoende inspanningen om het voortijdig schoolverlaten te beperken. De helft van de vakopleidingen levert voldoende inspanning om het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Het treffen van concrete maatregelen is bij 81 procent van de opleidingen geconstateerd. De bestemming van de voortijdig schoolverlaters is bij 72 procent van de opleidingen bekend. Overigens moet hierbij direct worden aangetekend dat dit niet betekent dat het voortijdig schoolverlaten ook daadwerkelijk bestreden is. De uitval- en rendementsonderzoeken van de afgelopen jaren wijzen anders uit (Vrieze e.a., 1999).

4.3 Conclusie

De inspectie heeft bij de doorlichtingen in 1999 een aantal aspecten van het primair proces onderzocht.

Op de onderzochte standaarden wordt overwegend positief gescoord. Het beste scoren de aspecten van het onderwijsleerproces, met een positief oordeel op deze standaard in 88 procent van de gevallen. Structuur van de les- en leeractiviteiten en het leerklimaat scoorden daarbij zonder meer goed. Op de indicator van tijdsbesteding binnen de les-activiteiten moest in 24 procent van de gevallen een negatief oordeel worden uitgesproken. De standaard maatwerk en flexibiliteit scoort het minst overtuigend. Bij 32 procent van de onderzochte opleidingen is het aspect van maatwerk en flexibiliteit onvoldoende vormgegeven. Ook bij de inzet van educatief relevante ICT-leermiddelen zien we een zwakke score: bij slechts 43 procent van de opleidingen is sprake van een voldoende implementatie van ICT-leermiddelen.

Op de kwaliteit van onderwijsleerprocessen scoort een hoog percentage van de opleidingen positief. Dat is een goed resultaat. Tegelijkertijd moet worden aangetekend dat verbeteringen noodzakelijk zijn op andere essentiële standaarden, zoals de BPV en de doelmatigheid. De verschillen tussen de instellingen zijn groot (zie ook hoofdstuk 10).

5 KWALIFICERING

5.1 Inleiding

Bij het thema kwalificering worden de maatregelen van de opleidingen rond het interne en externe rendement van een opleiding en de kwaliteit van de examens beoordeeld. De informatie over het interne rendement heeft betrekking op de mate waarin de instelling beschikt over gegevens en daar maatregelen op baseert. De informatie over het externe rendement heeft betrekking op de vraag of de opleiding zicht heeft op de uitgestroomde kandidaten. Daarbij gaat het zowel om de mate waarin ze erin slagen posities op de arbeidsmarkt te verwerven die aansluiten bij hun opleiding, als om de mate waarin gediplomeerden doorstromen naar het vervolgonderwijs. Het feitelijke rendement wordt dus niet beoordeeld. Bij de kwaliteit van examens beoordeelt de inspectie enerzijds de organisatorische voorwaarden en uitvoeringscondities die van belang zijn voor een goed verloop van de examens en anderzijds de kwaliteit van de inhoud van de examens. Het gaat daarbij om de vraag of het examen een goed onderzoek is naar het bereikt hebben van de eindtermen.

5.2 Bevindingen

5.2.1 Kwalificering

Tabel 5.2.1a: Gegevens over intern rendement

	N	perc. positief ROC's	perc. positief vakinst.	perc. positief totaal
doorstroombeleid instelling	61	70	100	74
gegevens intern rendement aanwezig	61	56	67	57
beleid voor optimaal intern rendement	59	88	100	90

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Gegevens over het intern rendement

Op het terrein van gegevens over en beleid gericht op het intern rendement leveren de onderzochte opleidingen een wisselend beeld op. Bij 70 procent van de ROC's is er sprake van beleid gericht op de doorstroom van de deelnemers. Dat kan gaan om doorstroom tussen educatie en beroepsonderwijs dan wel doorstroom van lagere naar hogere niveau's binnen de beroepsopleidingen. Bij de vakinstellingen blijken alle opleidingen werk te maken van deze doorstroom binnen de beroepsopleidingen. De beschikbaarheid van gegevens over het interne rendement laat ook grote verschillen zien tussen de ROC's en de vakopleidingen. Bij de ROC's beschikt 56 procent over gegevens over het intern rendement. Bij de vakopleidingen is dat 67 procent. De rendementsgegevens zijn echter vaak onvolledig en de diverse instellingen hanteren uiteenlopende definities. Dit bemoeilijkt een goede analyse en positiebepaling van de instellingen.



Tabel 5.2.1b Zorg voor het extern rendement

	N	perc. positief ROC's	perc. positief vakinst.	perc. positief totaal
bestemming uitstroom bekend	60	49	100	55
aansluiting op arbeidsmarkt bekend	57	76	67	75
aansluiting op vervolgonderwijs bekend	56	72	50	70
afstemming op bedrijfsleven	49	51	83	55

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Zorg voor het extern rendement

Wat betreft zorg voor het extern rendement onderzocht de inspectie in welke mate de instellingen activiteiten ontplooiën om het extern rendement zowel op de arbeidsmarkt als in het vervolgonderwijs in hun kwaliteitszorgbeleid te betrekken. Bij de ROC's beschikt 49 procent van de opleidingen over gegevens over de bestemming van uitstromende deelnemers. Dat impliceert dat bij ruim de helft van de opleidingen geen empirische informatie beschikbaar is over de bestemming van de abiturienten, noch over de waardering achteraf door de abiturienten van de opleiding. De onderzochte vakopleidingen beschikken wel over deze gegevens.

Kijken we naar algemene informatie over de aansluiting op de arbeidsmarkt, dan blijkt dat 75 procent van de opleidingen over dergelijke informatie beschikt. Voor de ROC-opleidingen is dat 76 procent en voor de vakopleidingen 67 procent. Het lijkt erop dat instellingen de landelijke kwalificatiestructuur als zo duidelijk en degelijk beschouwen dat eigen informatie-inwinning minder noodzakelijk wordt geacht.

Zeventig procent van de opleidingen beschikt over informatie over de prestaties van leerlingen in het vervolgonderwijs en over de inhoudelijke aansluiting op de programma's van het vervolgonderwijs. Ook hier doen de ROC's (72 procent) het aanzienlijk beter dan de vakopleidingen (50 procent). In slechts de helft van de gevallen is sprake van een directe betrokkenheid van het regionale bedrijfsleven die ook leidt tot regionale inkleuring van de onderwijsprogramma's.

Van de gediplomeerde schoolverlaters gaat gemiddeld 60 procent aan het werk. Gemiddeld 30 procent vervolgt de studie op een hoger niveau. Dit laatste geldt iets vaker voor allochtone dan voor autochtone deelnemers. De werkloosheid onder schoolverlaters ligt in de BVE-sector voor allochtonen iets hoger dan voor autochtonen.

Tabel 5.2.1b Maatschappelijke positie per opleidingstype in percentages

opleiding	BBL		betaald werk		studie		werkloos		anders	
	all.	aut.	all.	aut.	all.	aut.	all.	aut.	all.	aut.
techniek BOL 1-2	22	15	55	69	23	13	0	1	0	3
techniek BOL 3-4	2	1	48	59	40	38	5	1	5	1
economie BOL 1-2	0	9	65	58	31	29	4	2	0	3
economie BOL 3-4	2	1	53	62	43	35	2	1	0	1
DGO BOL 1-2	6	8	73	54	21	31	0	3	0	5
DGO BOL 3-4	2	4	59	69	29	23	3	2	8	2

Bron: RCM (1999a)

Bijna 70 procent van de werkende schoolverlaters vindt een baan op minimaal het niveau van de gevolgde opleiding. Opvallend is dat dit voor allochtonen iets vaker het geval is dan voor autochtonen, met name in de sectoren Economie en Gezondheidszorg.

Tabel 5.2.1c *Percentage werkzame schoolverlaters met baan op minimaal eigen niveau per opleidingstype*

opleiding	allochtonen	autochtonen
techniek BOL 1-2	x	53
techniek BOL 3-4	75	77
economie BOL 1-2	49	55
economie BOL 3-4	82	76
gezondheidszorg BOL 1-2	x	44
gezondheidszorg BOL 3-4	83	73
gedrag en maatschappij BOL 3-4	63	75

x = te weinig waarnemingen

Bron: ROA (2000)

5.2.2 Examen

Tabel 5.2.2a *Voorwaarden examens*

	N	perc. positief ROC's	perc. positief vakinst.	perc. positief totaal
voorwaarden examens	74	66	11	59
juiste voorlichting	76	85	100	87
procedure kwaliteitscontrole	72	60	11	54
deugdelijke organisatie	75	100	78	97

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Bij 85 procent van de onderzochte opleidingen van de ROC's is adequate voorlichting gegeven aan alle betrokkenen bij de examens, zowel aan deelnemers als aan docenten. Bij de vakinstellingen was dat 100 procent. Bij de procedures voor interne controle van examens en toetsen is een groot verschil geconstateerd tussen de ROC-opleidingen en de vakopleidingen. Bij de ROC's voldeed bij 60 procent van de opleidingen de interne kwaliteitscontrole van de toetsconstructie. Bij de vakopleidingen gold dat slechts voor 11 procent. Deze laatste percentages hebben overigens betrekking op de vraag of er procedures zijn vastgelegd voor de interne kwaliteitscontrole en niet op de resultaten van deze procedures.

De controle vanuit het management op deze zaken is doorgaans beperkt of zelfs geheel afwezig. Er zijn tekenen dat instellingen dit in toenemende mate erkennen als knelpunt. Bijscholing van docenten op het gebied van toetsconstructie krijgt steeds meer aandacht. Deze aanzetten tot verbetering hebben echter nog niet geleid tot concrete resultaten. Dit knelt temeer waar dit aandachtspunt reeds jaren in de inspectierapportages is gesignaleerd en zelfs als speerpunt voor verbetering is geprioriteerd in het bestuurlijk overleg tussen minister en veld.

De sleutel tot de oplossing van deze problemen ligt naar het oordeel van de inspectie bij het geven van sturing aan de primaire processen binnen de ROC's zelf. De verantwoordelijke managementlagen - het College van Bestuur voorop - zullen er alles aan moeten doen om maatregelen te treffen ter verbetering van de kwaliteit van examens. Zij zullen daartoe een systeem van adequate managementinformatie moeten opzetten, de voortgang van de (examen)processen voortdurend moeten bewaken en waar nodig moeten ingrijpen. Indien de sector wil dat het vertrouwen van het werkveld in de betekenis van examens en afgegeven diploma's behouden blijft, moeten de Colleges van Bestuur de verantwoordelijkheid nemen voor krachtige invoering, naleving en bewaking van de eigen richtlijnen.

Bij alle onderzochte ROC-opleidingen is sprake van deugdelijke organisatie en uitvoering van de examens. Er is voldoende toezicht van surveillanten tijdens de afname en er zijn - waar van toepassing - voldoende aanwijzingen vanuit exameninstellingen of centrale examencommissies. Op dit punt scoort 78 procent van de vakopleidingen eveneens positief.



Tabel 5.2.2b Inhoud en niveau van de examens

	N	perc. positief ROC's	perc. positief vakinst.	perc. positief totaal
dekking eindtermen	131	10	0	9
opgaven op niveau eindtermen	131	72	72	72
opgaven qua dekking en niveau conform inspectienorm	131	32	0	30

Bron: Inspectie van het Onderwijs

In 1999 heeft de inspectie evenals in de voorafgaande jaren een onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de examens voor Voortgezet Algemeen Volwassenenonderwijs (VAVO), Nederlands als tweede taal (NT2) en beroepsonderwijs in de beroepsopleidende (BOL) en beroepsbegeleidende leerweg (BBL). De aandacht richtte zich bij het onderzoek naar de examens in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie op de inhoud en op de voorwaarden waaronder examens worden afgenomen. Bij de inhoud gaat het in essentie om de vraag of de examinatoren dát vragen wat zij op grond van de eindtermen behoren te vragen. De beoordeling daarvan is een terugblik op alle toetsen van een onderzoeksexamentraject.

Met de inwerkingtreding van de WvB is de externe legitimering ingevoerd. Tot de meest voorkomende varianten van externe legitimering behoren: de onderwijsinstelling koopt kant en klare toetsen in bij de exameninstelling of de onderwijsinstelling maakt zelf de opgaven en laat deze vooraf door de exameninstelling keuren. De externe legitimering houdt in dat de exameninstelling waarborgt dat het examen representatief is voor de eindtermen die aan het eind van de opleiding moeten worden beheerst en dat de opgaven zijn geformuleerd op het vereiste niveau.

In het examenonderzoek in 1999 heeft de inspectie bij de onderzochte opleidingen telkens een extern gelegitimeerde en een intern gelegitimeerde deelkwalificatie beoordeeld. Impliciet wordt daarmee ook een oordeel uitgesproken over de kwaliteit van de externe legitimering. De beoordeling is gebaseerd op het toetsmateriaal dat door de school is verstrekt. Het komt soms voor dat scholen bij de uitvoering van het examen afwijken van het toetsmateriaal dat door de exameninstelling is goedgekeurd. Aan de instellingen waar dit voorkomt is meegedeeld dat zij direct maatregelen ter verbetering moeten treffen. De onderwijsinstelling en de exameninstelling behoren sluitende afspraken te maken die dergelijke afwijkingen uitsluiten, maar deze functioneren niet overal in de praktijk.

Bevindingen: inhoud van de examens

Er is nog steeds aanleiding tot bezorgdheid over de kwaliteit van de examens in het beroepsonderwijs.

In 1999 zijn in totaal 141 examentrajecten - met inschakeling van externe vakdeskundigen - beoordeeld. Van deze 141 examentrajecten waren er tien in feite niet te beoordelen omdat gegevens omtrent de toetsing van eindtermen in de beroepspraktijkvorming ontbraken. De onderwijsinstellingen konden deze gegevens desgevraagd niet leveren en evenmin op andere wijze verantwoorden hoe zij beoordelen of de kandidaten de van toepassing zijnde eindtermen in de beroepspraktijkvorming hadden gerealiseerd.

Van de resterende 131 examentrajecten voldeed 70 procent niet aan de inspectienorm. Dat betekent dat de onderzochte examenonderdelen niet een voldoende representatieve afspiegeling vormden van de eindtermen en dat de opgaven beneden het vereiste niveau waren gesteld. De instellingen zijn daarvan op de hoogte gebracht en er zijn afspraken ter verbetering gemaakt. Deze tekortkoming manifesteert zich al enige jaren. Het blijkt moeilijk te zijn deze tendens ten goede te keren.

Bij de opleidingen in de sector economie waren er geen verschillen in resultaten tussen intern en extern gelegitimeerde deelkwalificaties. Bij de opleidingen van het dienstverlenings- en gezondheidsonderwijs werden deze verschillen wel geconstateerd. Het effect van de externe legitimering was hier echter veel kleiner dan zou mogen worden verwacht. Bij de opleiding metselen heeft de inspectie geen verschillen kunnen constateren, omdat de scholen daarvoor het materiaal niet hebben kunnen leveren. Zij missen zelf vaak het overzicht van de uitvoeringspraktijk van toetsing gedurende de beroepspraktijkvorming.

De inspectie trof ook dit jaar weer een aantal bekende oorzaken aan van de slechte resultaten. Wat betreft de schoolexamens kunnen worden genoemd:

- ondeugdelijke OER; weliswaar is er doorgaans een regeling aanwezig, maar vaak bevat deze onvoldoende beschrijving van de examenstof en is niet adequaat aangegeven hoe de verdeling van de examenstof over de toetsmomenten is;
- het afwijken van de OER, zowel naar inhouden als naar toetsmomenten;
- het toevoegen van andere eindtermen en/of weglaten van verplichte eindtermen, alsmede het voor het examen hanteren van een andere ordening dan de ordening van de eindtermen zoals is vastgesteld voor de deelkwalificatie;
- ondeugdelijke toetsconstructie, waarbij onvoldoende wordt nagegaan of het examen als geheel de eindtermen dekt en de opgaven op het juiste niveau zijn gesteld;
- het toetsen van voorwaardelijke feitenkennis die niet overeenkomt met het beheersingsniveau dat op grond van de eindtermen is vereist;
- theorievragen stellen (doorgaans van een te eenvoudig niveau) waar op grond van de eindtermen toetsing van een vaardigheid is vereist.

Wat betreft de externe legitimering kunnen worden genoemd:

- ondeugdelijke OER, waardoor de exameninstelling het totale examentraject niet kan overzien en in een te laat stadium wordt geconfronteerd met hiaten in het examen ten opzichte van de eindtermen die op dat moment niet zijn te verhelpen;
- het ontbreken van sluitende afspraken over examenprocedures met betrekking tot de voorbereiding, de afname, de correctie en de uitslagbepaling, dan wel het niet naleven van ter zake gemaakte afspraken;
- het afwijken (om diverse redenen) van de eigen normen door de exameninstelling;
- vrijblijvende omgang met de extern gelegitimeerde examens, wat onder meer blijkt uit het niet afnemen van bepaalde toetsen of het niet of anders dan op de voorgeschreven wijze hanteren van praktijkboeken.

De rapportages van de inspectie tot en met 1998 over de kwaliteit van de examens hadden betrekking op de oude examens die vielen onder het examenbesluit middelbaar beroepsonderwijs en de examenregelingen in het kader van de Wet cursorisch beroepsonderwijs. In dit Onderwijsverslag komen de opleidingen die onder de WBO vallen aan bod. Omdat deze wet pas vanaf 1997 gevolgen heeft gekregen voor de inrichting van het onderwijs, kon de inspectie in 1999 alleen de examens van korte opleidingen onderzoeken, in een periode waarin zich nog aanloopproblemen kunnen voordoen.

De conclusies hebben dus betrekking op deze examens. Het kwaliteitsverschil tussen de examens van het middelbaar beroepsonderwijs en de examens van het leerlingwezen uit het verleden valt nu niet meer waar te nemen. De problemen die zich reeds voordeden bij de oude MBO-examens lijken zich nu in gelijke mate voor te doen bij de BOL en de BBL. De inspectie moet vaststellen dat de invoering van de externe legitimering nog lang niet overal de verwachte verbetering teweeg heeft gebracht. De inspectie is van oordeel dat dit verontrustend is en naar de toekomst niet langer aanvaardbaar. In dit verband is het kwaliteitsverlies ten opzichte van de situatie in het voormalige leerlingwezen schrijnend.

In beginsel is bij de exameninstellingen de kennis aanwezig die nodig is voor het opstellen van examens die aan de kwaliteitseisen voldoen. De instellingen slagen er in de praktijk echter nog niet altijd in te waarborgen dat het examen ook daadwerkelijk qua dekking en niveau in overeenstemming is met de eindtermen.



De invoering van de externe legitimering kent nog een aantal aanloopproblemen. Een deel van deze problematiek is inhoudelijk van aard, maar het grootste deel ligt in de sfeer van de uitvoeringscondities, onduidelijke afspraken en het niet tijdig en volledig nakomen ervan. Het komt soms voor dat scholen bij de uitvoering van het examen afwijken van het door de exameninstelling aangemerkte of goedgekeurde toetsmateriaal voor het desbetreffende examentraject. Ook komt het soms voor dat de externe legitimering niet (geheel) wordt toegepast op de onderwijsinstelling. De wet staat dit niet toe. Het komt nog te vaak voor dat ROC's vrijblijvend omgaan met het examen, maar het komt ook voor dat exameninstellingen zich niet houden aan de eigen kwaliteitsnormen.

Dat het beroepsonderwijs geen verplichting kent diploma's en certificaten als zodanig te doen registreren, werkt deze vrijblijvendheid in de hand. Met de verklaring van externe legitimering die sinds juli 1999 verplicht is, hebben de exameninstellingen een middel in handen om vrijblijvende omgang met de externe legitimering tegen te gaan. Een officiële registratie van diploma's en certificaten past daarbij en zou de status van het diploma versterken.

Bevindingen: de examens die in voorgaande jaren negatief werden beoordeeld
Alle instellingen waar in 1998 en in 1997 examenonderdelen als onvoldoende werden beoordeeld, hebben maatregelen getroffen om de gesignaleerde tekortkomingen te verhelpen.

Verbeteringen worden meestal bereikt door:

- het opnemen van de ontbrekende en onderbelichte eindtermen in het examen (en in de leerstof);
- het invoeren van een meer op de nieuwe eindtermen gerichte leergang;
- het verbeteren van de spreiding van vragen over de eindtermen, bijvoorbeeld door het expliciet hanteren van een toetsmatrijs;
- het ontdoen van het examen van vragen over voorwaardelijke feitenkennis;
- het bij de vragen en opdrachten meer expliciet uitgaan van het – op grond van de taxonomie van de eindtermen – verlangde beheersingsniveau;
- het betrekken van meer docenten bij de toetsconstructie, eventueel met inschakeling van vakgenoten uit andere scholen;
- het verbeteren van de procedures van voorbereiden, vaststelling van de opgaven, afname en uitslag;
- het uitvoeren van controle op de procedures en het opzetten van een systeem van managementinformatie over de gang van zaken bij examens;
- het duidelijk leggen van de verantwoordelijkheden;
- het duidelijk vastleggen in de OER van alle relevante zaken.

De meeste opleidingen die in de afgelopen jaren werden bezocht, zijn er binnen één à twee jaar in geslaagd een groot aantal van deze maatregelen te treffen. Deze maatregelen blijven meestal tot de desbetreffende opleiding beperkt. Wanneer de inspectie in een volgend jaar bij een andere opleiding van dezelfde onderwijsinstelling komt, treft zij daar vaak weer opnieuw dezelfde problemen aan.

5.3 Conclusie

De informatievoorziening over intern en extern rendement laat in een groot aantal gevallen nog te wensen over. De organisatie van de examens en de voorlichting zijn meestal naar behoren geregeld. De interne kwaliteitscontrole op toetsconstructie en de bewaking van inhoud van het examen laten nog zeer veel te wensen over. De kwaliteit van de examens is over het algemeen nog sterk onderontwikkeld. Een groot deel van de examens dekt de eindtermen niet en is bovendien niet in overeenstemming met het vereiste niveau. De invoering van externe legitimering verkeert weliswaar nog in een beginfase, maar heeft nog lang niet overal tot de gewenste aanzetten tot verbetering geleid.

Binnen de onderwijsinstellingen wordt het nodige gedaan aan het verbeteren van de toetstechnische kennis van docenten. Toch is er op dit gebied nog steeds sprake van een achterstand. Het grootste probleem is dat het management van de primaire processen tekortschiet. De inspectie leidt dit af uit de verschillen in kwaliteit van examenopgaven, de verschillen in voorwaarden voor toetsconstructie en de verschillen in de mate van naleving van wettelijke uitvoeringsregels binnen de ROC's. Het komt voor dat de zwaarte van het examen voor dezelfde opleiding per uitvoeringslocatie van eenzelfde ROC aanzienlijk verschilt. Bij dezelfde prestatie wordt een kandidaat op de ene locatie afgewezen, terwijl hij op een andere locatie zou zijn geslaagd.

Nog steeds lijkt het examen meer een zaak te zijn van individuele docenten dan van het onderwijskundig management van de opleiding en de instelling. Er is derhalve reden tot bezorgdheid over het zelfcorrigerend vermogen van de autonome instellingen op het gebied van de kwaliteitsbewaking van examens. Naar het oordeel van de inspectie is dit na alle jaren van signaleringen op dit punt een onaanvaardbare situatie. Tempo en doorwerking van de lichte verbeteringen op dit vlak gaan veel te langzaam of zijn niet breed genoeg.

De sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie schiet in belangrijke mate tekort op het terrein van de kwalificering. Deze situatie wordt al enige jaren gesignaleerd. De verbeteringen gaan niet snel genoeg en zijn niet toereikend. De inspectie acht dit onaanvaardbaar. Kwalificering is immers een kernaspect van de kwaliteit van het onderwijs.



6 MANAGEMENT EN ORGANISATIE

6.1 Inleiding

In het integraal instellingstoezicht (IIT) heeft de inspectie onderzocht op welke wijze de activiteiten van management en organisatie van de onderwijsinstellingen in de sector BVE bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Er is gekeken naar: de beleidsvoering, de organisatiestructuur, het onderwijskundig leiderschap, de inzet van financiële middelen en het personeelsbeleid.

6.2 Bevindingen

6.2.1 Strategie en beleid

De meeste instellingen hebben een missie verwoord die richtinggevend is voor het strategisch en onderwijskundig beleid. De mate waarin het strategisch beleid is uitgewerkt, verschilt sterk, maar leidt nog niet vaak tot daarop gebaseerde operationele plannen op sector- of unitniveau. Daar waar op unitniveau wel beleidsplannen aanwezig zijn, vertonen die veelal geen directe relatie met het strategisch beleid.

Eenderde van de instellingen blijkt voldoende in staat om noodzakelijke managementinformatie te verwerken. Bij geen van de instellingen is overigens sprake van een volledig operationeel managementinformatiesysteem. De implementatie van geautomatiseerde systemen is bij alle onderzochte instellingen nog in volle gang.

Uit gesprekken met verschillende geledingen binnen de instellingen blijkt de interne communicatie bij de meeste instellingen niet naar wens te verlopen. Enkele instellingen ontwikkelen een communicatieplan om hierin verbetering te brengen. Daar waar deze plannen aanwezig zijn of nog in ontwikkeling zijn, wordt tevens expliciet aandacht besteed aan de kwaliteit van externe communicatie. Voor de overige instellingen geldt dat zij veelal wel opereren in regionale netwerken en adequaat voorlichting verzorgen voor het regionaal bedrijfsleven.

6.2.2 Organisatiestructuur

Bij de meeste ROC's is de organisatiestructuur gebaseerd op product-marktcombinaties, waar de samenhang tussen leerwegen en niveaus in organisatorisch opzicht voldoende wordt nagestreefd. Bij deze ROC's is veelal sprake van integraal management op unit- of sectorniveau. Daar waar instellingen kiezen voor een vestigingsstructuur, wordt meer dan bij voornoemde instellingen een spanning zichtbaar tussen centraal instellingsbeleid en vestigingsbeleid.

In de helft van de gevallen zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de instelling voldoende transparant en doelmatig belegd. Waar dit niet het geval is, lijkt dit samen te hangen met de fase van organisatie-ontwikkeling. Met name wringt dit dan op het opleidingsniveau, waar docenten en deelnemers direct de gevolgen ondervinden van een onvoldoende duidelijke functiestructuur. De administratieve processen zijn in de meeste gevallen voldoende beschreven en dragen voldoende bij aan het primair proces. De overlegstructuren zijn per instelling zeer divers en hangen nauw samen met de complexiteit van de organisatiestructuur.

6.2.3 Onderwijskundig leiderschap

Bij de meeste instellingen die de inspectie onderzocht, wordt het onderwijskundig beleid door het College van Bestuur op hoofdlijnen bepaald, maar lang niet altijd in een onderwijsvisie verwoord. Waar dit wel het geval is, vindt dit met name een vertaling in begrippen als 'zelfstandig leren' en 'activerend leren'. Ook worden op de werkvloer didactische



modellen zichtbaar, zoals 'probleemgestuurd onderwijs' en 'interactieve leergroepensystemen'. Niet altijd wordt daarin de relatie zichtbaar gemaakt met het streven naar meer maatwerk. Bij geen van de instellingen wordt de onderwijskundige vernieuwing vastgelegd in de vorm van te bereiken onderwijsprestaties. Het sector- of unitmanagement is veelal verantwoordelijk voor de onderwijskundige ontwikkeling. Op het niveau van de opleidingen zijn grote verschillen waar te nemen.

Bij alle instellingen is op enigerlei wijze sprake van onderwijsvernieuwing, maar in relatie met bovenstaande bevindingen constateert de inspectie dat de te bereiken doelen niet altijd zijn afgeleid van het onderwijskundig beleid van de instelling en nog nauwelijks in prestatietermen zijn geformuleerd. Het onderwijskundig klimaat is bij de meeste instellingen stimulerend voor initiatieven van docenten op opleidingsniveau. De inbedding daarvan vraagt wel aandacht.

6.2.4 Inzet van financiële middelen, gebouwen en inventaris

Slechts bij drie van de dertien bezochte instellingen is er een heldere relatie zichtbaar tussen de financiële prioriteiten en het strategisch beleid van de instelling. De sterke nadruk die de meeste instellingen leggen op het financieel beheer, wordt in gunstige zin zichtbaar bij het waarborgen van continuïteit. In gevallen waar dit problemen op zou kunnen leveren, wordt een zeer voorzichtig financieel beleid gevoerd. De personele lasten zijn relatief hoog, onder meer als gevolg van een onevenwichtige leeftijdsopbouw. De sterke nadruk op beheersing van het financieel beleid hangt waarschijnlijk nauw samen met de grote investeringen op het terrein van huisvesting die veel van de instellingen de laatste twee jaar hebben gepleegd of in de nabije toekomst zullen plegen. Bij alle instellingen is op dit punt een tendens naar unilocaties zichtbaar. Enerzijds hangt dit samen met de noodzaak om de huisvestingslast drastisch te verlagen; anderzijds spelen onderwijskundige motieven een belangrijke rol. Dit laatste blijkt met name uit de inrichting van gerealiseerde nieuwbouw, waar in de meeste gevallen veel aandacht wordt geschonken aan de ICT-infrastructuur en de inrichting van de onderwijsruimten.

De sterke gerichtheid op de beheersbaarheid van de noodzakelijke investeringen in gebouwen en ICT, vormt mogelijk een verklaring voor de nog geringe aandacht voor het streven naar maximale effectiviteit in relatie tot de nieuwe bekostigingssystematiek. Slechts enkele instellingen hebben de gevolgen van deze systematiek doorgerekend, maar niet vaak leidt dit bij de onderzochte ROC's al tot zichtbare consequenties in meerjarenbegrotingen. Dit geldt niet voor de vier grafische lycea die bij de doorlichtingen waren betrokken. De verwachting bij deze instellingen is dat door het starten van nieuwe opleidingen, het aantal deelnemers in deze branche zal toenemen. Als gevolg van de nieuwe bekostigingssystematiek vraagt dit om voorfinanciering die in de meerjarenbegroting zichtbaar zou moeten zijn. Dit is nog niet overal het geval. Bij geen van de onderzochte instellingen is al sprake van een financieel beleid dat reeds gebaseerd is op efficiency-indicatoren. Bij enkele instellingen wordt in dit kader de ontwikkeling van de 'balanced scorecard' genoemd.

6.2.5 Personeelsbeleid

De doorlichting van de BVE-instellingen laat op het terrein van personeelsbeleid een divers beeld zien. In lang niet alle gevallen is sprake van een directe relatie met het strategisch beleid van de instelling en blijft de aandacht gericht op de beheersmatige kant van het personeelsbeleid. Bij veel instellingen speelt dat het personeelsbestand onevenwichtig is opgebouwd en dat de personele lasten hoog zijn, als gevolg van de vergrijzing. Daar komt bij dat bij (een prognose van) een teruglopend aantal deelnemers, de interne mobiliteit van personeel grote aandacht vraagt. Het begrip 'brede inzetbaarheid' wordt daarbij in termen van onderwijskwaliteit niet altijd zichtbaar.

Het personeelsbeleid in de BVE-sector is nog reactief. Een enkele instelling poogt de omslag te maken naar pro-actief beleid, door de uitgangspunten van human resources

management te verbinden aan competentiebeleid en scholingsbeleid. In een enkel geval resulteert dit in persoonlijke ontwikkelingsplannen.

Bij de meeste onderzochte instellingen vindt scholing plaats in ICT-gebruik. Andere scholingsthema's zijn de veranderende rol van de docent, flexibel leren en toetsing en examinering. Met name op dit laatste aspect wordt de scholing bij de meeste instellingen terecht verplicht gesteld.

Het merendeel van de onderzochte instellingen beschikt niet over een wettelijk verplicht document, waarin beleid wordt geformuleerd ten aanzien van evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in het management. Van deze instellingen geeft een aantal echter wel blijkt van actieve inspanning die ook tot gewenste resultaten leidt.

6.3 Conclusie

De instellingen verwoorden een missie en een strategisch beleid, maar laten veelal na deze uit te werken in operationele doelen. Managementinformatie over concreet bereikte resultaten ontbreekt mede daardoor vaak. Er is doorgaans sprake van een instellingsbreed beleid ten aanzien van personeel en financiën. De relatie van dit beleid tot onderwijskundige doelen is vaak weinig inzichtelijk. Het onderwijskundig leiderschap krijgt nog te weinig gestalte. Dit komt onder meer door het ontbreken van een duidelijke onderwijsvisie op instellingsniveau dan wel het niet uitwerken daarvan in concrete prestatienormen.



...and the

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

7 KWALITEITSZORG ONDERWIJSINSTELLINGEN

7.1 Inleiding

Op 1 mei 1999 hebben alle onderwijsinstellingen in de BVE-sector hun tweede kwaliteitszorgverslag moeten indienen. Gelijktijdig hebben de exameninstellingen dat voor het eerst moeten doen. Een kwaliteitszorgstelsel en het daarover rapporteren in het kwaliteitszorgverslag vormen een belangrijke basis voor het zelfcorrigerend vermogen in de BVE-sector.

7.2 Bevindingen

In 1999 zijn de kwaliteitszorgverslagen van 107 onderwijsinstellingen beoordeeld. Dat waren 65 bekostigde en 42 niet-bekostigde instellingen. Beoordeling heeft primair plaatsgevonden aan de hand van de vijf beleidsprioriteiten die door de minister naar aanleiding van de eerste kwaliteitszorgverslagen zijn geformuleerd. Deze luiden:

- 1 een expliciet commitment van de Colleges van Bestuur van de instellingen aan de verdere invoering van het kwaliteitszorgstelsel;
- 2 de formulering van inhoudelijke beleidsprioriteiten voor kwaliteitszorg die een duidelijke relatie met de missie van de instelling hebben;
- 3 een snelle ontwikkeling van het managementinformatiesysteem;
- 4 een goede centrale en decentrale organisatie van het kwaliteitszorgstelsel in de instellingen;
- 5 operationalisering van de deelgebieden uit de kwaliteitszorgterreinen.

Driekwart van de instellingen scoort positief bij de organisatie van de kwaliteitszorg. Daarmee geven de Colleges van Bestuur er ook daadwerkelijk blijk van zich te committeren aan de inrichting van de kwaliteitszorgstelsels. Met de managementinformatiesystemen is het minder gunstig gesteld. Bij 35 procent van de instellingen blijkt gebrek aan adequate informatie belemmerend te werken voor het functioneren van het kwaliteitszorgstelsel. Informatievoorziening is onontbeerlijk voor een goede sturing op de kwaliteit van het onderwijs.

De instellingen moesten verder verslag doen van de werking van het kwaliteitszorgstelsel op drie terreinen, kwalificering (alle instellingen), toegankelijkheid en doelmatige leerwegen/studie- en beroepskeuzevoorlichting (alleen bekostigde instellingen). Bijna tweederde van de instellingen heeft voldoende, inhoudelijk relevante doelstellingen geformuleerd voor deze kwaliteitssterreinen. Daarmee voldoet evenwel ruim eenderde niet aan de geformuleerd beleidsprioriteit.

Toetsbare doelstellingen zijn een belangrijke voorwaarde voor een functionerend kwaliteitszorgstelsel. Zonder deze toetsbare doelstellingen is het niet goed mogelijk de rest van een kwaliteitscyclus vruchtbaar te doorlopen. Het is duidelijk geworden dat dit nog steeds een knelpunt is. Slechts iets meer dan 40 procent van de instellingen slaagt erin doelstellingen ook voldoende toetsbaar te formuleren. Daarmee is deze voorwaarde voor de uitbouw van het kwaliteitszorgstelsel nog steeds in onvoldoende mate vervuld. Blijkbaar kost het de instellingen nog veel moeite dergelijke meetbare doelen te formuleren en daar keuzes in te maken.

In het kader van het integraal instellingstoezicht (iit) is per opleiding ook nagegaan hoe het gesteld was met de kwaliteitszorg van die opleiding.



Tabel 7.2 Kwaliteitszorg op opleidingsniveau

	N	perc. positief ROC's	perc. positief vakinst.	perc. positief totaal
Zelfregulering	67	18	0	16
organisatie kwaliteitszorg voldoet	65	40	14	37
kwaliteitszorg omvat kwalificering	63	55	57	56
kwaliteitszorg omvat toegankelijkheid	63	39	14	37
kwaliteitszorg omvat doelmatige OSE	64	37	57	39
kwaliteitszorgcyclus voldoet	64	19	43	22
verbeteractiviteiten	63	48	14	44
beoordeling kwaliteitszorg voldoet	59	19	29	20

Bron: Inspectie van het Onderwijs (1999k)

Wanneer de scores op opleidingsniveau worden vergeleken met de scores op instellingsniveau, dan vallen enkele verschillen op. De organisatie van de kwaliteitszorg is op opleidingsniveau minder goed ontwikkeld dan op instellingsniveau. Het percentage toetsbare kwaliteitsdoelstellingen is het hoogst op het onderwerp kwalificering. Op het terrein van de toegankelijkheid is slechts bij 37 procent van de opleidingen sprake van operationele kwaliteitsdoelen. Evenals op instellingsniveau is het percentage opleidingen dat reeds een cyclus heeft afgemaakt, beperkt (22 procent). Op opleidingsniveau is de kwaliteitsborging van de intern gelegitimeerde examens in 20 procent op orde. Wegens de gebrekkige formulering van doelstellingen en de gebrekkige cyclus is slechts bij 18 procent van de onderzochte opleidingen sprake van zelfregulering.

7.3 Conclusie

Bij de kwaliteitszorg binnen onderwijsinstellingen is er wel beweging in de gewenste richting, maar te veel instellingen lopen nog achterop. Aan de in 1997 en 1998 geformuleerde prioriteiten voldoet in 1999 25 tot 60 procent van de instellingen niet. Vooral het onvoldoende hebben van toetsbare doelstellingen is een majeur probleem. Zonder dergelijke doelstellingen kan ook voor 2001 geen goed werkend kwaliteitszorgstelsel worden ingericht, een belangrijke voorwaarde voor het zelfcorrigerend vermogen in de onderwijsinstellingen.

Naar het oordeel van de inspectie dienen de instellingen voor de verslaglegging over kwaliteitszorg in 2001 de formulering van toetsbare doelstellingen thans op korte termijn af te ronden. Indien hieraan geen prioriteit wordt gegeven, zal 60 procent van de instellingen opnieuw een ronde kwaliteitsborging missen.

8 KWALITEITSZORG EXAMENINSTELLINGEN

8.1 Inleiding

Voor het deel van de examens dat wel extern gelegitimeerd moet worden, zijn er de exameninstellingen. Ook deze moeten tweejaarlijks een kwaliteitszorgverslag indienen. Dertig exameninstellingen deden dat in 1999 voor het eerst. Deze eerste keer hoefde het kwaliteitszorgverslag nog slechts een deel van de uiteindelijk voorgeschreven inhoud te omvatten.

8.2 Bevindingen

Bij negentien van de dertig exameninstellingen komt de inspectie tot een gunstig oordeel over de organisatie van de kwaliteitszorg. Vijfentwintig exameninstellingen hebben de relevante kwaliteitsaspecten van de externe legitimering al in behoorlijke mate uitgewerkt. Bij de instellingen waarbij dat niet het geval is, ontbreekt het met name aan borging van inhoud en niveau van de eindtermen en informatie over de afwikkeling van het examen bij de onderwijsinstellingen. Een gestructureerde kwaliteitszorgcyclus is bij tien exameninstellingen al goed in gang gezet. Zij hebben doelen geformuleerd en beoordelingsmethoden ontwikkeld. Eén van de instellingen heeft zelfs al een volledige kwaliteitszorgcyclus doorlopen.

Rekening houdend met de staat van ontwikkeling van de kwaliteitszorgstelsels heeft de inspectie geconstateerd dat verreweg de meeste exameninstellingen goede aanzetten geven voor het beoordelen van de opgaven in de extern te legitimeren examens. In principe mag worden verwacht dat hiervan een impuls uitgaat op de verbetering van de kwaliteit van de examens in het beroepsonderwijs. Tevens is gebleken dat de processen van kwaliteitszorg nog niet bij alle exameninstellingen zover zijn gevorderd dat de toepassing is gegarandeerd van de procedures en criteria voor vaststelling van goede examenopgaven.

De inspectie kon de zorgwekkende kwaliteit van de examens bij de ROC's niet signaleren in de kwaliteitszorgverslagen van de exameninstellingen. Evenmin speelde het kwaliteitszorgsysteem van de desbetreffende instelling een rol bij het signaleren van de vastgestelde onvolkomenheden in de OER.

8.3 Conclusie

In een groot aantal gevallen is niet duidelijk of afspraken tussen exameninstellingen en onderwijsinstellingen over afnameprocedures en uitslagregels voldoende worden nageleefd, terwijl uit andere bron bekend is dat er op deze punten tekortkomingen zijn. Ook komt het voor dat exameninstellingen zich - naar eigen zeggen noodgedwongen - niet houden aan de eigen kwaliteitscriteria.

Aan de voorwaarden voor de inrichting van een kwaliteitszorgstelsel wordt door de meeste exameninstellingen voldaan. Er zijn echter nog geen gegevens over het functioneren van de stelsels.



WAVELT-TRANSFORMIERTE BILDER

Seite 10

Die Wavelt-Transformation ist eine lineare Transformation, die ein Bild in eine Reihe von Koeffizienten zerlegt. Diese Koeffizienten sind dann in einer bestimmten Reihenfolge angeordnet, um ein Wavelt-Koeffizientenbild zu erzeugen. Dieses Bild ist dann in einer bestimmten Reihenfolge angeordnet, um ein Wavelt-Koeffizientenbild zu erzeugen.

Seite 11

Die Wavelt-Transformation ist eine lineare Transformation, die ein Bild in eine Reihe von Koeffizienten zerlegt. Diese Koeffizienten sind dann in einer bestimmten Reihenfolge angeordnet, um ein Wavelt-Koeffizientenbild zu erzeugen. Dieses Bild ist dann in einer bestimmten Reihenfolge angeordnet, um ein Wavelt-Koeffizientenbild zu erzeugen.

Die Wavelt-Transformation ist eine lineare Transformation, die ein Bild in eine Reihe von Koeffizienten zerlegt. Diese Koeffizienten sind dann in einer bestimmten Reihenfolge angeordnet, um ein Wavelt-Koeffizientenbild zu erzeugen. Dieses Bild ist dann in einer bestimmten Reihenfolge angeordnet, um ein Wavelt-Koeffizientenbild zu erzeugen.

Die Wavelt-Transformation ist eine lineare Transformation, die ein Bild in eine Reihe von Koeffizienten zerlegt. Diese Koeffizienten sind dann in einer bestimmten Reihenfolge angeordnet, um ein Wavelt-Koeffizientenbild zu erzeugen. Dieses Bild ist dann in einer bestimmten Reihenfolge angeordnet, um ein Wavelt-Koeffizientenbild zu erzeugen.

Seite 12

Die Wavelt-Transformation ist eine lineare Transformation, die ein Bild in eine Reihe von Koeffizienten zerlegt. Diese Koeffizienten sind dann in einer bestimmten Reihenfolge angeordnet, um ein Wavelt-Koeffizientenbild zu erzeugen. Dieses Bild ist dann in einer bestimmten Reihenfolge angeordnet, um ein Wavelt-Koeffizientenbild zu erzeugen.

9 NALEVING WETTELIJKE REGELINGEN

9.1 Inleiding

De OER die voor elke opleiding jaarlijks voor 15 april door het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling dient te worden vastgesteld, is het wettelijk voorgeschreven document waarmee de instellingen aan deelnemers en andere belanghebbenden informatie verschaffen over de inhoud en de inrichting van de opleiding en de examens. In 1998 heeft de inspectie bij alle instellingen een controle van de OER's uitgevoerd in het kader van het traject wetshandhaving. In aansluiting op deze controle heeft zij ook in 1999 onderzocht of deze regelingen de wettelijk vereiste bepalingen bevatten. De controle is uitgevoerd op basis van een steekproef, waarbij per instelling van tien opleidingen de OER's zijn onderzocht. Deze controle-activiteit had een incidenteel karakter, aangezien de controle van deze regelingen inmiddels deel uit maakt van het IIT.

Bij deze controle is met name gekeken naar de hoofdzaken die moeten zijn geregeld:

- de informatie over de inhoud en inrichting van de opleiding en over de eindtermen;
- de informatie over het recht op studiefinanciering;
- de informatie over de externe legitimering.

9.2 De resultaten van de controle op de OER

Bij de eerste controle bleek bij 50 procent van de instellingen de gecontroleerde OER's geen tekortkomingen te vertonen. Een forse verbetering ten opzichte van 1998, toen dat slechts bij 16 procent van de instellingen het geval was. Ook het gemiddeld aantal tekortkomingen per gecontroleerde OER bleek te zijn gedaald.

Daar staat tegenover dat drie jaar na het van kracht worden van de WEB de belangrijkste - wettelijk voorgeschreven - bron van informatie over de aangeboden opleidingen bij de helft van alle instellingen nog niet aan de wettelijke vereisten voldeed. Alle betrokken instellingen zijn door de inspectie schriftelijk in kennis gesteld van de aangetroffen tekortkomingen en in de gelegenheid gesteld deze te verhelpen. Op enkele uitzonderingen na hebben alle instellingen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot herstel en de gecorrigeerde OER opnieuw ter controle aan de inspectie aangeboden. Bij deze tweede controle zijn geen tekortkomingen meer aangetroffen.

Bij de inhoudelijke analyse van de tekortkomingen valt op dat deze zich voordoen op alle genoemde hoofdzaken. Bij de doorlichting constateerde de inspectie tekortkomingen bij 27 procent van de OER's.

9.2.1 De informatie over de inhoud en inrichting van de opleiding en over de eindtermen

Het is van belang dat de deelnemer zich op basis van de OER een beeld kan vormen van de inrichting van de opleiding en van de eindtermen voor het examen waarmee de opleiding wordt afgesloten (WEB, artikel 7.4.8, lid 1a). Ook is het belangrijk dat die regeling hem inzicht verschaft in de verhouding tussen het theoretische gedeelte van de opleiding en het gedeelte beroepspraktijkvorming, en in de inrichting van de beroepspraktijkvorming (artikel 7.4.8, lid 1c). Zowel uit de controle als uit de integrale doorlichtingen bleken de meeste onderzochte OER's over deze punten te weinig of onvolledige informatie te bieden. In 31 procent van de opleidingen functioneert de OER niet in de praktijk van het onderwijs.



9.2.2

De informatie over het recht op studiefinanciering

De deelnemer dient op basis van de OER vast te kunnen stellen of deelname aan de desbetreffende opleiding hem in aanmerking brengt voor studiefinanciering (WEB, artikel 7.4.8, lid 1f). In 10 procent van de onderzochte regelingen was de informatie hierover in eerste aanleg afwezig of onvolledig.

Geprogrammeerde onderwijstijd

De Wet op de studiefinanciering bepaalt dat elke opleiding, waarop de studiefinanciering van toepassing is, ten minste 850 klokuren onderwijs dient te omvatten. Uit de toetsing is gebleken dat vrijwel alle opleidingen op papier zodanig zijn geprogrammeerd dat aan die norm wordt voldaan. In de gevallen waarin daaraan niet werd voldaan, bleek sprake van een onjuiste hantering van het begrip 'klokuur onderwijs'.

Gerealiseerde onderwijstijd

Bij eenderde van alle instellingen is de registratie van het aantal daadwerkelijk door de opleiding gerealiseerde klokuren onderzocht. Vastgesteld is dat deze registratie doorgaans niet een betrouwbaar inzicht verschaft in het daadwerkelijk gerealiseerde aantal klokuren. Op individueel niveau registreert men soms de aanwezigheid en soms de afwezigheid van de deelnemers. De registratie wordt niet altijd het gehele jaar bijgehouden. Dat geldt ook voor het lesverzuim. Vertekening van de op individueel niveau gerealiseerde onderwijstijd kan ook optreden door de feitelijke legalisering van verzuim. Dit treedt op wanneer instellingen voor één of meerdere opleidingen een aanwezigheidsdrempel hanteren voor toelating tot toetsen, examens of onderdelen daarvan. Daarbij geldt bijvoorbeeld dat leerlingen niet meer dan 10 procent van de lessen of tien lessen per semester mogen hebben verzuimd om aan toetsen en examens deel te mogen nemen. De inspectie plaatst in relatie tot de onderwijsintensiteit vraagtekens bij die benadering.

In het kader van de IIT-doorlichtingen is nagegaan of de opleidingen de geprogrammeerde tijd ook daadwerkelijk realiseren. In 24 procent van de opleidingen was dat niet het geval.

9.2.3

De informatie over de externe legitimering

Op grond van de WEB (artikel 7.4.8, lid 1i) dient elke OER de deelkwalificaties te vermelden ten aanzien waarvan externe legitimering plaats vindt en welke exameninstelling daarvoor zorg draagt. Ook dient te worden aangegeven op welke wijze de externe legitimering gebeurt. Bij 20 procent van de bekostigde en enkele niet-bekostigde instellingen voldeden de gecontroleerde regelingen in eerste aanleg niet aan deze vereisten. Ook bij de opleidingen die werden onderzocht in het kader van het IIT is vastgesteld dat de informatie over externe legitimering een van de vaker voorkomende gebreken is.

9.3

De onderwijsovereenkomsten

Een essentieel document in de relatie tussen de instelling en de onderwijsdeelnemers is de onderwijsovereenkomst. In dat document worden de rechten en plichten vastgelegd waaraan de instelling en de deelnemer jegens elkaar gehouden zijn. Bij de beroepsopleidingen die per instelling worden onderzocht, is in het kader van het IIT nagegaan of de inhoud van de overeenkomst in overeenstemming is met de bepalingen in de wet. Dit bleek bij 48 procent van de onderzochte overeenkomsten niet het geval te zijn.

9.3.1 Ontbindende bepaling in de onderwijsovereenkomst bij het ontbreken van een BPV-plaats

Tijdens de doorlichtingen is de inspectie gestuit op onderwijsovereenkomsten die een ontbindende bepaling bevatten voor het geval dat de instelling er niet in slaagt een bedrijf of instelling te vinden waar het onderdeel BPV plaats kan vinden. De inspectie acht deze bepaling in strijd met de bedoelingen van de wetgever. De instelling is verantwoordelijk voor de volledigheid van de aangeboden opleiding. Als de instelling de aanwezigheid van een plaats voor de BPV niet vooraf kan waarborgen, houdt dat in dat de instelling de deelnemers niet kan garanderen dat zij alle eindtermen van de opleiding kunnen halen. Naar het oordeel van de inspectie kan in dergelijke gevallen dan ook geen onderwijs-overeenkomst met deelnemers worden afgesloten.

9.4 Conclusie

In tegenstelling tot wat in 1998 nog veelvuldig werd aangetroffen, komt het thans vrijwel niet meer voor dat een OER voor één of meer opleidingen in het geheel niet is vastgesteld. Bij een vluchtige beschouwing blijken in de meeste gevallen in de OER de rubrieken voor te komen die op grond van artikel 7.4.8 van de WEB verplicht zijn. Bij een inhoudelijke analyse blijken echter in menig geval de desbetreffende onderwerpen onvolledig te zijn beschreven, onduidelijk te zijn geformuleerd of kennelijk strijdig te zijn met de wet. Mede door deze onvolkomenheden functioneert de OER bij verschillende opleidingen nog niet naar behoren. Waar de inspectie dit constateert, geeft zij de instelling te kennen dat verbeteringen nodig zijn.

De instellingen met opleidingen met minder dan 850 contacturen onderwijstijd dienen de programmatijd te intensiveren. In het kader van het IIT worden instellingen daar op gewezen aangezien zij anders deelnemers ten onrechte in aanmerking laten komen voor studiefinanciering.



10 VERSCHILLEN TUSSEN INSTELLINGEN

10.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn steeds verschillende aspecten van de kwaliteit van de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie behandeld. Per aspect is aangegeven of de opleidingen voldoende of onvoldoende scoorden. Tevens werden per aspect steeds de scores van de ROC's ten opzichte van de scores van de vakinstellingen beschreven.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op verschillen tussen soorten opleidingen, type leerwegen, sectoren en instellingen. Het betreft verschillen in aantal voldoende beoordelingen op de elf genormeerde standaarden. Daarbij is geen weging gemaakt van de verschillende standaarden maar slechts naar de aantallen voldoende oordelen gekeken. Het gaat om de elf genormeerde standaarden waarover op opleidingsniveau ook oordelen zijn gegeven (zie bijlage I voor een uitvoerige weergave):

- 1 doelgroepenbeleid (T3);
- 2 voorlichting en intake (T4);
- 3 doelmatigheid programma (P1);
- 4 maatwerk en flexibiliteit (P2);
- 5 leerplaatsen en leermiddelen (P3);
- 6 onderwijsleerprocessen (P4);
- 7 beroepspraktijkvorming (P5);
- 8 trajectbegeleiding (P6);
- 9 bestrijding voortijdig schoolverlaten (P7);
- 10 voorwaarden examens (K2);
- 11 evaluatie en verbetering van de kwaliteit (Z1).

10.2 Bevindingen

Uit de doorlichtingsrapporten blijkt dat de beoordelingsprofielen van de opleidingen van een instelling heel gevarieerd zijn.

Die variatie kan zitten in verschillen tussen opleidingen per instelling. Ze kan ook zitten in verschillen tussen de standaarden, als bij veel opleidingen van een instelling een bepaalde standaard zwak of juist sterk scoort.

Nadere analyses van verschillen op de elf standaarden tussen ROC's en vakinstellingen, tussen sectoren en de leerwegen laten geen significante verschillen zien.

Grote verschillen doen zich voor tussen de dertien onderzochte instellingen.

Eenzijds zijn er instellingen met ruim zeven als voldoende beoordeelde standaarden en anderzijds zijn er instellingen met minder dan vier als voldoende beoordeelde standaarden. Vijf van de dertien instellingen hebben minder dan vijf standaarden als voldoende beoordeeld gekregen.

10.3 Conclusie

Dit beeld van vijf instellingen uit dertien met minder dan vijf voldoende beoordeelde standaarden brengt duidelijk de variatie in kwaliteit in de BVE-sector tot uitdrukking. Benadrukt wordt dat de standaarden niet zijn gewogen en dat ook nog geen definitief oordeel wordt verbonden aan de vraag hoeveel van de elf standaarden voldoende dienen te zijn om van aanvaardbare dan wel minimale kwaliteit te spreken. In een volgend Onderwijsverslag zal op dit onderwerp dan ook nader ingegaan worden.



De gesignaleerde verschillen worden thans al gerapporteerd aangezien deze variatie in kwaliteit tussen de instellingen, evenals de in de individuele IIT-rapporten gesignaleerde variëteit binnen de instellingen, aangrijpingspunten vormen voor het management om de opleidingen te verbeteren. Tevens wijzen deze verschillen erop dat het relevant is nader in te gaan op oorzaken en achtergronden van de verschillen, teneinde nadere verbeteringsperspectieven te ontwikkelen.

11 NADERE BESCHOUWING

11.1 Inleiding

In de onderwijsverslagen in de periode 1993/1995 is een aantal keren grote ongerustheid uitgesproken over de te beperkte kwaliteit van diverse onderdelen van het onderwijs binnen de BVE-sector. In 1996 werd vanwege de invoering van de WEB nog geen oordeel uitgesproken. In het Onderwijsverslag over het jaar 1997 is geconstateerd dat de bestuurlijke en organisatorische rust was weergekeerd en dat de tijd was aangebroken voor onderwijsinhoudelijke profilering, die ook nadrukkelijk was geboden. De inspectie signaleerde dat de instellingen nadrukkelijk zouden moeten investeren in de verbetering van het primair proces en in het uitlijnen van het didactisch profiel van de instellingen. Over 1998 is door de inspectie de vraag gesteld naar de kracht van het onderwijskundig leiderschap binnen de ROC's. De ROC's scoorden zwakke resultaten op thema's als maatwerk, rendement, onderwijskundige inzet van ICT, deskundigheidsontwikkeling bij docenten, kwaliteit van OER's, kwaliteit van examens en zelfregulering. Dit riep vragen op over de effectiviteit van het onderwijskundig leiderschap binnen de ROC's. Ook in 1999 is de inspectie geconfronteerd met het feit dat de BVE-sector nadrukkelijk nog in een transitiefase verkeert.

Op basis van de waarnemingen bij de doorlichtingen van de opleidingen signaleert de inspectie in 1999 een aantal onderliggende trends.

Drie onderwerpen passeren de revue:

- 1 de onderwijskundige bedrijfsvoering binnen de opleidingen en instellingen;
- 2 de positie van de deelnemers als klant van de opleidingen;
- 3 het gebruik van tijd binnen de opleidingen.

Het eerste onderwerp gaat over het functioneren van het sturingsnetwerk binnen de instelling. Het tweede en derde onderwerp gaan over de effecten van het sturingsnetwerk op de individuele deelnemers.

Daarmee vormen deze onderwerpen een verbinding tussen het grootschalige bestuurlijke netwerk binnen de BVE-sector en de kleinschalige onderwijskundige vormgeving van de onderwijsleerprocessen en de klantgerichtheid van de opleidingen.

11.2 Onderwijskundige bedrijfsvoering

11.2.1 Gebrek aan samenhang in de bedrijfsvoering

In het Onderwijsverslag over het jaar 1998 heeft de inspectie geconstateerd dat het onderwijskundig leiderschap binnen de ROC's nog sterk in ontwikkeling is. Ook in dit verslag is gesignaleerd dat de samenhang in de bedrijfsvoering verbetering behoeft. Op een groot aantal terreinen, zoals doelgroepenbeleid, inzet van ICT-leer- en hulpmiddelen, het didactisch concept binnen de opleidingen, de managementinformatievoorziening, kwaliteit van de toetsen en examens en ook de kwaliteitszorgsystematiek ontbrak het in veel gevallen aan aansturing, aan duidelijke ontwikkelingsdoelen en aan een gericht invoeringsbeleid. Onsamenvatbaarheid en ook ongelijktijdigheid in de bedrijfsvoering zijn de signaalwoorden.

11.2.2 Voorwaarden versus primair proces

Onsamenvatbaarheid in de bedrijfsvoering is geconstateerd tussen de bestuurlijke en materiële randvoorwaarden enerzijds en de onderwijskundige vormgeving en het primair proces anderzijds. Vaak hebben de instellingen een reeks van ontwikkelingsactiviteiten in



gang gezet op diverse terreinen. De fasering en afstemming komen daarbij nogal eens in het gedrang. Dit heeft in een aanzienlijk aantal gevallen directe negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs. Onvoldoende balans tussen de ontwikkeling van de diverse beleidsterreinen binnen het ROC kan vaak als oorzaak worden aangemerkt. Dikwijls hangt dat samen met problemen in de aansturing of met het onvoldoende op orde zijn van basale processen. Met name op het terrein van onderwijskundige inzet van ICT in relatie tot scholingsbeleid, en de beschikbaarheid van voorzieningen en aanpassingen in de curriculaire structuur, zijn voorbeelden gezien van dit soort ongelijkzijdigheden. Met als direct effect onderbenutting van mogelijkheden en verlies van kwaliteit.

Focus en structuur

Binnen veel opleidingen, units en instellingen staat een groot aantal onderwerpen op de ontwikkelingsagenda. Het is niet bijzonder om binnen een sector van een ROC een ontwikkelingsprogramma tegen te komen met meer dan vijftig aparte projecten. Vaak zijn wel centrale ontwikkelingsthema's te zien, maar vormen de projecten een ongeordend geheel. Ongeordend in termen van inhoudelijke focus, maar ook ongeordend in termen van administratieve processen, fasering, monitoring en afronding. Dit komen we tegen bij uiteenlopende soorten ontwikkelingsprojecten, ongeacht of de instelling ze financiert met lumpsum-middelen, middelen in het kader van de beleidsagenda 1995/1999 of middelen in het kader van het project 'Investeren in Voorsprong'. Bij dergelijke projecten is het eerder regel dan uitzondering dat de fasering niet volgens plan verloopt en de afronding en ook de structurele invoering van de projectresultaten niet scherp zijn gemarkeerd.

Het zojuist geschetste beeld overheerst, maar er zijn ook situaties waarin sprake is van een goed projectmanagement en duidelijke fasering en afronding van de projecten. Ongeacht de situatie blijken zowel de intern als de extern gefinancierde projecten een stimulerende invloed te hebben op het ontwikkelingsbeleid en de ontwikkelingscapaciteit van de opleidingen, units en ROC's. Opvallend is dat met name de instellingen die participeren in externe subsidieregelingen, zoals die van BVE-2000, KEBB, BVE-net, en internationale programma's, over het geheel genomen ook intern een inhoudelijk en administratief sterker ontwikkelingsvermogen hebben.

De gesignaleerde zwakte wordt waarschijnlijk veroorzaakt door onbekendheid en gebrek aan ervaring met projectmanagement. Binnen de opleidingen is de traditionele werkstructurering gericht op het uitvoeren van de reguliere onderwijs- en begeleidingstaken. Projectmatig werken vraagt om aanpassingen.

11.2.3 Infrastructuur versus expertise

Een tweede pregnant voorbeeld van onsamenhangendheid en ongelijkzijdigheid treffen we aan rond de ontwikkeling van de huisvesting van de ROC's, voorzieningen in de sfeer van ICT-netwerken en open leercentra enerzijds en de ontwikkeling van het onderwijskundig concept, en de didactische expertise van docenten anderzijds. In 1999 is een aantal juweeltjes van nieuwe gebouwvoorzieningen gesignaleerd. Deze kenmerken zich door variatie. Naast de traditionele les- en praktijklokalen is er plaats voor mediatheken, open leercentra, individuele studieplekken, kleine ruimtes voor groepswork met ondersteuning van ICT- en netwerktoegang, tot en met collegezalen met geavanceerde presentatievoorzieningen. In toenemende mate zijn de ROC's in het kader van nieuwbouw of verbouw in staat dergelijke gevarieerde leeromgevingen vorm te geven. In een aantal gevallen ontbreken evenwel de voor een effectieve benutting benodigde onderwijsprogrammering en onderwijs hulpmiddelen, al dan niet in de vorm van educatieve software. In deze situaties zijn de krachtsinspanning en de investering van het ROC gericht geweest op de gebouwvoorziening en inrichting. Onvoldoende aandacht is gegeven aan het voorbereiden van passende werkvormen, ondersteunende hulpmiddelen en de benodigde deskundigheid van docenten om binnen die gevarieerde leeromgeving een attractief en effectief onderwijsaanbod vorm te geven.

Het spiegelbeeld van de zojuist geschetste situatie komt ook voor. Dan gaat het om een opleiding die besloten heeft om met een simulatieprogramma te gaan werken. Een simulatieprogramma dat op een netwerk moet draaien en waarvoor up to date pc's nodig zijn. De opleiding oriënteert zich op het pakket, docenten gaan zich erop inwerken en aan de leiding van de unit wordt toestemming gevraagd voor aanschaf. Tevens wordt gevraagd het open leercentrum zodanig in te richten dat de simulatie ook kan gaan functioneren. Die besluitvorming is in december van dat cursusjaar rond en de opleidingsdocenten nemen de rest van het cursusjaar om zich in te werken in het omvangrijke simulatiepakket en om eigen aanvullend materiaal te ontwikkelen. De planning is om de simulatie bij de start van het nieuwe cursusjaar voor vier uur in te roosteren. Na de herfstvakantie van het nieuwe cursusjaar draait de simulatie echter nog steeds niet, omdat de benodigde configuratie niet aanwezig is. De cursisten hebben een gat van vier uur in hun rooster en programmatijd, de docenten zijn gefrustreerd over de situatie en het facilitair beheer moet nog alle zeilen bijzetten om het open leercentrum her in te richten en de simulatie te installeren.

11.2.4 Integrale aansturing

De zojuist geschetste situatie is een voorbeeld van ongelijktijdigheid en onsamenhangendheid in de bedrijfsvoering. Maar het is ook een voorbeeld van een wezenlijker probleem dat in de komende jaren naar verwachting vaker naar voren zal komen. Door de introductie van ICT-hulpmiddelen, netwerken en educatieve software gaat de grens vervagen tussen de opleidingsteams die verantwoordelijk zijn voor het onderwijs en het facilitair beheer dat verantwoordelijk is voor de lokalen en voorzieningen. Het grensgebied tussen het onderwijsprogramma en de voorzieningen wordt ingewikkelder en onoverzichtelijker. Het aantal afhankelijkheden neemt sterk toe. Afhankelijkheden die te maken hebben met planning en fasering in de tijd, maar ook afhankelijkheden die te maken hebben met expertise en de mogelijkheid om een effectief gesprek tot stand te brengen tussen docent en ondersteunende staf.

11.2.5 Conclusie

De genoemde voorbeelden laten zien dat de ongelijktijdigheid geïnterpreteerd kan worden als een uitdrukking van ontwikkeling en groei van de bvt-sector. De onsamenhangendheid wordt versterkt door de invloed van het gebruik van ICT en digitalisering in brede zin. Ook in andere maatschappelijke sectoren veroorzaakt digitalisering hele snelle ontwikkelingen. Dit betekent dat we de waargenomen fenomenen ook positief kunnen beoordelen. Bij situaties die op dit moment nog volledig in balans zijn, past namelijk ook een kanttekening. Het is daarbij namelijk de vraag of wel voldoende op nieuwe ontwikkelingen en externe druk wordt ingesprongen.

In de komende jaren zal een belangrijk item zijn hoe instellingen omgaan met de samenhang tussen de diverse aspecten van beleidsvoering: onderwijskundig, huisvestingsbeleid, nascholingsbeleid en aanschaf en beheer van educatieve ICT-hulpmiddelen. Het realiseren van die samenhang is een majeure opdracht voor het onderwijskundig leiderschap binnen de ROC's, zowel op het niveau van de individuele opleidingscoördinator, als op het niveau van de unitdirecties en van de Colleges van Bestuur.

11.3 Deelnemers nog te weinig in beeld als klant

In het verleden signaleerde de inspectie problemen met de formele vereisten van de OER's. In 1999 hebben de kanttekeningen meer te maken met het feitelijk functioneren van de regelingen in de praktijk. Zie ook de problemen met het nog onvoldoende functioneren van klachtenprocedures van de instellingen en het materieel niet sterk functioneren van de onderwijsovereenkomst.



11.3.1

Leerovereenkomsten

In de wereld van de opleidingen via het internet doet zich het verschijnsel van de 'learning support agreement' voor. Dit kan worden gezien als de educatieve variant van de 'support level agreement' die reeds langer bekend is in de informatietechnologie en bij contracten rond beheer van software en hardware. In een 'learning support agreement' worden afspraken gemaakt over de aard en intensiteit van de ondersteuning die de deelnemer geboden wordt, over welk materiaal en welke functies wel en niet toegankelijk zijn voor de cursist, over de hoeveelheid begeleidingstijd, over de maximale tijd die mag zitten tussen een vraag van de deelnemer en de feedback van de docent, over de aard van de toetsing en over de te leveren feedback. In de WEB is in feite ook een dergelijk 'learning support agreement' opgenomen onder de noemer van de onderwijsovereenkomst en de beroepspraktijkvormingsovereenkomst. Daarbij is de OER het onderliggend document, waarin de betekenis van bepaalde afspraken en de betekenis van rechten en plichten van deelnemer en instelling wordt vastgelegd.

Het is opvallend om waar te nemen dat nogal eens vanuit het onderwijsveld de opmerking vernomen wordt dat 'de OER voor de inspectie wordt gemaakt en dat ten behoeve van de studenten aanvullende en verhelderende studiehandleidingen worden verstrekt'. Inmiddels wordt ook steeds meer gekoerst op OER's die in de richting van de deelnemers functioneel zijn.

Uit de doorlichtingen in 1999 blijkt evenwel dat van het daadwerkelijk in de praktijk functioneren van de OER bij meer dan eenderde van de opleidingen geen sprake is. Dat heeft enerzijds te maken met het feit dat de voorlichting over de OER en de toelichting op het belang ervan summier is, maar anderzijds ook met de wijze waarop deze documenten zijn opgesteld. Het taalgebruik en het abstractieniveau maken de regeling voor de deelnemers onvoldoende toegankelijk. Ervaringen van de inspectie wijzen uit dat de OER's in de praktijk het beste functioneren wanneer ze een zo concreet mogelijke beschrijving bevatten van het programma, gekoppeld aan de deelkwalificaties en aan de eindtermen en zijn uitgewerkt aan de hand van semester- of jaarroosters. Dergelijke regelingen fungeren voor de deelnemers als spoorboekje door het studieprogramma en geven voldoende houvast bij het bepalen van studie-activiteiten.

11.3.2

Transparantie kwalificaties?

Het is overigens voor de opleidingen niet altijd eenvoudig om een voor de deelnemers toegankelijke 'vertaling' te maken van de bepalingen in de landelijke kwalificatiestructuur en de vastgestelde eindtermendocumenten. Overigens bestaan ook tussen de verschillende eindtermendocumenten grote verschillen. Sommige documenten hebben een uitermate ingewikkelde structuur van deelkwalificaties en een complexe set van eindtermen. Aan de andere kant zijn er eindtermendocumenten die een heel heldere en voor de deelnemers navolgbare terminologie hanteren. Deze eindtermen kunnen rechtstreeks dienen als vertrekpunt voor de OER en soms zelfs voor leermateriaal en lesboeken. Ook de onderwijsovereenkomsten hebben in de praktijk veelal slechts een beperkte praktische betekenis. Dit blijkt onder meer uit klachten die de inspectie ontvangt. Voor een groot aantal klagers is de vraag van de inspectie: 'Wat zegt uw onderwijsovereenkomst of uw OER hierover?' een eye-opener, waarna klager zich weer in verbinding kan stellen met de opleiding.

11.3.3

Conclusie

De positie van de deelnemer moet worden versterkt en de relatie tussen deelnemer en instelling moet worden verhelderd. Dienaangaande ligt er een uitdaging om te komen tot eenvoudigere en effectievere documenten, die betekenisvol zijn in de ogen van de deelnemers. De OER's functioneren nog onvoldoende in de dagelijkse praktijk.

11.3.4 Persoonlijke leeromgeving

Een tweede invalshoek om het perspectief van de deelnemer nader te omschrijven, is dat van de leeromgeving die de opleiding aan de deelnemer biedt. Dat begint al met de toegankelijkheid van de gebouwen en de persoonlijke voorzieningen. In het BVE-veld wordt nog een grote verscheidenheid aangetroffen, variërend van opleidingen waar het traditionele leslokaal de centrale plek is en leerlingen zich van en naar leslokalen en de kantine bewegen, tot instellingen waar leerlingen hun eigen kluisje hebben voor hun persoonlijke bezittingen en toegang hebben tot individuele studieplekken, in de vorm van plekken binnen het open leercentrum of individuele studiecellen en studieplekken elders in het gebouw. De inspectie signaleerde in 1999 diverse nieuwbouwprojecten, waarin heel evenwichtige ruimtelijke oplossingen zijn ontwikkeld voor de eisen die aan een moderne leeromgeving worden gesteld. Concreet betekent dit een nieuwe balans tussen het traditionele instructie- en practicumlokaal aan de ene kant en een reeks van voorzieningen om groepswork, zelfstandig werk en ook hoorcolleges mogelijk te maken aan de andere kant. In dat verband is het interessant te zien hoe zich rondom het globale concept van het open leercentrum een hele variatie aan vormgevingen en educatieve functies binnen de leeromgeving ontwikkelt. Soms is het open leercentrum een uitbreiding van wat voorheen de bibliotheek of de mediatheek was. In toenemende mate worden constructies aangetroffen waarbij ruimtes voor groepswork gecreëerd zijn, waarin kleine groepjes ook de beschikking hebben over een computer en een netwerkaansluiting, zodat in groepsverband aan opdrachten kan worden gewerkt. Ook als het gaat om de beschikbaarheid van educatieve software en toegang tot informatiebronnen doet zich een grote variatie voor in de ontwikkelingsstadia waarin verschillende opleidingen zich bevinden. De situatie waarin leerlingen tamelijk anoniem gebruik kunnen maken van een aantal generieke voorzieningen op het netwerk komt nog het meeste voor, maar we zien ook voorbeelden van meer persoonlijke dienstverlening binnen de open leercentra. De meest gevorderde situatie is die, waarbij de deelnemers de beschikking hebben over een eigen inlognaam en wachtwoord, waarmee ook eigen folders en eigen bestanden op het netwerk benaderd kunnen worden. Vaak is het daarbij ook mogelijk persoonlijke voorkeuren voor de instellingen van programma's en interfaces te bewaren. In die nu nog uitzonderlijke situaties beschikt de leerling op elke pc van het schoolnetwerk over een eigen toegang tot programma's en bestanden.

11.3.5 Persoonlijke begeleiding

De persoonlijke begeleiding die deelnemers krijgen vanuit de opleiding is door de inspectie onderzocht onder de noemer van de trajectbegeleiding. De trajectbegeleiding is volgens de doorlichtingen in 1999 een goed tot zeer goed ontwikkeld instrument binnen de opleidingen. Ook het aspect van de persoonlijke begeleiding en persoonlijke aandacht is positief te noemen. Het is op dit punt goed er nog eens op te wijzen dat veel opleidingen er heel goed in slagen om een tamelijk kleinschalige en overzichtelijke omgeving vorm te geven binnen het grotere geheel van de opleiding, de afdeling en/of de unit van de instelling.

Bij de concrete lessituaties heeft de inspectie ook aandacht gegeven aan het leerklimaat en de vraag of leerlingen ook persoonlijk worden aangesproken en gestimuleerd in hun ontwikkeling. Op deze indicator is steeds hoog gescoord.

11.3.6 Conclusie

In de concrete situatie van de directe interactie tussen docent en deelnemer en ook in de interactie binnen de trajectbegeleiding en de leerlingbegeleiding bestaat veelal een heel positieve, ook persoonlijke benadering van de deelnemers. Op het niveau van de leeromgeving, toegang tot het gebouw en de voorzieningen binnen de instelling is het met die persoonlijke aandacht en persoonlijke benadering een stuk slechter gesteld. De formele documenten, zoals de onderwijsovereenkomst en de OER, waren bedoeld om de persoonlijke relatie tussen deelnemer en instelling te bevestigen. Deze documenten lijken die communicatiefunctie echter nog maar nauwelijks te vervullen.



11.4 Gebruik van tijd door deelnemers en opleidingen

Aan het gebruik van tijd binnen het onderwijs van de BVE-opleidingen kleven diverse problemen. In een aantal gevallen begint dat al met een te beperkte programmatijd, maar wordt ernstiger door lesuitval en lesverzuim en soms ook door de aard van de roostering. Daarbij zijn problemen te signaleren rond opbouw en structuur van de week, maar ook praktische problemen als 'reistijd' tussen lokalen, die ten koste gaat van de contacttijd. Ook in de veelal nog traditionele lessen is het tijdmanagement van de cursisten en de leeractiviteit in de contacttijd vaak onder de maat. Niet zelden wordt van 40 tot 45 minuten zuivere lestijd een gedeelte alsnog vermorst door afleiding, wachttijd voor contact met de docent, niet meedoen, huiswerk maken en dergelijke.

11.4.1 Programmatijd

Problemen bij de geprogrammeerde en de gerealiseerde programmatijd hebben tot gevolg dat het gebruik van de leertijd van deelnemers niet optimaal is. Maar de opleidingen schieten ook nog al eens te kort in het benutten van tijd op andere aspecten, zoals flexibiliteit van instroom-, examen- en uitstroommomenten en de inzet van geprogrammeerde en educatieve ICT-hulpmiddelen die benut kunnen worden op tijden dat het een deelnemer uitkomt. Voor de opleidingen binnen de BOL voldoet de ingeroosterde programmatijd op papier in vrijwel alle gevallen aan de minimumeis van 850 contacturen (WSF). Daarbij doen zich twee problemen voor. Ten eerste vindt vermindering van contacttijd plaats doordat uren die gepland staan als programmatijd feitelijk niet als zodanig gezien kunnen worden. Ten tweede treedt nogal eens verlies op van twee of meer weken bij start en afronding van het leerjaar. Tijdens de doorlichtingen in 1999 bleek bij 24 procent van de opleidingen de feitelijke programmatijd onder de 850 uur uit te komen. In een aantal gevallen ging dat om een beperkte onderschrijding van enkele tientallen uren. Er werden echter ook programma's aangetroffen waar in een leerjaar niet meer dan 600 uur programmatijd werd gerealiseerd. De tekorten ontstaan doordat activiteiten in de onderwijsprogrammering worden meegeteld die daar niet in thuishoren en doordat geprogrammeerde uren niet gerealiseerd blijken te worden.

11.4.2 Is dit contacttijd?

Er zijn verschillende voorbeelden van activiteiten die ten onrechte als contactuur worden aangemerkt. Zo komt het voor dat mentoruren, in de vorm van facultatieve begeleidingstijd door een mentor, als een onderwijscontactuur gedurende het gehele jaar op het rooster staat. Feitelijk gaat het hier om een spreekuur van de betreffende mentor waar alleen die leerlingen gebruik van maken die daar op dat moment behoefte aan hebben. Wat ook voorkomt, is dat in het rooster structureel tijd wordt ingeruimd voor zogenaamde inhaallessen voor die leerlingen die extra begeleiding nodig hebben. In termen van differentiatie en maatwerk zijn dit positieve ontwikkelingen, maar dergelijke inhaalactiviteiten kunnen niet worden gezien als een onderdeel van het structurele aanbod aan contacturen. In toenemende mate treft de inspectie op de roosters ook uren aan onder de noemer 'inloopuren open leercentrum' of zelfs 'open leercentrum'. Het gaat dan om uren waarbij geen sprake is van gestructureerde begeleiding (al dan niet op afstand) en evenmin van gestructureerde opdrachten, waarbij de leermiddelen en de leeromgeving van het open leercentrum nodig zijn. In dergelijke gevallen biedt het open leercentrum van de instelling niet meer dan een omgeving waarin huiswerk gemaakt kan worden, waarbij gebruik gemaakt kan worden van algemene software op de pc en het netwerk. Van onderwijs is pas sprake als het gaat om educatieve begeleiding en gestructureerde opdrachten waarbij de leermiddelen van het open leercentrum randvoorwaardelijk zijn.

¹ Definitie contacturen BVE: alle onderwijsactiviteiten die plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van docenten en verantwoord worden in de GER.

11.4.3 Verlies van tijd

Bij de realisatie van de programmatijd treedt tijdverlies op door lesuitval. De meest voorkomende oorzaak is ziekte van de betreffende docent. Maar het gaat ook om situaties waarin lesuitval plaatsvindt door andere activiteiten van docenten, dan wel door het ontbreken van een docent. Er zijn indicaties dat deze lesuitval in de bve-opleidingen tussen de 5 en 10 procent van de lestijd bedraagt. Bovenop verlies aan programmatijd door niet gerealiseerd aanbod, komt het fenomeen van lesverzuim door leerlingen. Hier kan het gaan om lesverzuim door ziekte of door spijbelen of vormen van ongeoorloofd verzuim. Veel van de ROC-opleidingen hanteren heldere regels voor afmelding en condities waarbij afwezigheid niet geoorloofd is. Meest voorkomend is de systematiek waarbij in principe alle aangeboden lessen gevolgd moeten worden, behalve wanneer dat door ziekte fysiek niet mogelijk is. Bij een aantal opleidingen is een beperkt percentage verzuim geoorloofd. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de sfeer van knipkaarten of in termen van een beperkt aantal lessen dat zonder geldige opgaaf verzuimd mag worden. Verlies van leertijd dat hierdoor optreedt, kan ook op zo'n 5 procent worden geschat. In het kader van de doorlichtingen is de inspectie ook nagegaan hoe lesuitval die niet vervangen wordt en verzuim worden geregistreerd. Bij 30 procent van de opleidingen is er sprake van onvoldoende duidelijke registratie van zowel uitval als verzuim.

De zojuist genoemde verliesposten van onderwijs- en leertijd zijn voor de individuele deelnemer cumulatief. Extra verlies treedt op door verplaatsing van leerlingen tussen de lessen, soms over relatief grote afstanden. Vaak ontstaat daarbij een situatie waarin een grote groep leerlingen te laat verschijnt, waardoor de les later begint, of waarin deelnemers binnendruppelen na de formele aanvangstijd van de les. Met name bij lessen aan het begin van de dag of na de pauze is die laatste situatie eerder regel dan uitzondering. Tot slot komt het vaak voor dat een les enkele minuten voor de formele eindtijd feitelijk reeds beëindigd is. Dit betekent dat van de 45 of 50 minuten 'zuivere speeltijd' binnen de les een substantieel deel verloren gaat.

11.4.4 Onderbenutting van tijd

Verlies van onderwijstijd treedt ook op door onderbenutting van tijd tijdens de les. Dat kan liggen aan de wijze waarop de docent de les invult. Zo zag de inspectie lessen waarin op een volledig administratieve wijze resultaten van toetsen werden gepresenteerd. De klassikale opsomming van de behaalde scores gedurende een belangrijk deel van de tijd bevatte voor de leerlingen geen relevante informatie. Onderbenutting van lestijd kan ook een gevolg zijn van de manier waarop deelnemers daarmee omgaan. Dat laatste doet zich veelal voor in lessen waar bepaalde vormen van groepswerk of zelfwerkzaamheid worden beoefend. Binnen klassikale instructielessen letten deelnemers bijvoorbeeld simpelweg niet op of zijn zij bezig met andere zaken binnen of buiten de klas of deelnemersgroep. Ook kan tijd verloren gaan in de interactie tussen deelnemer en docent en daarmee dus in de organisatie van het onderwijsleerproces. Een voorbeeld daarvan is een klassikale les waarin het werken aan de computer met een bepaald beroepsgericht pakket centraal staat, maar waarbij leerlingen veelvuldig met vragen naar de docent toe komen. Voor dergelijke situaties is karakteristiek dat eenderde van de leerlingen feitelijk achter de pc bezig is met de opdracht. Eenderde van de leerlingen rond de tafel van de docent staat, die tracht de wachtrij te verminderen door zo kort mogelijk commentaar en feedback op de productie te leveren. En eenderde van de leerlingen zich beweegt van de eigen werkplek naar de tafel van de docent en vice versa.

De inspectie beoordeelt de kwaliteit van de lessen over het algemeen positief. Het tijdmanagement van de lessen vormt echter steeds een zwakke schakel. Bij een kwart van de onderzochte opleidingen constateerde de inspectie een probleem met het tijdmanagement en de besteding van de tijd in de lessen. Ook voor de hierboven genoemde situaties binnen de gerealiseerde onderwijstijd geldt dat er sprake kan zijn van een cumulatief effect in termen van verlies van feitelijke onderwijstijd en daarmee ook van feitelijke leertijd.



11.4.5 Conclusie

De tijdschikking binnen de beroepsopleidingen is op diverse onderdelen sterk voor verbetering vatbaar. Daarbij gaat het niet alleen om de formele vereisten van de programma-tijd, maar ook om de realisatie en de optimale benutting. De totale studielast voor de opleidingen in het kader van de WEB is 1600 uur. Het is buitengewoon moeilijk om een indruk te krijgen van de feitelijke studiebelasting op jaarbasis van de deelnemers bij de verschillende opleidingen. In het kader van de doorlichtingen is dat wel incidenteel aan deelnemers gevraagd. De antwoorden op de vraag naar de omvang van huiswerk-activiteiten buiten de muren van de school, variëren veelal tussen een kwartier per dag tot één of anderhalf uur per dag. Indien dit de werkelijkheid adequaat zou weergeven, kan dit samen met de programmatijd nooit leiden tot een studielast van 1600 uur. Gelet op de verzamelde gegevens varieert de programmatijd voor deelnemers in de beroepsopleidingen naar schatting tussen 600 en 1200 uur. Dit maximum geldt vooral bij de BPV. Voor de totale studielast lijkt de bandbreedte tussen de 1000 en 1400 uur te zijn.

11.4.6 Andere aspecten van tijd

Ook op andere manieren speelt tijd een rol en kan tijd interfereren met kwaliteitsaspecten van het onderwijs. Dat is onder meer het geval bij flexibiliteit, bij gebruik van educatieve ICT-middelen en bij tijdigheid van het beschikbaar stellen van wettelijke documenten, zoals de onderwijsovereenkomst en de OER. Ook de spreiding van de lessen over de dag en de bijbaantjes van de deelnemers in het beroepsonderwijs spelen een rol.

11.4.7 Flexibiliteit als tijd

In hoofdstuk 4 werd opgemerkt dat de beoordeling van flexibiliteit en maatwerk binnen de opleidingen niet altijd even positief is. Opvallend daarbij is dat de opleidingen in niet meer dan tweederde van de gevallen voldoende scoren op indicatoren als verschillende instroommomenten, variatie in afsluitingsmomenten en het leveren van individuele programma's. Ook dit is een aspect van tijd en tijdbenutting. Met name op de lagere kwalificatieniveaus en ook bij de opleidingen in het kader van de BBL is er bij deelnemers zeker wel behoefte aan een grotere flexibiliteit.

De inzet van educatieve ICT-leermiddelen heeft ook een relatie met de tijdschikking van de deelnemers. Bepaalde opdrachten in het open leercentrum vormen een aanvulling op of vervanging van de structuring en contacttijd zoals die door docenten wordt geleverd. Met behulp van dit soort middelen kan – los van tijd en plaats van instructie – aan het uitwerken van opdrachten en het verkrijgen van feedback worden gewerkt. Daarmee bestaat er een duidelijke relatie met de tijdbesteding van de deelnemers. Deze leermiddelen bieden mogelijkheden om wachttijden te voorkomen door opengevallen plekken in het traditionele lesaanbod op te vangen. Zonder de 24-uurseconomie toe te passen op het leren en onderwijzen, kan worden vastgesteld dat deze mogelijkheden nog onvoldoende worden benut. Ook valt reistijd te besparen bij de contacten tussen de BPV-begeleider vanuit de school en de deelnemer en praktijkbegeleider in het bedrijf. Met betrekking tot de communicatie tussen het ROC en de leerbedrijven is door de inspectie in 1999 zeer frequent geconstateerd dat de voorlichting nog al eens te wensen overliet, zowel in termen van kwaliteit en informatiegehalte als in termen van tijdigheid. E-mail, internetsites, besloten werkruimtes op internet en een chat-voorziening zijn wel beschikbaar, maar worden alleen nog maar toegepast in experimentele situaties binnen de BVE-opleidingen.

11.4.8 Spreiding van tijd

Los van de vraag hoeveel programmatijd er in de roosters van de opleidingen zit, speelt de vraag naar de verdeling van de aangeboden programmatijd over de week en over de dag. De inspectie signaleerde meermalen roosters die in termen van spreiding en tijdbenutting van de deelnemers niet optimaal zijn. Daarbij moet gedacht worden aan roosters waarbij de lessen pas laat in de ochtend aanvangen, roosters waarbij grote

aantallen tussenuren voorkomen en roosters waarbij op twee dagen van de week acht of negen contacturen zijn gepland en op een of twee dagen in het geheel geen of slechts twee of drie. Ook veranderen de roosters bij veel opleidingen tussen en binnen de semesters of zelfs de daarbinnen onderscheiden periodes regelmatig van structuur en aantal lessen. Op zichzelf bestaat er begrip voor het feit dat roostermakers uitgaan van beschikbaarheid van lokalen, beschikbaarheid van docenten en andere eisen die vanuit de organisatie en de docenten aan het rooster worden gesteld. Dat neemt niet weg dat de indruk bestaat, dat het rooster vanuit het perspectief van de deelnemer vaak onhandig is ingericht.

Bij de via software tot stand gekomen roosters, was soms geen enkele parameter in het systeem opgenomen vanuit het perspectief van de leerling. Dit type programma houdt geen rekening met spreiding over de week, minimalisering van tussenuren en een efficiënte spreiding over de dag. Dergelijke problemen spelen overigens in sterkere mate in die instellingen waar het 45-minutenrooster en de bel nog het leidend principe voor de dagindeling vormen. Daartegenover gaan steeds meer instellingen de school steeds nadrukkelijker zien als leeromgeving waarin leerlingen actief zijn in de vorm van lessen, maar ook in de vorm van zelfwerkzaamheid en groepswork aan de hand van opdrachten binnen open leercentra en practicumruimte.

11.4.9 Combineren van tijd

Veel van de deelnemers in de beroepsopleidingen hebben naast hun BOL één of zelfs meer banen of baantjes. Dat kan gaan om het bekende vakken vullen of werk aan de kassa, maar ook om administratieve of secretariële banen. In de IT-branche zien we ook voorbeelden van leerlingen die halve of hele dagen direct zijn ingeschakeld bij software-productie of technische activiteiten met computers. De activiteiten die leerlingen in het kader van dit soort banen ondernemen, worden opvallend genoeg vaak niet gerelateerd aan hetgeen binnen de school of het curriculum aan de orde is. Dat is soms ook niet zinvol of mogelijk, maar in een substantieel deel van de gevallen zijn toch directe relaties te leggen met de beroepsopleiding die de leerlingen volgen. Het lijkt dan ook zinvol om na te gaan op welke wijze dergelijke arbeidsactiviteiten effectief gemaakt kunnen worden in termen van leerervaringen die relevant zijn voor de beroepsopleidingen. De inspectie signaleerde in 1999 bijvoorbeeld bij de grafische opleidingen diverse voorbeelden van arbeidsactiviteiten, soms zelfs ook opdrachten, die deelnemers als freelancers hadden verworven voor het maken van ontwerpen, reclame-afbeeldingen, multimedia, internet-sites enzovoort. Deze activiteiten stonden feitelijk los van de leeractiviteiten van de leerlingen in het kader van de opleiding, terwijl ze daar inhoudelijk direct aan gerelateerd zouden kunnen worden.

11.4.10 Conclusie

De bovenstaande voorbeelden geven aan dat behalve een betere invulling van de programmatijd en de studielast, tijd als kwaliteitsaspect in het algemeen meer aandacht behoeft.

11.4.11 Ten slotte

Hoewel de onderwijsinstellingen in toenemende mate activiteiten ontplooiën op de verschillende terreinen van kwaliteitszorg, slagen zij er over het algemeen nog niet in een operationeel en effectief stelsel van zelfregulering te realiseren. Kernproblemen zijn het niet formuleren van meetbare doelstellingen en het onvoldoende beschikbaar hebben van managementinformatie over feitelijk geleverde prestaties. De niet-bekostigde instellingen presteren op dit gebied over het algemeen beter dan de bekostigde. Het kwaliteitszorgstelsel van de exameninstellingen werd over het algemeen positiever beoordeeld. Dit oordeel geldt alleen nog voor de randvoorwaarden voor kwaliteitszorg. Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de stelsels van kwaliteitszorg die op de instellingen zijn ingevoerd nog lang geen voldoende voorwaarden vormen voor het waarborgen van de kwaliteit van het primaire proces van deze instellingen.



Daarnaast geldt dat bij een substantieel aantal ROC's en opleidingen de feitelijke kwaliteit als onvoldoende is beoordeeld. In de nadere beschouwing heeft de inspectie een drietal kernproblemen nader geanalyseerd. Ten eerste het gebrek aan samenhang, ten tweede de zwakke positie van de deelnemer als klant van de instelling en ten derde de problemen met de programmatijd, de studielast en in het algemeen tijd als kwaliteitsaspect. Elk van deze kwaliteitsaspecten kan worden verbeterd.

Alleen vanuit de centrale managementverantwoordelijkheid binnen de instellingen kunnen de voorwaarden gecreëerd worden, die het de uitvoerders binnen de instellingen mogelijk maken daadwerkelijk kwaliteitsverbetering door te voeren. In navolging van de beoordeling van de inspectie in de verslagen over 1997 en 1998 luidt het oordeel van de inspectie dan ook dat het management van de instellingen zich nadrukkelijker dient te richten op het aansturen van de primaire processen binnen de instelling teneinde kwaliteitsverbetering zeker te stellen.

BIJLAGE I

TOETSINGSKADER IIT ROC'S INSPECTIE BVE 1999

TOEGANKELIJKHEID

Het toetsingskader BVE bevat twintig standaarden geordend naar vijf thema's: toegankelijkheid, primair proces, kwalificering, zelfregulering en management en organisatie. Per standaard is een aantal indicatoren geformuleerd. Bij elf standaarden is ook een normering ontwikkeld.

Standaard T1: Breedte van het aanbod beroepsonderwijs

Beroepsopleidingen zijn naar branche, niveau en leerweg gespreid, rekening houdend met de regionale arbeidsmarkt en de landelijke kaders.

- T1.1 Beroepsopleidingen zijn gespreid over de verschillende branches, rekening houdend met de regionale arbeidsmarkt.
- T1.2 Beroepsopleidingen zijn gespreid over de mogelijke niveaus.
- T1.3 Het ROC voert beroepsopleidingen op niveau 1 en 2 uit.
- T1.4 Het ROC biedt waar mogelijk opleidingen aan in beide leerwegen (BOL en BBL).
- T1.5 Er is een mogelijkheid tot deelname aan Voorbereidende en Ondersteunende Activiteiten.
- T1.6 Het ROC gaat samenwerkingsverbanden aan met betrekking tot de realisatie van een breed aanbod aan beroepsopleidingen.

Standaard T2: Breedte van het aanbod educatie (inclusief inburgering)

Educatie-opleidingen (inclusief inburgering) zijn naar niveau gespreid, rekening houdend met de gemeentelijke plannen en landelijke regelgeving.

- T2.1 Er zijn opleidingen voor MAVO, HAVO en VWO met een volledig examenpakket.
- T2.2 Er zijn opleidingen gericht op breed maatschappelijk functioneren.
- T2.3 Er zijn opleidingen Nederlands als tweede taal (NT2) I en II.
- T2.4 Er zijn opleidingen gericht op sociale redzaamheid, waaronder in elk geval opleidingen voor autochtone (semi-)analfabeten.
- T2.5 Er zijn inburgeringstrajecten.
- T2.6 Het ROC gaat samenwerkingsverbanden aan met betrekking tot de realisatie van een breed aanbod aan opleidingen educatie.



Standaard T3: Doelgroepenbeleid

Het ROC is onderwijskundig voldoende bereikbaar voor verschillende doelgroepen, in het bijzonder kansarme groepen.

- T3.1 Er is geoperationaliseerd beleid gericht op een evenwichtige deelname van mannen, vrouwen, autochtonen, allochtonen, gehandicapten en risicodeelnemers aan alle vormen van onderwijs op alle niveaus.
- T3.2 Er is een onderwijsaanbod gericht op verschillende doelgroepen.
- T3.3 Er is aan praktische voorwaarden voor de realisatie van de toegankelijkheid van opleidingen voldaan.

Norm voor tenminste 'meer sterk dan zwak':

Er moet tenminste aan indicator T3.1 voldaan zijn voor een kwalificatie 'meer sterk dan zwak' op standaard T3 Doelgroepenbeleid. Voor een oordeel 'sterk' moet aan de indicatoren T3.1 en T3.2 voldaan zijn. Indicator T3.3 valt buiten de normering, maar de praktische voorwaarden die bevestigd worden, kunnen wel in het doorlichtingsrapport beschreven worden.

Standaard T4: Voorlichting en intake, inclusief Onderwijsovereenkomsten

De voorlichting en intake van deelnemers aan een opleiding vindt voldoende zorgvuldig plaats.

- T4.1 Er wordt voor de door het ROC onderscheiden doelgroepen informatiemateriaal verspreid.
- T4.2 Er wordt een realistische voorlichting over opleiding en beroep gegeven.
- T4.3 Er is een geformaliseerde intakeprocedure waar een deelnemer rechten en plichten aan kan ontleen.
- T4.4 Er bestaat voor deelnemers de mogelijkheid om deel te nemen aan studie- en beroepenoriëntatie en assessment voor het maken van een opleidingskeuze.
- T4.5 De Onderwijs Overeenkomst voldoet aan de wettelijke bepalingen en is gerelateerd aan de OER.

Norm voor tenminste 'meer sterk dan zwak':

Voor een kwalificatie 'meer sterk dan zwak' op standaard T4 Voorlichting en intake moet tenminste aan de indicatoren T4.2 en T4.3 voldaan zijn. Voor een kwalificatie 'sterk' moet aan alle indicatoren van standaard T4 voldaan zijn, met uitzondering van T4.5. Indicator T4.5 telt niet mee in de normering van standaard T4, maar wordt als wettelijk voorschrift apart beoordeeld als voldoende of onvoldoende.

PRIMAIR PROCES

Standaard P1: Doelmatigheid programma, inclusief OER

De opleiding is doelmatig ingericht voor deelnemers.

- P1.1 De studielast is gelijkmatig verdeeld over het cursusjaar, de opleiding en het leertraject, waarbij maatregelen genomen zijn voor de effectuering van het programma.
- P1.2 De OER functioneert in de praktijk.
- P1.3 De OER voldoet aan de wettelijke bepalingen.
- P1.4 Waar nodig is het aantal klokuren les- en stagetijd van de opleiding per jaar tenminste 850.

Norm voor tenminste 'meer sterk dan zwak':

Er moet tenminste aan indicator P1.1 voldaan zijn voor een kwalificatie 'meer sterk dan zwak' op standaard P1 Doelmatigheid programma. Voor een kwalificatie 'sterk' moet ook aan indicator P1.2 voldaan zijn. De indicatoren P1.3 en P1.4 tellen niet mee in de normering van standaard P1, maar worden als wettelijke voorschriften apart beoordeeld als voldoende of onvoldoende.

Standaard P2: Maatwerk en flexibiliteit

De programmering van de opleiding is flexibel en gericht op maatwerk.

- P2.1 De opleidingen zijn qua inhoud en niveau op programma's van het toeleverend onderwijs afgestemd.
- P2.2 De opleiding of het leertraject biedt deelnemers per leerjaar de mogelijkheid op verschillende momenten te beginnen.
- P2.3 De opleiding of het leertraject biedt deelnemers per leerjaar de mogelijkheid op verschillende momenten gekwalificeerd af te sluiten.
- P2.4 Deelnemers kunnen tussentijds veranderen van opleiding(sniveau), leerweg (beroepsonderwijs) of leertraject (educatie).
- P2.5 Er zijn individuele programma's mogelijk.

Norm voor tenminste 'meer sterk dan zwak':

Er moet tenminste aan de indicatoren P2.1 óf P2.2 en P2.4 voldaan zijn voor een kwalificatie 'meer sterk dan zwak' op standaard P2 Maatwerk en flexibiliteit. Voor een kwalificatie 'sterk' moet aan alle vier de indicatoren van standaard P2 voldaan zijn.



Standaard P3: Leerplaatsen en -middelen

De opleiding beschikt over leerplaatsen en -middelen waarvan de inzet gekoppeld is aan de te bereiken eindtermen.

- P3.1 De inzet van leerplaatsen en -middelen wordt schriftelijk of mondeling verantwoord.
- P3.2 De kwaliteit van de instructie- en praktijklokalen is toereikend met het oog op het bereiken van de eindtermen.
- P3.3 De gehanteerde leermiddelen zijn toereikend voor het bereiken van de eindtermen en komen tegemoet aan verschillen tussen deelnemers.
- P3.4 In het geheel aan gehanteerde leermiddelen neemt informatie- en communicatietechnologie (ICT) een relevante plaats in.

Norm voor tenminste 'meer sterk dan zwak'

Voor een kwalificatie 'meer sterk dan zwak' op standaard P3 Leerplaatsen en leermiddelen moet minimaal op de indicatoren P3.1, P3.2 en P3.3 positief gescoord worden. Voor een kwalificatie 'sterk' moet aan alle vier de indicatoren van P3 voldaan zijn.

Standaard P4: Onderwijsleerprocessen

Het onderwijsleerproces is doelmatig en doeltreffend in relatie tot de eindtermen en de leerbehoeften van de deelnemers.

- P4.1 De geplande onderwijstijd wordt optimaal gebruikt.
- P4.2 Er is een duidelijke opbouw van de les (theorie, practicum, enzovoort).
- P4.3 Het leerklimaat vormt voor de deelnemers een positieve stimulans.

Norm voor tenminste 'meer sterk dan zwak'

Voor de toekenning van de kwalificatie 'meer sterk dan zwak' op standaard P4 Onderwijsleerprocessen moet voldaan zijn aan de indicatoren P4.2 en P4.3. Voor de kwalificatie 'sterk' moet ook aan indicator P4.1 voldaan zijn.

Standaard P5: Beroepspraktijkvorming, inclusief Praktijkovereenkomsten

De BPV is doeltreffend.

- P5.1 De deelnemers worden op de BPV voorbereid.
- P5.2 Tijdens de BPV worden de deelnemers door het ROC begeleid.
- P5.3 Tijdens de BPV worden de deelnemers door het bedrijf/de organisatie begeleid.
- P5.4 Er wordt op de BPV-ervaringen van de deelnemers aangesloten door het ROC.
- P5.5 De leerresultaten van de BPV worden beoordeeld.
- P5.6 De Praktijkovereenkomst functioneert in de onderwijspraktijk.
- P5.7 De Praktijkovereenkomst voldoet aan de wettelijke bepalingen.

Norm voor tenminste 'meer sterk dan zwak'

Er moet tenminste aan de indicatoren P5.1, P5.2, P5.3, P5.4 en P5.5 voldaan zijn voor een kwalificatie 'meer sterk dan zwak' op standaard P5 Beroepspraktijkvorming. Voor een kwalificatie 'sterk' moet ook aan indicator P5.6 van standaard P5 voldaan zijn. Indicator P5.7 telt niet mee in de normering van standaard P5, maar wordt als wettelijk voorschrift apart beoordeeld als voldoende of onvoldoende.

Standaard P6: Trajectbegeleiding

Trajectbegeleiding ondersteunt het leertraject van elke individuele deelnemer.

- P6.1 De doelen van de trajectbegeleiding zijn voor deelnemers, docenten en begeleiders helder en in toetsbare termen omschreven.
- P6.2 Gegevens met betrekking tot de trajectbegeleiding worden systematisch geregistreerd.
- P6.3 Deelnemers wordt periodiek een duidelijk beeld over hun vorderingen en prestaties geboden.
- P6.4 Deelnemers worden, indien nodig, persoonlijk begeleid.
- P6.5 Er is sprake van een goede afstemming tussen de verschillende betrokkenen bij de begeleiding van een deelnemer.

Norm voor tenminste 'meer sterk dan zwak':

Voor een kwalificatie 'meer sterk dan zwak' op standaard P6 Trajectbegeleiding moet tenminste aan de indicatoren P6.2, P6.3 en P6.4 voldaan zijn. Voor een kwalificatie 'sterk' moet aan alle indicatoren van standaard P6 voldaan zijn.

Standaard P7: Bestrijding voortijdig schoolverlaten

Het ROC levert inspanningen om het voortijdig schoolverlaten te beperken.

- P7.1 Het ROC registreert het aantal voortijdige schoolverlaters.
- P7.2 Het ROC heeft inzicht in de oorzaken van het voortijdig schoolverlaten.
- P7.3 Het ROC neemt maatregelen om het voortijdig schoolverlaten te voorkomen.
- P7.4 Het ROC is op de hoogte van de bestemming van de voortijdige schoolverlaters.
- P7.5 Het ROC meldt elke voortijdige schoolverlater tot de leeftijd van 23 jaar aan in het kader van de RMC-functie (Regionaal Meld- en Coördinatiepunt) bij de betreffende instantie(s) in de regio.
- P7.6 Als door het ROC een leerplichtige deelnemer definitief wordt verwijderd, wordt voldaan aan artikel 8.1.3 (lid 6) van de WEB.

Norm voor tenminste 'meer sterk dan zwak':

Er moet tenminste aan de indicatoren P7.1, P7.3 en P7.5 voldaan zijn voor een kwalificatie 'meer sterk dan zwak' op standaard P7 Bestrijding voortijdig schoolverlaten. Voor een kwalificatie 'sterk' moet ook aan de indicatoren P7.2 en P7.4 voldaan zijn. Indicator P7.6 die betrekking heeft op de naleving van de wet valt buiten de normering.



KWALIFICERING

Standaard K1: Intern rendement

Het ROC verricht activiteiten ten behoeve van het intern rendement van opleidingen beroepsonderwijs en educatie.

- K1.1 Er is beleid gericht op de doorstroom van deelnemers binnen het ROC.
- K1.2 Het ROC beschikt over gegevens over het intern rendement van opleidingen educatie en beroepsonderwijs.
- K1.3 Er wordt beleid gevoerd om zo veel mogelijk deelnemers te kwalificeren.
- K1.4 Er wordt beleid gevoerd om deelnemers zo hoog mogelijk te kwalificeren.

Standaard K2: Voorwaarden examens

De voorwaarden zijn aanwezig voor een goede uitvoering van de examens.

- K2.1 De voorlichting door alle actoren over de examens is juist.
- K2.2 Er zijn procedures voor interne kwaliteitscontrole van examentoetsen.
- K2.3 Er is sprake van een deugdelijke organisatie van de uitvoering van de examens.

Norm voor tenminste 'meer sterk dan zwak':

Er moet tenminste aan de indicatoren K2.2 en K2.3 voldaan zijn voor de kwalificatie 'meer sterk dan zwak' op standaard K2 Voorwaarden examens. Voor een kwalificatie 'sterk' moet aan alle drie de indicatoren van standaard K2 voldaan zijn.

Standaard K3: Extern rendement

Het ROC verricht activiteiten ten behoeve van het extern rendement van opleidingen beroepsonderwijs en educatie.

- K3.1 Het ROC beschikt over gegevens over bestemmingen van zijn deelnemers na het verlaten van het ROC.
- K3.2 De opleiding is op de hoogte van de aansluiting op de arbeidsmarkt qua branche, niveau en inhoud en gebruikt die informatie voor haar onderwijsprogramma's.
- K3.3 De opleiding is op de hoogte van de inhoudelijke aansluiting op het vervolgonderwijs en gebruikt die informatie voor haar onderwijsprogramma's.
- K3.4 De onderwijsprogramma's zijn mede ingekleurd door het regionale bedrijfsleven.

ZELFREGULERING

Standaard Z1: Systematische evaluatie en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs

Het ROC evalueert en verbetert de kwaliteit van het onderwijs op systematische wijze.

- Z1.1 De organisatie van de systematische kwaliteitszorg van het ROC voldoet.
- Z1.2 De kwaliteitszorg heeft betrekking op kwalificering.
- Z1.3 De kwaliteitszorg heeft betrekking op toegankelijkheid, in het bijzonder voor kansarme groepen.
- Z1.4 De kwaliteitszorg heeft betrekking op doelmatige leerwegen en studie- en beroepskeuzemogelijkheden.
- Z1.5 De kwaliteitszorgcyclus voldoet.
- Z1.6 Er zijn ondernomen en/of voorgenomen verbeteractiviteiten.
- Z1.7 De wijze waarop de kwaliteit van het onderwijs wordt beoordeeld, voldoet.

Norm voor tenminste 'meer sterk dan zwak':

De normering van de kwaliteitszorgverslagen 1999 wordt gehanteerd. Dit betekent dat voor de kwaliteitszorgverslagen 1999 een tussensituatie van kracht is en nog niet wordt uitgegaan van de eindsituatie. Voor de tussensituatie geldt dat aan de indicatoren Z1.1, Z1.2, Z1.3, Z1.4 en Z1.5 voldaan moet worden voor een kwalificatie 'meer sterk dan zwak' op standaard Z1 Systematische evaluatie en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Bij Z1.5 hoeft in 1999 niet aan de hele kwaliteitszorgcyclus voldaan te worden, maar moeten er toetsbare doelstellingen voor de kwaliteitsterreinen genoemd bij Z1.2 t/m Z1.4 geformuleerd zijn.



MANAGEMENT EN ORGANISATIE

Standaard M1: Strategie en beleid

De beleidsvoering van het ROC is doeltreffend.

- M1.1 Er is een missie en een strategisch beleid geformuleerd waaruit de visie van het ROC blijkt.
- M1.2 Er is op het niveau van het middenmanagement een beleidskader dat gerelateerd is aan de missie en het strategisch beleid van het ROC.
- M1.3 Het ROC is in staat informatie te verwerken en maakt daarbij gebruik van ICT.
- M1.4 Er is beleid geformuleerd over de interne communicatie binnen het ROC.
- M1.5 Er is beleid geformuleerd over de regionale informatievoorziening door het ROC.

Standaard M2: Organisatiestructuur

De organisatiestructuur staat ten dienste van het primair proces.

- M2.1 De organisatiestructuur draagt bij aan de samenhang van het ROC wat betreft branches, niveaus en leerwegen (beroepsonderwijs) en wat betreft opleidingen en leertrajecten (educatie).
- M2.2 De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn transparant en doelmatig belegd.
- M2.3 De organisatorische en administratieve werkprocessen zijn omschreven in procedures.
- M2.4 Administratie, technisch personeel, onderwijsondersteunend personeel en stafdiensten verlenen ondersteuning aan docenten en deelnemers.
- M2.5 De overlegstructuur is gericht op samenhang binnen het ROC.

Standaard M3: Onderwijskundig leiderschap

Er is sprake van onderwijskundig leiderschap.

- M3.1 Het College van Bestuur is betrokken bij de onderwijsinhoud en geeft sturing op hoofdlijnen.
- M3.2 Er wordt gewerkt vanuit een onderwijskundige visie die gebaseerd is op wettelijke vereisten en maatschappelijke en onderwijskundige ontwikkelingen.
- M3.3 Er is sprake van onderwijsvernieuwing, onder meer blijkend uit projecten in het kader van de beleidsagenda bVE en 'Investeren in Voorsprong'.
- M3.4 Het middenmanagement is betrokken bij en verantwoordelijk voor de inhoud en inrichting van het onderwijs van de opleidingen die onder zijn verantwoordelijkheid vallen.
- M3.5 De docenten zijn betrokken bij de onderwijskundige ontwikkelingen binnen het ROC, het eigen onderdeel van het ROC en de opleiding.
- M3.6 Het middenmanagement geeft expliciet vorm aan een positief onderwijskundig klimaat.
- M3.7 Het management zet de organisatiecultuur in als instrument om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen.

Standaard M4: Inzet van financiële middelen, gebouwen en inventaris

Het ROC zet bekostiging zodanig in dat de onderwijsdoelen bereikt worden.

- M4.1 De financiële prioriteiten zijn gesteld aan de hand van het strategisch beleid.
- M4.2 De continuïteit van het ROC is in financieel opzicht op afzienbare termijn gegarandeerd.
- M4.3 Het ROC realiseert een maximale effectiviteit.
- M4.4 Het ROC hanteert efficiency-indicatoren.
- M4.5 Het ROC houdt in zijn beleid rekening met opbrengsten en kosten van spreiding in de exploitatie en de doelmatige inzet van kapitaalgoederen en gebouwen.
- M4.6 Er is beleid dat gericht is op beheer en investering met betrekking tot ICT.

Standaard M5: Personeelsbeleid

Het personeelsbeleid is gericht op het bereiken van de onderwijsdoelen.

- M5.1 Het ROC heeft een personeelsbeleid gerelateerd aan het strategisch beleid.
- M5.2 Het ROC heeft een document evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in leidinggevende functies vastgesteld en voert dit uit.
- M5.3 De aangestelde docenten zijn bekwaam.
- M5.4 Het ROC voert een scholingsbeleid, waarbij expliciet aandacht geschonken wordt aan de veranderende rol van de docent en de onderwijskundige inzet van ICT.



BIJLAGE II

ONDERZOCHE INSTELLINGEN

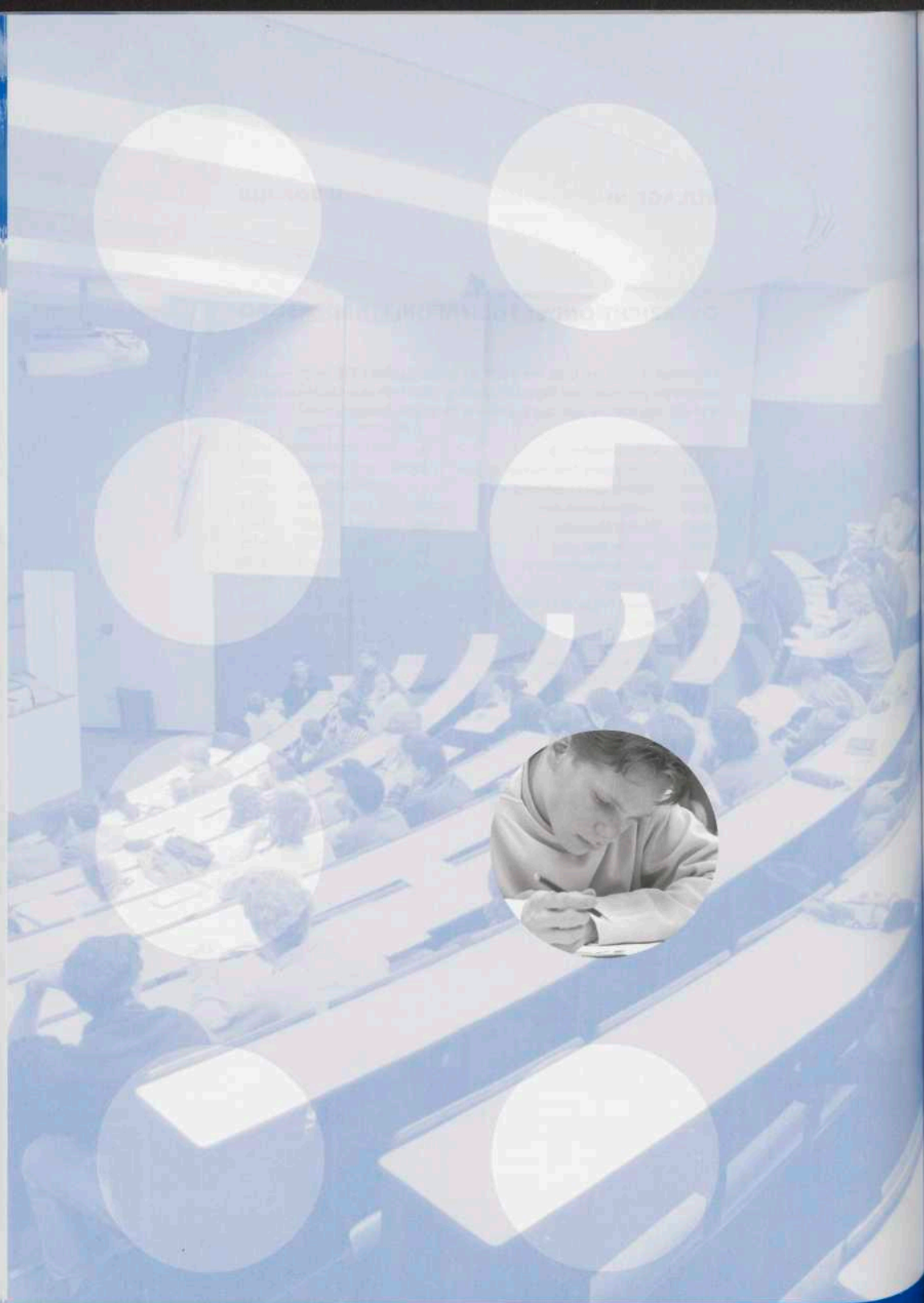
00GT	ROC Albeda College
02PA	Grafisch Lyceum Amsterdam
05DZ	Grafisch Lyceum Eindhoven
05EL	ROC Westerschelde
08PG	ROC Friese Poort
14NZ	Menso Alting College
18XX	Berechja College
23JA	Grafisch Lyceum Rotterdam
23KG	Grafisch Lyceum Utrecht
25LR	ROC Flevoland
25LX	ROC Baronie College
25MA	ROC Leiden
25PJ	ROC Deltion College
25PX	ROC Nova College

BIJLAGE III

OVERZICHT ONDERZOCHE OPLEIDINGEN

Onderstaand volgt een tabel met daarin de opleidingen die bij de ROC's meestal onderzocht zijn. Indien een bepaalde opleiding niet in het assortiment voorkwam, is er een vergelijkbare opleiding daarvoor in de plaats onderzocht.

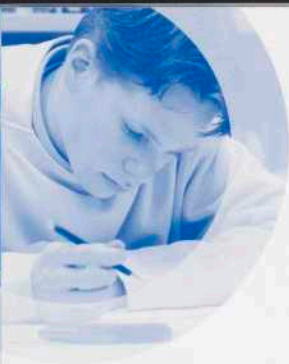
10019	Verkoopmedewerker	8x
10037	Commercieel Medewerker Banken	9x
10053	Administratief medewerker	9x
10054	Werktuigbouwkunde	5x
10055	Werktuigbouwkunde	5x
10152	Primaire Metselaar	8x
10226	Assistent Autotechnicus	8x
10428	Helpende	10x
10433	Sociaal Pedagogisch Werker	11x
30002	HAVO	9x
30005	Inburgering	9x
10342	Grafisch Vormgever	4x
10343	Grafisch Intermediair	4x
10357	Basisdrukker	4x



HOGER ONDERWIJS

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	181
2	ALGEMENE ONTWIKKELINGEN EN BEELD VAN DE KWALITEIT	183
2.1	Wetenschappelijk onderwijs	183
2.1.1	Onderwijsinhoud	183
2.1.2	Onderwijsproces (studeerbaarheid)	184
2.1.3	Rendementen en verblijfsduur	185
2.1.4	Randvoorwaarden (organisatie, personeel en interne kwaliteitszorg)	186
2.2	Hoger beroepsonderwijs	186
2.2.1	Onderwijsinhoud	187
2.2.2	Onderwijsproces (studeerbaarheid)	188
2.2.3	Rendementen	190
2.2.4	Randvoorwaarden	190
2.2.5	Duale opleidingen	191
3	EXTERNE KWALITEITSZORG	193
3.1	Algemeen	193
3.2	Bevindingen inspectie	194
3.2.1	Meta-evaluatie	194
3.2.2	Opleidingen met (langdurig) ernstige tekortkomingen	195
3.2.3	Evaluatie bestuurlijke hantering	196
3.3	Aangewezen onderwijs	197
3.3.1	Externe kwaliteitszorg ex WHW, artikel 1.18	197
3.3.2	Aanvragen voor aanwijzing	197
4	THEMA'S	199
4.1	Allochtonen	199
4.1.1	In- en uitstroom	199
4.1.2	Aanbod Nederlands als tweede taal en intercultureel onderwijs in de lerarenopleidingen	200
4.1.3	Conclusie	201
4.2	Tijd in het hoger onderwijs	202
4.2.1	Algemene bevinding	203
4.2.2	Geprogrammeerde onderwijsweken	203
4.2.3	Programmatijd en zelfstudietijd	203
4.2.4	Conclusie	204
4.3	Examens	204
4.3.1	Algemeen	204
4.3.2	Bevindingen visitatiecommissies	205
4.3.3	Bevindingen inspectie	205
4.3.4	Conclusie	206
4.4	ICT	206
4.4.1	Algemeen	206
4.4.2	ICT in de lerarenopleidingen	207
4.4.3	Conclusie	208



5	NALEVING WET- EN REGELGEVING	209
5.1	Onderzoek naar de onderwijs- en examenregelingen 1999	209
5.2	De Koppelingswet	210
5.3	Conclusie	211
6	KWANTITATIEVE GEGEVENS HOGER ONDERWIJS	213
6.1	Opleidingen	213
6.1.1	Hoger beroepsonderwijs	213
6.1.2	Wetenschappelijk onderwijs	213
6.2	Studenten	213
6.2.1	Instroom hoger beroepsonderwijs	213
6.2.2	Instroom wetenschappelijk onderwijs	214
6.3	Doorstroom VO - HO	214
6.4	Personeel	214
6.4.1	Wetenschappelijk onderwijs	214
6.5	Internationalisering	215
6.5.1	Opleidingen	215
6.5.2	Studenten	216
6.5.3	Staf	216
6.6	Rendementen en studieduur	216
6.6.1	Hoger beroepsonderwijs	216
6.6.2	Wetenschappelijk onderwijs	217
6.6.3	Studieverloop eerste studiejaar hoger onderwijs	217
6.7	Positie afgestudeerden	218
6.7.1	Hoger beroepsonderwijs	218
6.7.2	Wetenschappelijk onderwijs	219
7	NABESCHOUWING	221
	BIJLAGE	223
I	Bijlage bij hoofdstuk 6	223

1 INLEIDING

In dit Onderwijsverslag heeft de inspectie voor het hoger onderwijs gekozen voor een opzet waarin de kwaliteit van het onderwijs centraal staat. Gepoogd is een algemeen kwaliteitsbeeld van het hoger onderwijs te schetsen aan de hand van recente visitatierapporten en van inspectierapporten die opgesteld worden op grond van de evaluatie van de bestuurlijke hantering van de visitaties door de instellingen. Dit is beschreven in hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 3 komt het systeem van de externe kwaliteitszorg aan de orde. Daarin gaat de inspectie na of de instellingen voldoen aan hun verplichting op adequate wijze verantwoording af te leggen over de kwaliteit van het geboden onderwijs en of zij consequenties trekken uit de bevindingen van visitatiecommissies. Het systeem van externe kwaliteitszorg is een belangrijke informatiebron voor de beschrijving van de ontwikkelingen in het hoger onderwijs.

Hoofdstuk 4 geeft een nadere uitwerking van de thema's, die in het algemene deel van dit Onderwijsverslag aan de orde gesteld worden. Voor het hoger onderwijs komen aan de orde de thema's allochtonen, tijd, examens en ICT.

In hoofdstuk 5 wordt verslag gedaan van de naleving van de wet- en regelgeving. Het gaat daarbij om het onderzoek dat de inspectie heeft uitgevoerd naar de onderwijs- en examenregelingen (OER) en om een oriënterend onderzoek naar de Koppelingwet.

Hoofdstuk 6 bevat een toelichting op de kwantitatieve gegevens die in de bijlage in de vorm van tabellen zijn weergegeven. Belangrijke elementen daarin zijn het opleidingsaanbod, de deelname, het personeel en de rendementen en studieduur.

In de nabeschuiving tenslotte wordt aandacht besteed aan enkele afzonderlijke onderwerpen.

2 ALGEMENE ONTWIKKELINGEN EN BEELD VAN DE KWALITEIT

De beschrijvingen van de kwaliteit van het wetenschappelijk en het hoger beroeps-onderwijs zijn gebaseerd op de algemene beelden die de inspectie zich vormt van de kwaliteit van het onderwijs op basis van visitatierapporten. Ook maakt zij gebruik van eigen evaluaties van de wijze waarop de instellingen omgaan met de bevindingen van de visitatiecommissies. Deze beelden worden voortdurend bijgesteld door de meest recente publicaties, zoals de visitatierapporten¹ die in 1999 zijn gepubliceerd, alsmede door de rapporten van bevindingen die de inspectie in 1999 per opleiding heeft opgesteld naar aanleiding van de bestuurlijke hantering van de uitkomsten van visitaties (Inspectie van het Onderwijs, 1999f en 1999g), die in 1997 waren gepubliceerd. De beschrijving van de ontwikkeling is geordend volgens het referentiekader dat de inspectie hanteert bij de meta-evaluatie van visitatierapporten en de opstelling van voornoemde rapporten van bevindingen. Dit referentiekader bevat als hoofdrubrieken de onderwijsinhoud, het onderwijsproces, de rendementen en de randvoorwaarden (waaronder aspecten als organisatie, personeel en kwaliteitszorg).

2.1 Wetenschappelijk onderwijs

2.1.1 Onderwijsinhoud

De studieprogramma's van de opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs worden in het algemeen inhoudelijk positief gewaardeerd door de visitatiecommissies. Leerdoelen zijn niet altijd naar behoren geëxpliciteerd of zijn vaak nog minder vertaald in zodanig expliciete eindtermen dat deze sturend zijn voor het programma. Dit doet meestal weinig afbreuk aan de inhoudelijke kwaliteit van de opleidingsprogramma's. In geen enkel geval komen de commissies tot het oordeel dat een afgestudeerde in het wetenschappelijk onderwijs de academische titel niet zou verdienen. De visitatiecommissies doen als regel wel aanbevelingen om de onderwijsprogramma's in analytische zin beter op te bouwen. In de praktijk blijkt het naar het oordeel van de inspectie om een weerbarstige materie te gaan.

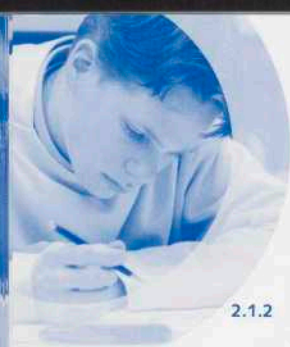
In het wetenschappelijk onderwijs is er een beperkt aantal opleidingen waar de kwalificaties van de afgestudeerden gebonden zijn aan wettelijke vereisten (tandheelkunde, geneeskunde, farmacie, notarieel en fiscaal recht). Bij deze opleidingen blijkt vanwege die wetgeving de structuur van de programma's vaster te liggen dan bij andere opleidingen. Als gevolg daarvan is de vrije ruimte voor de studenten ingeperkt; soms is zelfs sprake van een nogal beperkte invulling waar het gaat om de typisch wetenschappelijke vorming door middel van het verrichten van enig onderzoek in het kader van de studie (tandheelkunde, geneeskunde).

Voor verbetering vatbaar is volgens de visitatiecommissies de samenhang tussen de verschillende studie-onderdelen in het programma, vooral in sectoren anders dan de bèta, technische en gezondheid. De horizontale en verticale afstemming vereisen voortdurend de aandacht. De inspectie neemt waar dat de opleidingen positief inspelen op de kritische bevindingen van de commissies ter zake.

Bijna over de gehele linie merken de visitatiecommissies op dat er door de opleidingen meer gedaan moet worden aan de ontwikkeling van mondelinge en schriftelijke

¹ Visitaties wetenschappelijk onderwijs: onderwijskunde, culturele antropologie, pedagogische wetenschappen, letteren, communicatiewetenschap, sociologie, aardwetenschappen, tandheelkunde.

Visitaties hoger beroeps-onderwijs: maritiem officier, communicatie, informatiedienstverlening en -management/boekhandel, informatica.



2.1.2

Onderwijsproces (studeerbaarheid)

Bij steeds meer opleidingen wordt er naar gestreefd het onderwijs te verzorgen in groepen met een beperkte omvang. Vaak wordt daarbij gebruik gemaakt van project- of probleemgestuurd onderwijs. Afgezien van de Universiteit van Maastricht waar het probleemgestuurd onderwijs deel uitmaakt van het onderwijsconcept, is bij andere universiteiten een dergelijk onderwijsconcept niet aanvaard als een leidend beginsel. Meestal is sprake van een mengeling van werkvormen als hoorcolleges, werkcolleges, instructies, practica en eerder genoemd type onderwijs. De verschuiving die nu plaatsvindt, gaat vooral ten koste van het klassieke (massale) hoorcollege.

De verschillen per sector waar het gaat om studielast, aantallen contacturen en studie-inzet blijven opmerkelijk, zij het dat het beeld per sector door de jaren heen tamelijk constant blijft. De sectoren natuur, techniek en gezondheid blijven gekenmerkt door een feitelijke studielast die aan de maat is (dat wil zeggen ongeveer gelijk is aan het wettelijke vereiste), een groot aantal contacturen (vaak meer dan twintig per week) en een relatief hoge studie-inzet (circa vijfendertig per week). In de andere sectoren is eerder sprake van een feitelijke studielast die lager is dan hetgeen de wet vereist, is het aantal contacturen soms (in de sectoren recht en gedrag en maatschappij) niet meer dan tien uur per week en komt de studie-inzet niet hoger uit dan circa twintig à vijfentwintig uur per week. Wel moet worden opgemerkt dat harde gegevens over de feitelijke studielast nauwelijks voorhanden zijn.

Zoals eerder in publicaties van de inspectie over studeerbaarheid is opgemerkt, komen algemeen aanwezige studiebelemmerende factoren niet voor. Ook de meest recente visitierapporten geven geen aanwijzingen in die richting. De inspectie plaatst wel een kritische kanttekening bij de gewoonte van visitatiecommissies om programma's studeerbaar te noemen waar duidelijk sprake is van een te lichte studielast. In strikte zin krijgt de student dan immers minder geboden dan waar deze recht op heeft.

Het is nog onduidelijk in welke mate de projecten die gefinancierd worden vanuit het studeerbaarheidsfonds daadwerkelijke invloed hebben op de verbetering van de studeerbaarheid. Een rechtstreeks verband tussen die verbetering van het onderwijs en de rendementen en de verblijfsduur is slechts sporadisch waar te nemen. Positieve effecten worden met name waargenomen op de actualiteit van de programma's, de introductie van computerondersteund onderwijs en de kwaliteitszorg. Met andere woorden de modernisering van het onderwijs krijgt een impuls dankzij de middelen uit het studeerbaarheidsfonds.

De kwaliteit van de studiebegeleiding wordt door de visitatiecommissies als regel positief gewaardeerd. Maar ook hier doet zich het verschijnsel voor dat deze in de sectoren natuur, techniek en gezondheid intensiever is dan in de andere sectoren. Voor een goede studiebegeleiding kan een adequaat studievoortgangssysteem goede diensten bewijzen. Deze werken nog lang niet overal tot volle tevredenheid. De gewenste kwantitatieve gegevens kunnen niet altijd gegenereerd worden. Overeenkomstige gegevens van verschillende opleidingen zijn niet altijd vergelijkbaar. Verdere uniformering, zeker binnen een en dezelfde instelling, is naar de mening van de inspectie noodzakelijk. Zelfs nu nog, dat wil zeggen aan het eind van de tweede visitatiecyclus, zijn er commissies die klagen over de gebrekkige kwaliteit van de aangeleverde numerieke gegevens.

Een positieve beoordeling door de visitatiecommissies is tevens aan de orde bij de kwaliteit van de toetsing. Dit geldt in mindere mate voor de wijze waarop de afstudeerscriptie beoordeeld wordt. Het komt nog al eens voor dat de visitatiecommissie de aanbeveling doet de beoordeling door twee docenten te laten uitvoeren in plaats van

door één. De inspectie neemt waar dat de opleidingen in het algemeen wel gevolg geven aan deze aanbeveling, al wordt gebrek aan personeel soms als argument gehanteerd om daar niet toe over te gaan.

2.1.3 Rendementen en verblijfsduur

Over het propedeuserendement heeft de overheid geen geprononceerde opvattingen gezien de selecterende functie van de propedeuse. Daarom is het waardevol dat visitatiecommissies een oordeel uitspreken over wat van de opleiding en de studenten mag worden verwacht, gezien hun vooropleiding en moeilijkheidsgraad van de opleiding. Veel visitatiecommissies drukken zich voorzichtig uit als het er om gaat een precieze waarde aan te geven. Een karakteristieke waarde voor het propedeuserendement ligt momenteel rond de 65 procent (na drie jaar). De propedeuserendementen in de sectoren natuur en techniek liggen nogal eens onder die 65 procent, reden voor de commissies zich minder positief uit te laten. Bij sommige opleidingen in de sector natuur zijn negatieve effecten waar te nemen doordat studenten die uitloopt zijn voor de studie geneeskunde, later alsnog ingeloot worden.

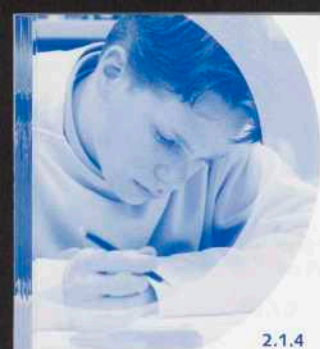
Het post-propedeuserendement ligt tussen de 70 en 80 procent, althans na een studieduur van acht jaar. De visitatiecommissies zijn van oordeel dat dit te laag is. Als verklarende factor voor de lange studieduur in de alfa- en gammasectoren wordt wel gewezen op de veelvuldig voorkomende bijbanen van studenten. Over precieze cijfers beschikt de inspectie niet. Uit haar waarnemingen in het veld blijkt dat het zelfs voorkomt dat opleidingen daarmee rekening houden in hun programmering. Een voorbeeld is het geval waar een opleiding in een zeker dagdeel een onderwijsactiviteit wilde plannen, waar dat aanvankelijk niet het geval was. De opleiding stuitte daarbij op protesten van studenten, die hun bijbaan in gevaar zagen komen. Voor meer uitgebreide informatie over studieduur en rendementen wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

De overheid heeft met de technische universiteiten in het kader van het techniek-convenant (vijfjarige opleidingen) afspraken gemaakt over rendementen en verblijfsduur. De inspectie meent dat er geen tekenen zijn dat de afgesproken resultaten zullen worden behaald. De instellingen geven aan dat bij deze afspraken de studenten als derde partij niet betrokken zijn geweest. Om die reden acht men zich slechts gebonden aan de voorwaarde een optimaal studeerbaar programma aan te bieden.

In het kader van het bèta-convenant (vijfjarige opleidingen in de sector natuur) heeft de overheid soortgelijke afspraken gemaakt. De commissie die de voorstellen van de instellingen heeft beoordeeld, heeft daarover opgemerkt dat zij het realiteitsgehalte betwijfelt van deze afspraken. Deze commissie heeft althans geen zodanige voorstellen aangetroffen dat de verwachting gerechtvaardigd is dat te zijner tijd de afgesproken waarden zullen worden bereikt (propedeuserendement na één jaar van 70 procent, een post-propedeuserendement van 90 procent na vijf jaar).

Het kwalitatief rendement (in welke mate beantwoordt de opleiding aan de verwachtingen/eisen van de markt) wordt door de visitaties als goed beoordeeld in de sectoren natuur, techniek en gezondheid; in de andere sectoren als niet meer dan redelijk. De afgestudeerden vinden momenteel binnen een half jaar een passende baan. Afgestudeerden van technische opleidingen hebben momenteel al vaak een baan gevonden voor het afstuderen. Dit heeft zelfs negatieve effecten op de studieduur.

Het zicht op de aansluiting van de opleidingen op de arbeidsmarkt wordt belemmerd doordat volgsystemen voor alumni weinig voorkomen. Toch krijgen steeds meer opleidingen en instellingen aandacht voor dit aspect. Een bijdrage daaraan wordt geleverd door de oprichting van alumniverenigingen, het organiseren van een alumnidag en dergelijke. De door de VSNU in het jaar 2000 te publiceren arbeidsmonitor kan over dit onderwerp waardevolle informatie verschaffen. Uit een voorpublicatie blijkt dat de afgestudeerden momenteel weinig problemen ondervinden met het vinden van een baan. Ongeveer driekwart van de afgestudeerden heeft een functie, waarvoor de opleiding een vereiste is.



Voorts heeft circa 60 procent een baan waarvoor een wetenschappelijke opleiding een vereiste is. Ander onderzoek (Van Bos en De Gilder, 1996) wijst uit dat dit percentage in de loop der tijd kan toenemen.

2.1.4 Randvoorwaarden (organisatie, personeel en interne kwaliteitszorg)

Met de invoering van de wet Modernisering Universitaire Bestuursstructuur (met als karakteristieken de instelling van raden van toezicht, benoeming van beroepsdecanen - niet overal -, afschaffing van de vakgroepen) heeft eigenlijk iedere instelling gebruik gemaakt van de vrijheid de verdere opbouw van de organisatie vorm te geven naar eigen inzichten. Aspecten daarvan zijn onder andere: de clustering van faculteiten, de vorming van onderwijsinstituten met een eigen directeur, de benoeming van opleidingsdirecteuren, de vorming van afdelingen of capaciteitsgroepen, al dan niet corresponderend met de oude vakgroepen. Lang niet overal hebben de betrokkenen een helder zicht op taak-afbakening en bevoegdheden. Soms hebben de opleidingsdirecteuren de status van hoogleraar, soms ook niet. Ook valt op de soms sterke formele scheiding tussen onderzoek en onderwijs indien het onderzoek is ondergebracht in afzonderlijke onderzoeksinstituten.

Een constante factor in dit geheel is de opleidingscommissie. Zowel visitatiecommissies als inspectie zijn van oordeel dat de opleidingscommissies hun wettelijke rol beter kunnen spelen door actiever vorm te geven aan hun adviserende en evaluerende bevoegdheden. Er zou ook verbetering kunnen worden bereikt als meer hoogleraren zitting nemen in de commissies. Verder is het soms moeilijk om de studentenplaatsen geheel bezet te krijgen in de commissie.

Visitatiecommissies tonen zich, voor zover zij daar uitspraken over doen, tevreden over de kwaliteit van het personeel. Als gevolg van de spanning op de arbeidsmarkt dreigt er een tekort aan gekwalificeerd personeel in sectoren als techniek, in het bijzonder in de informatica. Ook dreigt een tekort bij enkele disciplines die in het laatste decennium een snelle groei hebben doorgemaakt, zoals communicatiewetenschap en bedrijfseconomie. Als gevolg van de te verwachten grote aantallen uittrekkers, door pensionering en een voortdurende spanning op de arbeidsmarkt, zou in de nabije toekomst de vervanging van het personeel wel eens op ernstige problemen kunnen stuiten.

Er is een toenemende aandacht voor de didactische kwaliteit van het personeel bij nieuwe benoemingen en bij het functioneren van het zittende personeel. Niettemin worden de onderzoeksprestaties bij de meeste opleidingen nog het hoogst gewaardeerd. Vooralsnog lijkt er geen sprake van een gelijkwaardige waardering van de prestaties op het gebied van onderwijs respectievelijk onderzoek.

Aan de kwaliteitszorg van de opleidingen besteden de visitatiecommissies aandacht door zich uit te spreken over de evaluaties die ten behoeve van het onderwijs door de instelling worden uitgevoerd. Tekortkomingen worden nogal eens geconstateerd bij meer integrale evaluaties van een jaarprogramma of het totale curriculum en bij de evaluatie van de specialisatiefase. De inspectie meent dat de instellingen op dit gebied daadkrachtiger vorm kunnen geven aan het kwaliteitsbeleid.

2.2 Hoger beroepsonderwijs

De visitatiecommissies, waarvan de rapporten in 1999 zijn gepubliceerd, zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de opleidingen. Dat geldt minder voor de opleidingen Informatie Dienstverlening en Management (IDM), waar drie van de zeven opleidingen onvoldoende kwaliteit hebben.

De inspectie constateert in de door haar in 1999 uitgebrachte rapporten over de evaluatie bestuurlijke hantering (EBH) van de visitaties door de instellingen, dat de meeste instellingen

in het algemeen bestuurlijk adequaat reageren op de bevindingen en aanbevelingen van visitatiecommissies. Met inzet wordt gewerkt aan verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Ook neemt zij waar dat vrijwel alle opleidingen zich bezighouden met herziening van hun onderwijsprogramma en onderwijskundige vernieuwingen, mede naar aanleiding van betreffende visitatie.

2.2.1 Onderwijsinhoud

De studieprogramma's van de opleidingen in het hoger beroepsonderwijs worden op hoofdlijnen als voldoende beoordeeld evenals de maatregelen ter verbetering daarvan.

Opleidingen zijn doende hun programma aan te passen aan de veranderende wensen van arbeidsmarkt en samenleving. De gewijzigde eisen die aan een beroep worden gesteld, leiden in de meeste gevallen tot een nieuw beroepsprofiel. Over deze ontwikkelingen onderhouden de opleidingen vrijwel allemaal intensief contact met beroepenveldcommissies. Alleen het beroepsbeeld dat door de meeste IDM-opleidingen wordt gehanteerd, sluit nog onvoldoende aan op ontwikkelingen in de beroepspraktijk.

Vrij globaal en abstract zijn geformuleerd: het profiel van de leraar speciaal onderwijs, het beroepsprofiel leraar basisonderwijs (BaO) en de landelijk ontwikkelde beroepsprofielen, zoals het zogenaamde Hobéon-profiel van de opleidingen Commerciële Economie (CE) - na de visitatie in de eerste cyclus. Per opleiding is vervolgens een vertaling noodzakelijk in een opleidingsprofiel: enerzijds om helder te maken waar de opleiding voor staat (profilering) en anderzijds om daadwerkelijk sturing te kunnen geven aan het curriculum. De inspectie neemt waar dat opleidingen variëren in de mate waarin en de wijze waarop een beroepsprofiel inhoudelijk is uitgewerkt in een opleidingsprofiel, daarvan eindtermen zijn afgeleid en deze eindtermen geconcretiseerd en geoperationaliseerd zijn in opleidingsdoelen en niveau-eisen. Zo blijkt dat geen van de opleidingen Technische bedrijfskunde (TB) de eindtermen in de vorm van concrete niveau-eisen geformuleerd heeft, dit in tegenstelling tot de opleidingen leraar BaO.

De ontwikkeling van het opleidingsprofiel door de opleidingen gebeurt in vrijwel alle gevallen in samenwerking met andere opleidingen, het betreffende landelijk opleidingsoverleg of met steun van een werkveld- of beroepenveldcommissie.

In de evaluatie van de kwaliteit van de opleidingen wordt de mate van sturing van het opleidingsprofiel inclusief eindtermen in het algemeen als voldoende beoordeeld, zowel door visitatiecommissies als door de inspectie. Zo oordeelt de inspectie bij de opleidingen leraar BaO dat de uitwerking van de eindtermen naar uitvoeringsniveau er toe heeft bijgedragen dat zij sturend zijn voor de inrichting van de verschillende fasen van het curriculum en voor de vormgeving van het onderwijs. Door een onvoldoende heldere en breed gedragen visie op het beroep, is het landelijk ontwikkelde opleidingsprofiel IDM daarentegen onvoldoende duidelijk en zijn bij de meeste opleidingen de eindtermen dan ook te weinig richtinggevend voor het curriculum. Ook is er nog in onvoldoende mate sprake van een duidelijk sturende werking van de eindtermen van de algemene operationele techniek (AOT)-opleidingen.

Het beroepsprofiel van de maritiem officier is daarentegen veel concreter. Het is een wettelijke verplichting dat een opleiding Maritiem Officier (MAROF) ook aan de eisen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voldoet. Als hiervan sprake is, geeft dit ministerie de internationaal erkende vaarbevoegdheid aan de afgestudeerden. Alle vier opleidingen blijken aan deze standaarden te voldoen. De sturing van deze richtlijnen komt de beroepsgerichtheid van het onderwijsprogramma ten goede. Programma's worden ontwikkeld die bijdragen tot het realiseren van niet direct beroepsgerichte, maar meer algemene HBO-doelen (management, wetgeving en communicatieve vaardigheden). Dit ontwikkelingsproces is echter nog bij geen van de opleidingen afgerond. Het proces en de resultaten daarvan zullen volgens de inspectie nadrukkelijk moeten worden gevolgd.



Er is in het algemeen sprake van een verbetering in de samenhang binnen onderwijsprogramma's, van de afstemming tussen theorie en van de praktijk- en de doelgerichtheid van de te onderscheiden leer- en vakgebieden. Naar de mening van de inspectie verdient verbetering van deze kwaliteitsaspecten toch blijvend de aandacht bij alle opleidingen, in het bijzonder de verticale samenhang en de afstemming van binnen- en buitenschools curriculum.

Voor de opleidingen MAROF en AOT geldt dat integrerende onderdelen weliswaar ontwikkeld worden, maar dat dit nog niet heeft geleid tot te beoordelen resultaten. De curricula van zes van de zeven IDM-opleidingen vertonen nog onvoldoende samenhang. De inspectie constateert daarentegen dat er bij driekwart van de opleidingen leraar BaO sprake is van een aanzienlijke verbetering van zowel de horizontale als de verticale samenhang binnen het curriculum.

Soms blijkt een aantal relevante ontwikkelingen in de beroepspraktijk nog niet voldoende uitgewerkt of vertegenwoordigd te zijn in een onderwijsprogramma. Zo moeten de opleidingen Communicatie (COMM) de economische inkleuring van hun onderwijs verder verbreden met aspecten uit sociaal-maatschappelijke en organisatorische vakgebieden. De inhoudelijke inbedding van nieuwe ontwikkelingen in het werkveld schiet bij een viertal opleidingen IDM te kort. De opleidingen TB kenmerken zich alle door een actuele beroepsgerichtheid.

Het studiemateriaal is meer en meer van goede kwaliteit. De inspectie vindt dat opleidingen, vooral door de invoering van nieuwe onderwijsvormen (probleemgericht onderwijs, projectonderwijs), genoodzaakt zijn veel aandacht te besteden aan de ontwikkeling en kwaliteit van studiemateriaal zoals studiehandleidingen, blokboeken en syllabi. Zonder kwalitatief goed studiemateriaal kunnen zelfstudie-uren niet efficiënt en doelgericht worden besteed. Het gegeven dat opleidingen steeds meer de beschikking hebben over ICT en over functionarissen die vaardig zijn in het gebruik hiervan, levert een bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van studiematerialen.

2.2.2 Onderwijsproces (studeerbaarheid)

Evenals in 1998 kunnen de opleidingen in het algemeen studeerbaar worden genoemd. Vrijwel alle opleidingen hebben in de afgelopen jaren vele verschillende en uiteenlopende maatregelen genomen, gericht op het wegnemen van studiebelemmerende factoren.

Bij alle opleidingen is er sprake van een min of meer geëxpliciteerde onderwijsvisie, in een aantal gevallen afgeleid van een instellingsbreed kaderstellend onderwijs- of didactisch concept. Centraal in deze onderwijsvisies staan vrijwel steeds het 'leren-leren'-concept en de onderwijsvormen probleemgestuurd onderwijs en projectonderwijs. Studenten moeten immers leren zelfstandig kennis te vergaren en vakoverstijgende, aan de (beroeps)werkelijkheid ontleende problemen in samenwerking met elkaar op te lossen. Dit bewerkstelligen is een opgave. Het ontwikkelingsproces waarin de opleidingen zich bevinden om het bovenstaande te realiseren, toont dan ook grote verschillen. Zo bevinden de meeste IDM-opleidingen zich nog in het begin stadium, terwijl veel opleidingen leraar BaO en TB hierin behoorlijk gevorderd zijn.

Een dergelijke visie vraagt eveneens om nieuwe didactische werkvormen. Opleidingen moeten een uitdagende leeromgeving creëren waarin complexe beroepsbekwaamheden worden geoefend door uitbreiding van het bestaande arsenaal met werkvormen als werkplaatsen, casuïstiek, simulatie of skill-training. De inspectie heeft waargenomen dat opleidingen daadwerkelijk nieuwe didactische werkvormen hebben geïmplementeerd. Opleidingen verschillen hierin echter enorm van elkaar en er is vaak nog onvoldoende sprake van een doelgerichte en evenwichtige afwisseling van de verschillende werkvormen waaronder hoor- en werkcolleges, instructies, groepswerk en practica. Hoorcollege's aan zeer grote groepen studenten worden vrijwel nergens meer gegeven.

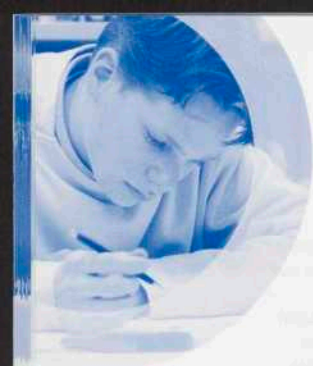
De kwaliteit van de studiebegeleiding is volgens de inspectie in het algemeen verbeterd, zeker wat betreft het wegnemen van studiebelemmerende factoren. Het merendeel van de opleidingen treft studievoortgang-bevorderende maatregelen gericht op het voorkomen van studievertraging en studie-uitval. De maatregelen bestaan bijvoorbeeld uit het wegnemen van drempels, betere spreiding van de studielast, voorkomen van struikelvakken alsmede het creëren van mogelijkheden om deficiënties weg te werken binnen het reguliere programma zoals rekenprogramma's bij de opleiding leraar BaO. Studiebegeleiding wordt in toenemende mate gericht op individuele studenten en minder op grote groepen studenten. De inspectie acht dit een goede ontwikkeling. Weliswaar heeft de verbetering van de zogenaamde 'kleine kwaliteit' de noodzakelijke aandacht gekregen, maar veelal nog met onvoldoende effect. Dit laatste aspect moet naar het oordeel van de inspectie beter de aandacht krijgen van de instellingen.

De meeste opleidingen beschikken over een geautomatiseerd studievoortgangs-registratiesysteem of zijn doende dit te implementeren. Van een goed werkend systeem dat op het juiste moment naar de juiste persoon de juiste informatie over studievoortgang geeft, is in het algemeen nog onvoldoende sprake. Niet alleen werken de systemen vaak niet op tijd en consequent. De gegevens kunnen veelal ook niet gegenereerd worden. Ook zijn gegevens van verschillende opleidingen onderling vaak niet vergelijkbaar. De inspectie is van mening dat het tenminste binnen éénzelfde instelling mogelijk moet zijn overeenkomstige kwantitatieve gegevens te genereren voor de opleidingen. De systemen worden tot op heden voornamelijk nog registratief gebruikt. De inspectie vindt dat in de meeste gevallen nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van beleidsrelevante informatie voor de analyse van knelpunten in het programma.

Het stagebeleid verbetert maar langzaam. Door het ontbreken van een helder en actueel beroeps- en opleidingsprofiel inclusief eindtermen, zijn bij de meeste opleidingen IDM de stagedoelen te weinig sturend voor het buitenschools curriculum. Ook zijn bij een aantal CE-opleidingen de stagedoelen nog steeds weinig concreet en daardoor niet alleen onvoldoende sturend maar ook onvoldoende toetsbaar. De inspectie vindt dat bij veel opleidingen het leereffect van de stage nog teveel afhankelijk is van factoren als de kwaliteit van de stageplaats, stagebegeleider of individuele student. Ook de stage-organisatie en -beoordeling zijn bij menige opleiding nog voor verbetering vatbaar; dat geldt in het bijzonder voor de begeleiding van MAROF-, AOT-studenten en studenten Informatica.

De geprogrammeerde studielast varieert per opleiding sterk. De inspectie constateert dat er bij de meeste opleidingen nog weinig harde gegevens voorhanden zijn over de feitelijke studielast. Van een structurele studielastmeting is bij de meeste opleidingen, waaronder de CE-opleidingen, nog slechts in geringe mate sprake. Voor de opleidingen TB geldt dat circa 20 procent van de opleidingen geen onderzoek doet naar de feitelijke studiebelasting. De opleidingen tot leraar speciaal onderwijs doen dit onderzoek wel regelmatig, mede vanwege hun specifieke karakter ('concurrency', inservice, deeltijd). Bij menige opleiding is nog sprake van onvoldoende spreiding van de studielast als gevolg van slechte planning van de tentamen- en examenperiodes.

Opleidingen besteden in toenemende mate aandacht aan toetsingsbeleid. De inspectie heeft, met visitatiecommissies, waargenomen dat opleidingen meer aandacht besteden aan het toetsingsbeleid. Dit beleid is geen sluitstuk meer van curriculuminnovatie. Tegelijkertijd blijkt dat in drie van de vier visitatierapporten die in 1999 verschenen zijn, de commissies zich negatief kritisch uitlaten over het niveau en de inhoud van toetsen (zie ook paragraaf 4.3.2). De toetsing bleek onvoldoende of matig relevant te zijn voor het bereiken van de gestelde leerdoelen. De inspectie acht een intensieve aandacht van de opleidingen voor toetsingen en toetsingsbeleid dan ook hoogst nodig, omdat er tot



op heden nog onvoldoende zicht is op de bijdrage die zowel niveau als inhoud van de toetsing hebben op het realiseren van de eindtermen.

De wijze van toetsen (diversiteit, praktijkgerichtheid) is weliswaar verbeterd vergeleken met voorgaande jaren, maar bij vrijwel alle opleidingen nog niet altijd consequent aangepast aan de nieuwe onderwijs en didactische werkvormen. De inspectie neemt daarentegen bij de opleidingen leraar BaO waar dat, in vervolg op de doorgevoerde veranderingen binnen het onderwijsproces, de opleidingen veel aandacht besteden aan toetsvormen zoals invoering van assessment en portfolio's, voortgangstoetsen, bloktoetsen en itembanken.

Het construeren en beoordelen van toetsen wordt vaker door meerdere docenten gedaan. Dat is een goede ontwikkeling. Het is bij de opleidingen CE opgevallen dat vorm en inhoud van de toetsen nog vaak worden bepaald door de individuele docenten. Evenals in 1998 signaleert de inspectie dat er bij opleidingen nog steeds sprake is van de beoordeling van groepsproducten, waardoor studenten de kans krijgen om mee te liften. De inspectie blijft bij haar opvatting dat bij vormen van project- of probleemgericht onderwijs groepsresultaten moeten kunnen worden onderscheiden van individuele prestaties. Zij constateert dat er bij de opleiding leraar BaO daarentegen sprake is van 'peer assessment', bedoeld om dit meeliftgedrag van studenten in onderwijsgroepen tegen te gaan.

2.2.3 Rendementen

Het kwalitatief rendement wordt door de meeste commissies als voldoende gekenschetst. Zo is de visitatiecommissie Informatica van oordeel dat de kwalificatie van de afgestudeerden bij alle opleidingen op één na voldoende is. Ook het werkveld toont zich in het algemeen tevreden over de kwaliteiten van de startende beroepsbeoefenaren. Daarentegen oordeelt de visitatiecommissie IDM bij slechts twee van de zeven opleidingen positief over de bereikte kwalificaties. In de opleidingen Communicatie wordt te weinig aandacht besteed aan de publieke sector als potentieel werkveld. Steeds meer opleidingen hebben een alumnibeleid als onderdeel van hun systeem van interne kwaliteitszorg. Van een systematisch en structureel gebruik van de op deze wijze verkregen gegevens, is echter volgens de inspectie nog nauwelijks sprake.

Het totaalrendement in het hoger beroepsonderwijs bedraagt nog net geen 60 procent (na zes jaar). De gemiddelde studieduur ligt rond de vier jaar, waarbij een lichte trend naar een iets kortere studieduur waarneembaar is (zie ook hoofdstuk 6). De gemiddelde studieduur komt nagenoeg overeen met de nominale studieduur, maar hierbij moet worden aangetekend dat het gemiddelde sterk beïnvloed wordt door studenten die verkorte programma's volgen.

Opleidingen hanteren in toenemende mate streefcijfers voor de kwantitatieve rendementen. De streef- en de feitelijke rendementen verschillen in de meeste gevallen behoorlijk van elkaar. Bij de meeste opleidingen dragen volgens de inspectie de op instroom- en doorstroomgerichte maatregelen dan ook nog onvoldoende bij aan die beoogde rendementen. Zij neemt bij vrijwel alle opleidingen waar dat deze nog onvoldoende de rendementscijfers analyseren en de verbetermaatregelen evalueren. Ook is er nog onvoldoende aandacht voor doelgroepgerichte maatregelen. De inspectie vindt dat de komende jaren hieraan nadrukkelijker aandacht moet worden besteed.

2.2.4 Randvoorwaarden

De kwaliteit van het personeelsbeleid is, met uitzondering van de IDM-opleidingen, volgens de visitatiecommissies verbeterd. De inspectie constateert dat de instrumenten functioneringsgesprekken en scholing binnen vrijwel alle opleidingen ingezet worden.

Docenten krijgen bij vrijwel alle opleidingen een intensieve training ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijsproces (constructie van taken, tutor, toetsen, student- en

stagebegeleiding). De docenten aan de opleiding leraar BaO zijn de laatste jaren tevens intensief geschoold in ICT-toepassingen.

De rol van de vaste docent is verschoven van overdracht van kennis naar begeleiding van het leerproces van de student. Als er binnen opleidingen sprake is van een hiaat in specifieke en actuele kennis, dan worden veelal gastdocenten ingezet. Het zijn vooral MAROF- en AOT-docenten die nadrukkelijk inhoudelijke scholing hebben gekregen. Door de veranderde visie op leren en in het verlengde daarvan de vernieuwde onderwijs- en didactische werkvormen, heeft scholing zich vooral gericht op het vergroten van de onderwijskundige en didactische deskundigheid van de docenten. Scholing heeft zich aanmerkelijk minder gericht op het uitbreiden en actualiseren van de vak-/beroepsinhoudelijke kennis en ervaring. Van stages van docenten in het beroepenveld is nog steeds sporadisch sprake, behalve bij de opleidingen leraar BaO. Dit is zorgwekkend.

Bij alle hogescholen zijn opleidingscommissies ingesteld. Deze commissies zijn met wisselende voortvarendheid aan de slag gegaan. De samenstelling van een dergelijke commissie wisselt frequent waardoor de leden zich soms elk jaar opnieuw moeten inwerken. Dat komt het effectief en efficiënt functioneren alsmede de herkenbaarheid van de opleidingscommissie niet ten goede. De inspectie constateert dat de animo van studenten om aan een opleidingscommissie deel te nemen gering is bij veel opleidingen. Redenen die hiervoor worden aangegeven zijn: de propedeusestudent kent de organisatie en opleiding nog te weinig om zinvol te kunnen functioneren, het derde jaar is meestal gevuld met stagelopen en in het vierde jaar moet men afstuderen.

De opleidingen besteden aandacht aan interne kwaliteitszorg. Opleidingen hebben diverse instrumenten ontwikkeld om onderdelen van het primaire proces te meten bijvoorbeeld in de vorm van cursus-, module- of blokevaluaties. Er ontbreekt bij de meeste opleidingen nog steeds een systematische en cyclische opzet gericht op kwaliteitsdefiniëring, -bewaking en -verbetering. Vanwege de verantwoordingsplicht is de inspectie van mening dat opleidingen hierin voortvarend verbeteringen moeten aanbrengen de komende jaren.

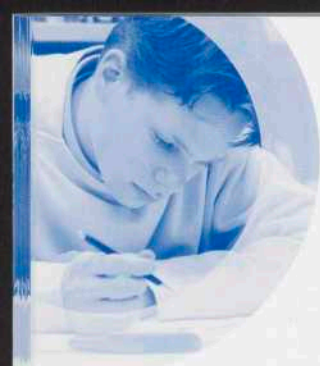
2.2.5 Duale opleidingen

Er ontstaat in het algemeen een grotere samenwerking tussen het bedrijfsleven en het onderwijs. Er zijn door bedrijfsleven en hogescholen diverse opleiding- of diplomatrajecten ontwikkeld, onder meer voor:

- zittende werknemers bij wijze van bij- of omscholing op HBO-niveau;
- studenten of nieuwe werknemers in de vorm van een duale opleidingsvariant (combinatie leren werken).

Als voorbeeld voor de laatste variant geldt de zogenaamde ING-IT Academie. Jongeren met een HAVO-, MBO- of VWO-diploma treden in dienst bij de ING-bank en volgen daarnaast vier jaar een informatica-opleiding aan een bestaande HBO-instelling. Deze opleiding is ondergebracht bij de Haagse Hogeschool, de Hogeschool Windesheim en Fontys hogescholen. Een vergelijkbaar initiatief is het zogenaamde Gilde-HBO binnen enkele HAO- en HSAO-opleidingen. Ook is er sprake van landelijk geïnitieerde duale opleidingen binnen de HBO-verpleegkunde. Gezondheidszorginstellingen hebben hun inservice-opleidingen, in het verlengde van het Samenhangend Stelsel Verplegende en Verzorgende beroepen, in de vorm van een duale opleiding overgeheveld naar hoger beroepsonderwijs- (en MBO-) instituten.

De inspectie is van mening dat bovenstaande ontwikkelingen de studententroom kan doen toenemen en dat er op deze wijze tegemoet wordt gekomen aan de behoefte aan gekwalificeerde arbeidskrachten. Ook kan naar haar oordeel de beroepsgerichtheid van opleidingen hierdoor verbeterd worden. Dit kan een positief effect hebben op de programma's van de reguliere dagopleidingen. Een dergelijke constructie kan tevens een goede aansluiting van opleiding en werkveld mogelijk maken (zo leert de ING-IT Academie de studenten nadrukkelijk omgaan met computerprogramma's waarmee bij deze bank wordt gewerkt).



Alle actoren die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het hoger beroepsonderwijs moeten de komende jaren beoordelen of de programma's van de duale varianten volwaardige programma's zijn en geen reductie vormen van die van de voltijdse varianten. Ook moet er aandacht uitgaan naar het voldoende doelgericht gebruiken van de werkervaringen van de betreffende studenten om de eindtermen te realiseren. Tevens vindt de inspectie het van belang om systematisch te evalueren of de inhoud van de betreffende programma's niet teveel bepaald zijn door het bedrijf, waardoor de opleidingen te smal en functiegericht worden. Speciale aandacht dient uit te gaan naar de doelgerichtheid en zorgvuldigheid van het vrijstellingenbeleid van sommige van deze opleidingen. Het is de inspectie gebleken dat niet altijd duidelijk is of aan de beroepscomponent een berekend aantal studiepunten is toegekend. Wat de consequenties zijn van het feit dat alleen de werkgever mag selecteren, is tot op heden onbekend.

De inspectie is van mening dat de komende jaren in het kader van de interne en externe kwaliteitszorg gericht aandacht moet worden besteed aan de kwaliteit van de duale opleidingsvarianten. Dit mede om te bewaken dat de betreffende programma's een reductie worden van de reguliere opleidingen.

3 EXTERNE KWALITEITSZORG

3.1 Algemeen

In onderstaande tabellen 3.1a (wetenschappelijk onderwijs) en 3.1b (hoger beroeps-onderwijs) zijn de clusters weergegeven van opleidingen die in de periode 1993/1999 zijn gevisiteerd en het aantal opleidingen waar de visitaties betrekking op hebben. Verder is in het laatste deel van de tabellen het aantal opleidingen vermeld dat een verklaring van zorgelijkheid heeft ontvangen. In de kolom 1999 is het aantal opleidingen weergegeven waar de inspectie in het natraject van de meta-evaluatie langdurig ernstige tekortkomingen heeft vastgesteld in de kwaliteit van het onderwijs, een en ander conform de herziene bestuurlijke afspraken van december 1998.

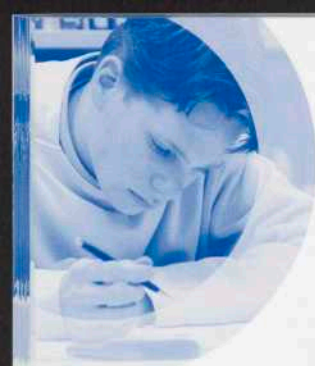
Tabel 3.1a Externe kwaliteitszorg in het wetenschappelijk onderwijs
getallen cursief en blauw = percentage

externe kwaliteitszorg	aantallen gevisiteerde clusters van opleidingen							aantallen gevisiteerde opleidingen							aantallen zorgelijke opleidingen, vanaf 1999 opleidingen met langdurig ernstige tekortkomingen						
	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
																					(a)
economie			1	1						5	26						2	3			
																	40	12			
gezondheidszorg	1				1	1		3		1	15		3		0		0	5			0
																		33			
gedrag + maatschappij	3		1	2	1	4	2	28		9	'11	4	23	16	9		2	4	0	2	0
															32		22	36			
natuur	1	1	1	4	2		1	4	7	13	41	12		9	1	0	*	1		0	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+cultuur	2	2	2	1	1			25	25	10	21	167			5	4	2	1		8**	
															20	16	20	5		5	
totaal	4	5	6	11	9	5	4	32	44	58	106	107	190	28	10	6	9	10	11	2	0
															31	14	16	9	10	7	

Bron: Inspectie van het Onderwijs (1995a, 1996b, 1997c, 1998c, 1999d)

* visitatierapport biedt geen mogelijkheid tot identificatie zorgelijke gevallen

(a) Bij vijf opleidingen uit het cluster Letteren zijn er onvoldoende gegevens.



Tabel 3.1b Externe kwaliteitszorg in het hoger beroepsonderwijs
getallen cursief en blauw = percentage

externe kwaliteitszorg HBO	aantallen gevisiteerde clusters van opleidingen						aantallen gevisiteerde opleidingen						aantallen zorgelijke opleidingen, vanaf 1999 opleidingen met langdurig ernstige tekortkomingen					
	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'94	'95	'96	'97	'98	'99
economie	7		2	2	1	3	47	50	37	14	44		3		1	1	0	
gezondheidszorg		1			1	2	1 ^a	14		7		43		2			0	0
gedrag+ maatschappij	1	1			1	2	21	17		4	43		2	4			2	
onderwijs					3	2			47	259					4	0		
techniek	2	2	1	2	2	3	50	1	21	24	81	53	5	-	0	1	0	
taal+cultuur				1					16									
totaal	9 ^b	4	7	8	5	8	11	43	134	331	138	140	10	6	5	4	0	
						^c	8					^d	8	14	4	1		

Bron: inspectie van het Onderwijs (1995b, 1996c, 1997d, 1998d, 1999g)

Visiterapport biedt geen mogelijkheid tot identificatie zorgelijke gevallen.

(a) Het betreft één opleiding die door de visitatiecommissie informatica is gevisiteerd; deze is niet in het eerste deel van de tabel opgenomen.

(b) De visitatie Informatica omvat de Hogere Informatica opleidingen en de opleidingen Bedrijfsinformatica. Deze opleidingen vallen onder de sectoren techniek of economie. In de tabel zijn ze in beide sectoren opgenomen.

(c) Drie clusters zijn in 1998 gevisiteerd; het natraject van de meta-evaluatie heeft in 1999 plaatsgevonden.

3.2 Bevindingen inspectie

3.2.1 Meta-evaluatie

Bij de meta-evaluatie beoordeelt de inspectie de kwaliteit van de uitgebrachte visitatie-rapporten. De ijkpunten die de inspectie hierbij hanteert, hebben betrekking op de reikwijdte van de visitaties en de wijze waarop de visitaties zijn uitgevoerd. Conclusies worden getrokken ten aanzien van de functies van de externe kwaliteitszorg: de mate waarin de verbetering van de onderwijskwaliteit en de externe verantwoording tot hun recht komen.

Wetenschappelijk onderwijs

De inspectie heeft in 1999 de meta-evaluaties uitgevoerd van de acht visitatierapporten die zijn verschenen over het wetenschappelijk onderwijs in 1998 vanaf oktober en in 1999². Bij twee rapporten uit 1998 (Onderwijskunde; Culturele Antropologie) heeft de inspectie kanttekeningen geplaatst bij de mate waarin de visitatierapporten aan de ijkpunten beantwoorden. De twee bedoelde rapporten kenden een afwijkend format van rapportage. Met name werd grote terughoudendheid betracht in het geven van feitelijke informatie over de onderscheiden opleidingen. Deze kanttekeningen gelden duidelijk niet voor de visitatierapporten die daarna verschenen zijn. De inspectie beoordeelt de kwaliteit van deze rapporten als goed tot uitstekend.

Een specifieke situatie geldt voor de visitatie van de letteren-opleidingen. Het betrof hier een gecombineerde onderwijs- en onderzoekvisite, waarbij alle onderdelen van de letteren-faculteiten in Nederland in één ronde zijn beoordeeld. Door de gecombineerde visitatie en door de complexiteit van het domein van de letterenstudies, zijn de functies die het visitatiesysteem beoogt onder druk komen te staan. Niettemin oordeelt de inspectie dat ook deze visitatie, met inachtneming van een aantal gesignaleerde tekorten, redelijk zorgvuldig is geschied. Het omvangrijke rapport heeft een bijdrage geleverd aan de openbare verantwoording omtrent de kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs, aan de verbetering van die kwaliteit.

² Het betreft de visitatierapporten Onderwijskunde; Culturele Antropologie; Pedagogische Wetenschappen; Letteren; Communicatiewetenschap; Sociologie; Aardwetenschappen; Tandheelkunde.

Hoger beroepsonderwijs

De inspectie heeft in 1999 de meta-evaluatie uitgevoerd van zes visitaties in het hoger beroepsonderwijs (61 opleidingen)². De inspectie is van oordeel dat in deze visitatie-rapporten in het algemeen voldoende aandacht is besteed aan de relevante rubrieken en onderliggende aspecten van de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie is positief over de wijze waarop de visitaties zijn uitgevoerd. De samenstelling van de commissies, de informatiebronnen, de toegepaste procedures en instrumenten, de reflectie op de voorgaande visitatie en de onderbouwing van bevindingen, conclusies en aanbevelingen, zijn op hoofdlijnen adequaat. Alle visitatierapporten voldoen aan de verantwoordings- en verbeterfunctie.

3.2.2 Opleidingen met (langdurig) ernstige tekortkomingen

In 1999 zijn voor het eerst de herziene bestuurlijke afspraken (medio december 1998) toegepast. Volgens de nieuwe regeling wendt de inspectie zich enkel met een advies tot de minister, wanneer zij van mening is dat bij een (groep van) opleiding(en) de kwaliteit van het onderwijs gedurende een reeks van jaren onvoldoende is geweest én er na het horen van de instelling/opleiding niet het vertrouwen bestaat dat binnen afzienbare tijd (één jaar) de tekortkomingen dan wel de oorzaken daarvan zijn opgeheven. Voor het bepalen van langdurig ernstige tekortkomingen baseert de inspectie zich op de visitatierapporten. In het toetsingskader dat de inspectie hierbij gebruikt, staan - conform de gemaakte afspraken - de kwaliteit van de onderwijsinhoud en het onderwijsproces centraal. Zaken in de randvoorwaardelijke sfeer alsmede het kwalitatief en kwantitatief rendement, worden bij de bepaling van de ernstige tekortkomingen betrokken voor zover deze gerelateerd zijn aan onderwijsinhoud en -proces. In geval van zorg over de kwaliteit van het onderwijs vraagt de inspectie aan de instelling een bestuurlijke reactie op het rapport. De inspectie voert, na ontvangst van de reactie, gesprekken met de opleiding en gaat daarbij tevens na of men bestuurlijk adequaat heeft gereageerd op de bevindingen van de visitatiecommissie.

Wetenschappelijk onderwijs

In het wetenschappelijk onderwijs heeft de inspectie naar aanleiding van de visitatierapporten uit 1998 in het verslagjaar gesprekken gevoerd met vijf opleidingen. De inspectie heeft bij geen van deze opleidingen aanleiding gezien de minister conform de daartoe afgesproken procedures op de hoogte te stellen van langdurig ernstige tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijs.

De oordeelsvorming van de inspectie ten aanzien van tekortkomingen in de kwaliteit bij acht letterenopleidingen, wordt in 2000 afgerond.

Naar aanleiding van de visitatierapporten uit 1999 heeft de inspectie bij vier opleidingen een bestuurlijke reactie van de betreffende instelling gevraagd. De afronding van het meta-natrace van de inspectie hierover vindt plaats in 2000.

Hoger beroepsonderwijs

In het hoger beroepsonderwijs is de inspectie aan de hand van negen visitatierapporten nagegaan of er sprake was van ernstige tekortkomingen. Dit bleek aan de orde te zijn bij achtentwintig (28 procent) van de in totaal honderdveertig betrokken opleidingen. In geen van de gevallen bleken de ernstige tekortkomingen van langdurige aard te zijn. In alle gevallen heeft de inspectie een nader onderzoek ingesteld naar de maatregelen die de instellingen hebben genomen om de situatie te verbeteren. De instellingen zijn op de hoogte gebracht van de conclusies van de inspectie. Bij de reguliere evaluatie van de bestuurlijke hantering van de visitatierapporten (zie hieronder) zal de inspectie bijzondere aandacht besteden aan deze gevallen.

² Het betreft de visitaties Technische Natuurkunde; Bouwkunde; Civiele Techniek; Planologie; Geodesie en Hydrografie; Chemische Technologie en Laboratoriumopleidingen; Communicatie-opleidingen; Informatie Dienstverlening en Management; Boekhandel en Uitgeverij; Informatica-opleidingen.

Evaluatie bestuurlijke hantering

Ongeveer twee jaar na publicatie van het visitatierapport evalueert de inspectie de maatregelen die de instellingen en opleidingen getroffen hebben naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van de visitatiecommissie: de evaluatie bestuurlijke hantering. De opleidingen worden verzocht om informatie toe te zenden in de vorm van een 'stand van zaken notitie' en andere relevante beleids- en voorlichtingsdocumenten. Vervolgens worden gesprekken gevoerd met het opleidingsmanagement en met de opleidingscommissie.

Wetenschappelijk onderwijs

De evaluatie bestuurlijke hantering heeft in 1999 betrekking op de (initiële) clusters van opleidingen biologie, economie, elektrotechniek, rechtsgeleerdheid en wijsbegeerte, alsmede de programma's van de instituten voor internationaal onderwijs en de (ten tijde van de visitatie volledig post-initiële) universitaire lerarenopleidingen. Het algemene beeld is dat de opleidingen serieus werk maken van het natraject van de visitatie. Tal van aanbevelingen van de visitatiecommissies hebben geleid tot bijstelling van het facultair beleid. In die gevallen waarin de faculteit of de opleiding aanbevelingen niet overnam, of deze moest plaatsen in een prioritering naar volgorde en middeleninzet, bleek een dergelijk besluit nagenoeg steeds te berusten op een zorgvuldige afweging. Het tempo waarin de aanpassingen en verbeteringen tot stand komen, laat naar het oordeel van de inspectie nogal eens te wensen over. Op dit punt zou dan ook nog aanmerkelijke vordering gemaakt kunnen worden. Bij een aantal opleidingen zijn de aanbevelingen van de visitatiecommissie meegenomen in een proces van herprogrammering waarvoor de redenen buiten de visitatie gelegen waren. In het bijzonder geldt dit voor de clusters biologie en elektrotechniek, die ten tijde van de visitatie een herprogrammering van vier naar vijf jaar voorbereidden, respectievelijk uitvoerden.

Voor een uitvoerig verslag van de evaluatie van de bestuurlijke hantering van de visitaties die in 1996 hebben plaatsgevonden en waarvan de rapporten in 1997 beschikbaar zijn gekomen, wordt verwezen naar het inspectierapport 'Externe kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs' (Inspectie van het Onderwijs 2000b).

Hoger beroepsonderwijs

In het hoger beroepsonderwijs is in het verslagjaar bij 93 opleidingen de evaluatie bestuurlijke hantering uitgevoerd: de opleidingen leraar Speciaal Onderwijs (3), leraar Basisonderwijs (41), Technische Bedrijfskunde (20) en Commerciële Economie/Small Business (29). Op basis van opleidingsdocumenten en gesprekken op alle opleidingen komt de inspectie tot het oordeel dat de betreffende opleidingen in het algemeen de kritische kanttekeningen en aanbevelingen van de visitatiecommissies ter harte hebben genomen. De inspectie is tevens expliciet nagegaan of er bij de zeven opleidingen die naar aanleiding van de visitatie eerder zorgelijk waren verklaard, (nog steeds) sprake is van ernstige tekortkomingen. Bij zes bleek dat niet meer het geval te zijn; één opleiding met langdurig ernstige tekortkomingen is gemeld aan de minister. Deze opleiding heeft van de minister een waarschuwing gekregen. De minister en de inspectie zijn voor deze opleiding een specifiek toezichtstraject overeengekomen.

Voor een uitvoerig verslag van de evaluatie bestuurlijke hantering die in 1999 is uitgevoerd, wordt verwezen naar het inspectierapport 'Externe kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs 1999' (Inspectie van het Onderwijs, 2000c).

3.3 Aangewezen onderwijs

3.3.1 Externe kwaliteitszorg ex WHW, artikel 1.18

In 1999 heeft de inspectie van het onderwijs het rapport 'Kwaliteitszorg aangewezen instellingen' (Inspectie van het Onderwijs, 1999e); beleid en uitvoering van artikel 1.18 WHW gepubliceerd. Dit artikel behelst onder meer: het regelmatig laten beoordelen van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instellingen door onafhankelijke deskundigen en het openbaar maken van de uitkomsten van deze beoordeling. Het bekostigd hoger onderwijs kent daartoe het visitatiesysteem. Een belangrijke conclusie van dit rapport is dat slechts zeer weinig van de aangewezen instellingen die hoger beroepsonderwijs verzorgen, voldoen aan alle bepalingen van artikel 1.18 WHW. Als gevolg daarvan ontbreekt het aan inzicht in de kwaliteit van deze aangewezen opleidingen. Hierdoor kan de inspectie haar rol als toezichthouder niet naar behoren uitvoeren.

Vrijwel alle aangewezen instellingen voor wetenschappelijk onderwijs participeren in het visitatiesysteem van het bekostigd onderwijs. Daarnaast heeft de inspectie bij de Universiteit Nijmegen onderzoek laten uitvoeren naar de kwaliteit van het onderwijs. Hiermee voldoen alle aangewezen instellingen voor wetenschappelijk onderwijs wel aan de bepalingen van artikel 1.18 WHW.

Mede naar aanleiding van de conclusie in bovengenoemd rapport, heeft de minister een werkgroep ingesteld die zich heeft gebogen over de externe kwaliteitszorg van aangewezen instellingen van hoger onderwijs. De werkgroep heeft eind 1999 een voorstel gepresenteerd voor een systeem van externe kwaliteitszorg, dat opgezet moet worden door PAEPON (de grootste overkoepelende organisatie van aangewezen instellingen). Daarbij zal gebruik worden gemaakt van een toetsingskader dat is afgeleid van het toetsingskader dat de inspectie hanteert voor het bekostigd onderwijs.

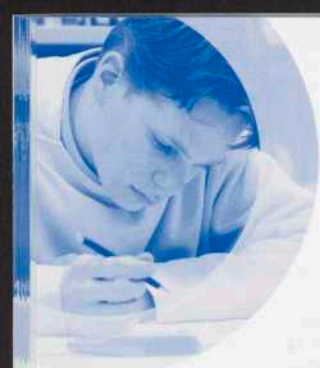
De minister is voornemens om de instellingen, die lid zijn van PAEPON te betrekken bij het voorgenomen systeem van externe kwaliteitszorg. De aangewezen instellingen die geen lid zijn van PAEPON, zijn uitgenodigd om aan te geven op welke wijze zij vorm zullen geven aan de externe kwaliteitszorg. Met het stelsel van externe kwaliteitszorg voor de aangewezen instellingen zal in 2000 een start worden gemaakt.

3.3.2 Aanvragen voor aanwijzing

In het jaar 1999 is de inspectie bij vier aanvragen voor aanwijzing ex artikel 6.9 WHW gekomen tot een positief advies. Dit betreft de volgende instellingen:

- Thorn Kreato Muziekacademie in Thorn;
- Instituut voor Bestuurs-, Beroeps- en Bedrijfsdiensten (IBBB) in 's Hertogenbosch;
- IVA Driebergen b.v. Instituut voor Autobranche & Management in Driebergen;
- Stichting NTI Hogeschool in Voorschoten.

De Minister van OCenW heeft inmiddels het besluit genomen voor al deze instellingen tot aanwijzing over te gaan.



4 THEMA'S

4.1 Allochtonen

4.1.1 In- en uitstroom

Instroom

Het recente SCP-rapport (Tesser, Mertens en Van Praag, 1999) en de analyse van de inspectie (zie VO, paragraaf 2.8) maakt duidelijk dat van het groeiende contingent allochtone leerlingen dat aan het voortgezet onderwijs begint, er nog steeds maar weinig aan het eindexamen HAVO of VWO toekomen. Er wordt geconstateerd dat allochtonen veel vaker voor het examen zakken en dat hun eindexamencijfers gemiddeld beduidend lager zijn dan van autochtonen. Het algemeen voorkomende verschijnsel dat de cijfers van de schoolonderzoeken hoger zijn dan bij het centraal schriftelijk eindexamen, doet zich bij de minderheden in veel sterkere mate voor. De ondervertegenwoordiging in de hogere regionen HAVO/VWO vertaalt zich in de lage relatieve deelname aan het hoger onderwijs, vooral van Turken en Marokkanen. De doorstroming van allochtone leerlingen uit deze groepen, die aan het voortgezet onderwijs beginnen, blijft dus nog aanzienlijk achter. Als allochtonen voor het eindexamen slagen, stromen ze goed door naar het hoger onderwijs. Een kwantitatief beeld van deze toestroom naar het hoger onderwijs is gegeven in hoofdstuk 6. Het is de inspectie opgevallen, dat nogal veel projecten zijn gericht op het vergroten van de instroom van allochtonen uit de laatste fase van het voortgezet onderwijs. In gesprekken met projectleiders werd de inspectie gesterkt in haar opvatting dat het aangrijpingspunt voor dergelijke projecten (veel) vroeger moet liggen dan de tweede fase voortgezet onderwijs.

Doorstroom en uitstroom

Over de studieresultaten van de verschillende groepen allochtone studenten in het hoger onderwijs is nog weinig bekend. Op onderzoek van enkele instellingen is de indruk gebaseerd dat studenten van buitenlandse herkomst, na een wat tragere start, niet minder presteren dan Nederlandse. In de onderzoekspopulaties is echter het aandeel van studenten van bijvoorbeeld Turkse en Marokkaanse herkomst met een Nederlandse vooropleiding zo klein, dat het moeilijk lijkt de conclusies ook op deze groepen te betrekken. Rendementsgegevens die hierin duidelijkheid kunnen verschaffen, zijn echter tot op heden niet beschikbaar. De reden die hiervoor wordt aangevoerd, is dat de gegevens uit de cohortgewijze studievoortgangsregistratie niet kunnen worden herleid tot de verschillende groepen allochtone studenten. Zij staan in het algemeen niet als zodanig geregistreerd, ondanks de afspraken die hierover zijn gemaakt in de afgelopen jaren. De inspectie verwacht in 2000 op grond van de koppeling van het Centraal register inschrijving hoger onderwijs (CHRIHO) aan bevolkingsregisters een landelijk beeld te krijgen van aantallen aanwezige, in- en uitstromende studenten per opleiding uitgesplitst naar etniciteit, alsmede van hun studievoortgang. Landelijke ontwikkelingen op het gebied van instroom en studievoortgang kunnen dan over een reeks van jaren worden gevolgd. Voor het concipiëren en evalueren van instellingsbeleid is het echter nodig dat instellingen deze gegevens ook zelf verzamelen en terugkoppelen naar de eigen opleidingen. De inspectie heeft de indruk dat de opstelling van de HO-instellingen ter zake aarzeland is.

Sinds geruime tijd doen instellingen, individueel of onder auspiciën van het Expertise Centrum Allochtonen Hoger Onderwijs (ECHO), pogingen verbetering te brengen in de positie van allochtone studenten. ECHO constateert echter dat het allochtonenbeleid van de instellingen beperkt blijft tot projectenbeleid en bijgevolg nog steeds in een isolement verkeert. Implementatie in bredere lagen van de instellingen verloopt zeer moeizaam.



Er is ook weinig kennis over cijfermatig onderbouwde effecten op iets langere termijn (twee tot vier jaar) van al deze projecten. Verschil van inzicht bestaat er over de noodzaak voor bepaalde groepen allochtone studenten specifieke maatregelen te treffen. Specifiek allochtonenbeleid zou stigmatiserend werken. Dit debat wordt echter meestal gevoerd zonder veel feitelijke onderbouwing.

Positie op de arbeidsmarkt

In hoofdstuk 6 wordt onder meer een korte beschouwing gegeven over de maatschappelijke positie van afgestudeerden van het hoger beroepsonderwijs. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen allochtonen en autochtonen. De kwantitatieve gegevens hebben betrekking op de afgestudeerden 1996/1997. Daarom moet bij de duiding van de gegevens rekening worden gehouden met het minder actuele karakter. Uit de overzichten kunnen enkele belangrijke conclusies worden getrokken.

Ten eerste: het algemene beeld van de sectoren waarin allochtonen en autochtonen werkzaam zijn, is grofweg hetzelfde. Allochtonen hebben in mindere mate betaald werk, zijn iets meer werkloos (6 procent van de onderzochte populatie), en vervolgen wat vaker een vervolgstudie dan autochtonen. Ten tweede: een zelfde conclusie kan worden getrokken wat betreft de aansluiting van het werk op de gevolgd opleiding. Allochtonen vinden iets minder vaak een baan die aansluit bij de opleiding dan autochtonen, maar een zelfde percentage allochtonen als autochtonen vindt een baan op het niveau van de gevolgd opleiding. De salarissen die aan allochtonen en autochtonen betaald worden, liggen op ongeveer gelijk niveau.

4.1.2 Aanbod Nederlands als tweede taal en intercultureel onderwijs in de lerarenopleidingen

Gebleken is dat het didactisch handelen van leraren op scholen met veel allochtone leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs tekortschiet. De inspectie is nagegaan hoe leraren in hun opleiding worden voorbereid op het lesgeven aan allochtonen en op het intercultureel onderwijs (ICO). De bevindingen zijn als volgt.

PABO's

Op alle PABO's wordt aandacht geschonken aan Nederlands als Tweede Taal (NT2). Veelal als een apart onderdeel, aangehangen bij het vak Nederlands. Van een integraal beleid, waarbij ook aandacht aan taal wordt besteed bij andere leer- en vormingsgebieden systematisch en in samenhang met het vak Nederlands, is evenwel nog nauwelijks sprake. Zes PABO's hebben een speciaal beleid ten aanzien van werving en begeleiding van allochtone studenten. In dit kader werken de opleidingen samen met onder andere ECHO. Het blijkt dat een actief wervingsbeleid gericht op de verhoging van de instroom van allochtone studenten, in de regel niet leidt tot het gewenste resultaat. Uitzondering hierop zijn het Project Allochtonenbeleid en de SPRONG-opleiding - een tweejarig opleidingsprogramma voor hoger opgeleide allochtone studenten in Rotterdam - van de Ichthus Hogeschool Rotterdam. Ook het aantal allochtone docenten op de PABO's blijft gering.

In de opleidingen voor leraar basisonderwijs is aandacht voor ICO al enige jaren onderwerp van evaluatie. Twee achtereenvolgende visitatiecommissies hebben er uitspraken over gedaan. De inspectie heeft zich bij de evaluatie van het bestuurlijk handelen van de hogescholen een oordeel gevormd over de omvang en de kwaliteit van dit aspect.

De inspectie constateert dat bijna alle opleidingen ICO expliciet op verschillende plaatsen in het curriculum hebben opgenomen. De mate waarin dit gebeurt loopt uiteen: enkele losse vakken en keuzemodulen in de basisjaren; bredere differentiaties waarin ICO is ondergebracht in de afstudeerfase; ICO als rode draad in een intercultureel onderwijsprogramma met duidelijke opbouw die leidt tot een differentiatie multi-etnisch onderwijs in het vierde jaar.

Bij een beperkt aantal opleidingen komt het multiculturele karakter van de samenleving tot uiting op kennis- en attitudeniveau van studenten. Een aantal andere opleidingen is bezig met de ontwikkeling van een ICO-lijn of heeft hiervoor ruimte gereserveerd in het totale curriculum.

Drie opleidingen geven aan dat ICO in het curriculum geen hoge prioriteit heeft. De studenten van deze opleidingen vinden overwegend een baan op een school met voornamelijk van oorsprong Nederlandse leerlingen.

De (verplichte) ICO-stage is voornamelijk geprogrammeerd in het derde studiejaar, eventueel gevolgd door een facultatieve stage in het vierde jaar. Slechts eenmaal heeft de inspectie geconstateerd dat de binnenschoolse voorbereiding van studenten op deze stage niet voldoende is.

Voor ruim een kwart van de opleidingen is een stage op een school met een hoog percentage allochtone leerlingen moeilijk te realiseren. De voornaamste oorzaak hiervoor is het beperkte aantal beschikbare scholen in de nabijheid van de opleiding. Opleidingen ondervangen dit probleem door: stagescholen te zoeken in de Randstad of grote steden; contacten te leggen met PABO's in de Randstad; het organiseren van ICO-werkweken (in Rotterdam of Den Haag) waarin studenten door bezoeken aan scholen met hoge percentages allochtone leerlingen kennismaken met deze problematiek; of studenten lessen te laten verzorgen op asielzoekerscholen.

Bijna een zesde van de opleidingen geeft aan dat een stage op een multiculturele school geen verplicht onderdeel is in het curriculum.

Lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs

De tweedegraads lerarenopleidingen voortgezet onderwijs in Rotterdam en Amsterdam besteden sinds jaren veel aandacht aan de voorbereiding van de studenten op het functioneren als leraar in een multiculturele samenleving. Zij verbinden die theoretische aandacht met de beroepsvoorbereidende onderdelen van het curriculum. Bij de overige opleidingen dient de aandacht verder versterkt te worden voor intercultureel onderwijs in algemene zin en voor de ondersteuning van specifieke doelgroepen.

De inspectie heeft bij de universitaire lerarenopleidingen ook grote verschillen in aandacht voor ICO vastgesteld.

De omvang van de universitaire opleiding op het leraarschap bedraagt een jaar, waarvan een half jaar voor de theoretische component. Binnen de beperkte mogelijkheden worden door de opleidingen van UvA, VU en RUL aparte modules ICO gegeven en doen de studenten ook in de stage ervaring op met het lesgeven aan heterogeen samengestelde groepen. Met de aanbeveling en het inventariserend onderzoek dat in opdracht van de Projectgroep ICO en ECHO is uitgevoerd, is in veel gevallen nog weinig gedaan. Bij de meeste opleidingen is ICO nog steeds een marginaal onderdeel.

4.1.3 Conclusie

De instroom van allochtonen in het hoger onderwijs is nog steeds relatief laag. Allochtonen met een diploma uit het voortgezet onderwijs stromen even goed of zelfs beter door naar het hoger onderwijs als autochtonen. Over hun studiesucces in het hoger onderwijs valt niet veel te zeggen, maar eenmaal afgestudeerd is hun positie op de arbeidsmarkt nagenoeg gelijkwaardig aan die van autochtonen.

In het opleidingsaanbod van de lerarenopleidingen primair en voortgezet onderwijs dient meer aandacht te komen voor een integraal taalbeleid. Nu is nog te veel sprake van een versnipperd aanbod.

De lerarenopleidingen in de Randstad besteden zowel in de theoriecomponent als in de praktijkcomponent ruim aandacht aan aspecten van ICO. De afgestudeerden zijn in beperkte mate startbekwaam voor ICO; verdergaande specifieke ICO-deskundigheidsbevordering tijdens de beroepsuitoefening is vooralsnog nadrukkelijk gewenst.

In de WHW is weinig vastgelegd over de verschillende aspecten van tijd die kenmerkend zijn voor de uitvoering van het onderwijs door de instellingen. De wet schrijft alleen de nominale duur voor van de opleidingen alsmede het minimale aantal, nominale uren studielast voor een door de overheid erkend diploma. Zo bedraagt de nominale studieduur in het hoger beroepsonderwijs als regel vier jaar. In het wetenschappelijk onderwijs bedraagt de nominale studieduur bij de meeste opleidingen ook vier jaar, de opleidingen tandheelkunde, de technische opleidingen (sinds 1995) en de bèta-opleidingen (sinds 1999) kennen een nominale studieduur van vijf jaar, de opleidingen geneeskunde zes jaar. In al deze gevallen is de vereiste nominale studielast gelijk aan het aantal studiejaars maal tweeënveertig studiepunten, waarbij een studiepunt voor de gemiddelde student overeenkomt met een nominale studielast van veertig uur per week. Voor een vierjarige opleiding betekent dit dat de nominale studielast in totaal minimaal 6.720 uur bedraagt. Uit de controle van de OER (zie ook hoofdstuk 5) door de inspectie blijkt dat alle opleidingen in het hoger onderwijs in formele zin voldoen aan deze wettelijke vereisten.

Met het oog op de doelmatigheid van de vigerende wetgeving is het van belang zicht te krijgen op de werkelijkheid achter deze regelingen. Uit talrijke gegevens blijkt immers dat de werkelijkheid een heel ander beeld biedt dan het beeld dat de wetgever voor ogen heeft. Zo blijkt de gemiddelde studieduur in het wetenschappelijk onderwijs aanzienlijk boven de nominale duur uit te gaan, en blijkt de feitelijke studielast vaak aanzienlijk lager te liggen dan de wet vereist (Inspectie van het Onderwijs, 1997 en 1998). Dit laatste verschijnsel doet zich op ruime schaal voor in het hoger beroepsonderwijs.

Aspecten van tijd die bepalend zijn voor de feitelijke studieduur, zijn de feitelijke studielast en de studie-inzet van de student (het aantal uren dat deze per week of per jaar aan de studie besteedt). Naarmate de feitelijke studielast lichter is dan de wettelijk vereiste en de inzet van de student groter is, wordt de werkelijke studieduur kleiner. Een zuivere één op één relatie is echter niet aanwezig, want uit het eerder genoemde onderzoek blijkt eveneens dat een te lichte studie uitnodigt tot een relatief geringe studie-inzet. En mutandis mutatis, zware studies leiden tot een boven modale inzet van de student. In dit licht moet onder zwaar worden verstaan die programma's, waarvan de werkelijke studielast in de buurt komt van de nominale. Dit geldt zowel voor het hoger beroeps- als het wetenschappelijk onderwijs.

In relatie tot dit onderwerp vraagt de overheid de instellingen om gegevens te verstrekken over de rendementen en de studieduur. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar de propedeuse en de post-propedeuse. Aan beide aspecten stelt de overheid overigens geen wettelijke eisen. In de aanvullende regelgeving blijkt de overheid echter wel opvattingen te hebben over deze aspecten. Als voorbeeld dient het recent afgesloten bèta-convenant voor de opleidingen uit de sector natuur van het wetenschappelijk onderwijs, waarin de instellingen zich verplicht hebben te streven naar een propedeuserendement na één jaar van 70 procent en een post-propedeuserendement na vijf jaar van 90 procent. Een en ander uiteraard te realiseren onder de voorwaarde dat er voldaan wordt aan het wettelijk vereiste omtrent de studielast.

Uit het voorgaande blijkt dat de inzet van de student, vooropgesteld dat het in orde is met de studielast, van cruciale betekenis is. Het is algemeen bekend dat een goed opgebouwd programma uitnodigt tot studeren. Met het oog daarop heeft de inspectie een beperkt onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de instellingen, in dit geval uit het hoger beroepsonderwijs, vorm hebben gegeven aan de inrichting van het onderwijs op dit punt. Dit is gebeurd door bij wijze van steekproef vierentwintig studiegidsen te analyseren uit verschillende sectoren van het hoger beroepsonderwijs. Het betrof studiegidsen van opleidingen uit enige visitatieclusters¹, waarvan de evaluatie van de bestuurlijke

hantering in 1999 door de inspectie is uitgevoerd. De inspectie heeft zich geconcentreerd op de aspecten:

- geprogrammeerde aantal onderwijsweken;
- programmatijd;
- zelfstudietijd.

Hierbij zijn de volgende definities gehanteerd.

Het aantal geprogrammeerde onderwijsweken per jaar; dit betreft alle activiteiten ten behoeve van de studie met inbegrip van zelfstudietijd.

De onderwijs- of programmatijd is de tijd waarin de student onderwijs volgt of begeleiding krijgt in de vorm van bijvoorbeeld colleges, practica en stagebegeleiding.

De zelfstudietijd is de tijd, die de student zelfstandig, buiten de onderwijs- of programma-tijd om, besteedt aan de lesstof om het vereiste beheersingsniveau te bereiken.

4.2.1 Algemene bevinding

Enkele studiegidsen zijn zo helder gestructureerd, dat de gegevens over het geprogrammeerde aantal onderwijsweken en programmatijd op eenvoudige wijze zijn af te lezen of te bepalen. Bij de meeste studiegidsen moet echter als het ware een speurtocht worden ondernomen om na te gaan wat de student feitelijk aan tijd geboden wordt. De gegevens die hieronder aan de orde komen, moeten daarom ook als beste schattingen worden beschouwd. De inspectie is van mening dat veel opleidingen nog het nodige kunnen doen om de studiegidsen op dit punt te verbeteren.

Met betrekking tot de zelfstudietijd moet worden opgemerkt dat deze als kwantitatief gegeven niet in de studiegidsen voorkomt. Deze kan worden bepaald door uit te gaan van de fictie dat de feitelijke studielast overeenkomt met de nominale. Dat betekent dat de op die wijze bepaalde zelfstudietijd beschouwd moet worden als een bovengrens. In de regel is de werkelijke zelfstudietijd aanzienlijk minder, omdat de feitelijke studielast lager is dan de nominale.

4.2.2 Geprogrammeerde onderwijsweken

De analyse van de studiegidsen wijst uit dat het aantal geprogrammeerde onderwijsweken voor de onderzochte opleidingen varieert van zesendertig tot vierenveertig weken. In deze periode kunnen in alle gevallen de jaarlijks benodigde tweeënveertig studiepunten worden behaald. Indien minder dan tweeënveertig onderwijsweken worden geprogrammeerd, betekent dit dat blijkbaar van de student een grotere studie-inzet wordt verwacht dan veertig uur per week. De inspectie heeft bij de onderzochte opleidingen geen aanwijzingen gevonden dat dit aannemelijk is en vraagt zich daarom af of deze opleidingen in formele zin aan de wet voldoen.

4.2.3 Programmatijd en zelfstudietijd

In onderstaande tabel worden per studiejaar enkele gegevens verstrekt over de gemiddelde onderwijs- of programmatijd bij gelijksoortige opleidingen.

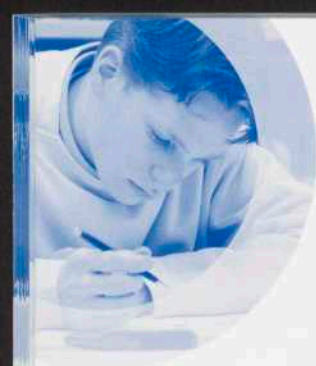
Tabel 4.2.3 Overzicht programmatijd per studiejaar (in uren per jaar)
bij enkele groepen van HBO-opleidingen, studiegidsen 1998/1999

	jaar 1	jaar 2	jaar 3*	jaar 4*
commerciële economie	503	527	349	420
elektrotechniek	578	601	445	371
logopedie	759	749	295	459
technische bedrijfskunde	848	756	369	386

* exclusief tijd voor begeleiding stage en afstudeerscriptie

Bron: Studiegidsen 1998/1999

* Visities hoger beroepsonderwijs commerciële economie, elektrotechniek, logopedie, technische bedrijfskunde.



Bij de tabel kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden.

- 1 Voor de studiejaar 3 en 4 bleek het niet mogelijk de werkelijke programmatijd te bepalen, omdat de studiegidsen geen gegevens verschaffen over de tijd die docenten aan de begeleiding van de stage en de afstudeerscriptie besteden. De inspectie vindt dat de studiegidsen deze wel op zouden moeten nemen om aan de student duidelijk te maken waar hij in dit verband recht op heeft.
- 2 De (fictieve) zelfstudietijd kan bepaald worden door de nominale studielast (1.680 uur) te verminderen met de boven aangegeven cijfers. Dit levert voor de studiejaar 1 en 2 de tijd op die de student naast het aantal uren programmatijd aan de studie zou moeten besteden. Voor die studiejaar wordt alleen een bovengrens verkregen.
- 3 Per cluster van opleidingen doen zich verschillen voor, die ten dele toe te schrijven zijn aan de aard van de opleiding, zoals bij logopedie (meer vaardigheidsuren).
- 4 De programmatijd bij commerciële economie en elektrotechniek ligt in de buurt van 30 à 40 procent van de studielast (Wijnen, 1992). Daarmee voldoet zij aan de eis in de algemene notie over optimale programmatijd (optimaal te definiëren als de programmatijd waarbij de som van programmatijd en zelfstudie maximaal is). Binnen een cluster zijn echter behoorlijke verschillen te constateren. Bij logopedie spelen specifieke omstandigheden een rol, bij technische bedrijfskunde lijkt de programmatijd te hoog. Aandacht verdient het feit dat de voorgaande opmerkingen gebaseerd zijn op de veronderstelling dat er bij de opleidingen sprake is van een optimaal onderwijsproces. Dat is lang niet altijd het geval.

4.2.4 Conclusie

Op grond van deze (bescheiden) analyse komt de inspectie tot de conclusie dat nader onderzoek geboden is naar de werkelijke verhouding tussen programmatijd en zelfstudietijd. In het kader van de zelfevaluatie dienen de verkregen cijfers getoetst te worden aan de wettelijke vereisten alsmede aan algemeen aanvaarde opvattingen over optimaal onderwijs. De inspectie is voornemens de komende jaren dergelijk onderzoek te entameren. Het onderwerp heeft tevens de aandacht van het ministerie. Een interessant punt daarbij is in welke mate de invoering van ICT de opvattingen over programmatijd en daarmee van optimaal onderwijs zal gaan beïnvloeden.

4.3 Examens

4.3.1 Algemeen

In het hoger onderwijs zijn de examens geen examens in de traditionele betekenis van het woord. Het propedeutisch en het afsluitend examen zijn de optelsom van de tentamens en omvatten zelf als zodanig geen onderzoek en beoordeling (WHW, artikel 7.10). Universiteiten en hogescholen zijn zelf in hoge mate verantwoordelijk voor inhoud en vormgeving van de examens. Dit geldt ook voor de tentamens. De wet bepaalt dat aan elke onderwijsseenheid een tentamen verbonden is (WHW, artikelen 7.3 en 7.10). Hiermee wordt bedoeld een afsluiting in de meest ruime zin van het woord. Een tentamen is behaald wanneer aan tevoren gestelde eisen is voldaan. Nadere richtlijnen voor niveau, inhoud en vormgeving van de tentamens worden niet in de wet gegeven; de formulering van de eisen is aan de instelling.

Het bevoegd gezag van de instelling is verplicht voor elke opleiding of groep van opleidingen een OER vast te stellen (WHW, artikel 7.13). Tevens is vastgelegd welke onderwerpen in ieder geval in de OER moeten zijn opgenomen: de inhoud van de opleiding en de daaraan verbonden examens; de eindtermen van de opleiding; de studielast; aantal en volgtijdelijkheid van de tentamens. Voor het afnemen van de examens en de organisatie en coördinatie van de tentamens stelt het instellingsbestuur voor elke (groep van) opleiding(en) een examencommissie in (WHW, artikel 7.12).

4.3.2 Bevindingen visitatiecommissies

Kwaliteit van tentamens

Visitatiecommissies in wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs besteden als regel aandacht aan verschillende aspecten van de tentamens, in visitatierapporten meestal terug te vinden in paragrafen over de toetsing. De commissies stellen niveau, inhoud en vormgeving van de toetsen aan de orde.

In drie van de vier visitatierapporten van het hoger beroepsonderwijs die in 1999 zijn verschenen, laat de visitatiecommissie zich negatief kritisch uit over niveau en inhoud van de toetsen.

De toetsing was onvoldoende of matig relevant voor het bereiken van de leerdoelen bij drie clusters van opleidingen: acht van de tweeëndertig opleidingen informatica; drie van de zeven opleidingen communicatie en vijf van de zeven opleidingen informatiemanagement en dienstverlening. In de visitatierapporten aardwetenschappen, tandheelkunde, communicatiewetenschappen en sociologie (wetenschappelijk onderwijs) oordelen de commissies bij vrijwel alle opleidingen positief over de inhoud en het niveau van de tentamens. De tentamens weerspiegelen de inhoud van het programma voldoende tot goed en het niveau varieert van redelijk tot hoog en veeleisend.

Niveau van de afgestudeerden

Visitatiecommissies in het hoger beroepsonderwijs besteden aandacht aan de vraag of de door studenten aan het eind van de opleiding verworven kennis, inzichten, houdingen en vaardigheden toereikend zijn om adequaat te functioneren in de beroepspraktijk.

De visitatierapporten hoger beroepsonderwijs over de opleidingen maritiem officier en de opleidingen communicatie waren positief over de gerealiseerde kwalificaties. De visitatiecommissie achtte de gerealiseerde kwalificaties bij alle opleidingen informatica op één na voldoende en stelde bij eenderde van de opleidingen lacunes vast die verbetering behoeven. De gerealiseerde kwalificaties bij de opleidingen informatiedienstverlening en -management vond de commissie niet in alle opzichten en bij alle opleidingen even toereikend om te kunnen functioneren in de beroepspraktijk.

In het wetenschappelijk onderwijs geven de commissies een oordeel over het niveau van de afgestudeerden. Doorgaans gebruikt men hierbij het niveau van de scripties als maatstaf. Met uitzondering van enkele opleidingen sociologie zijn de visitatierapporten 1999 ten aanzien van dit punt positief.

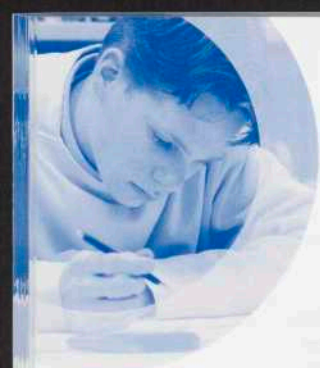
Herkansingen en compensatie

De visitatiecommissies in het wetenschappelijk onderwijs vragen nadrukkelijk aandacht voor beperking van het aantal tentamenmogelijkheden. Zij zijn unaniem in hun oordeel dat per onderdeel het aantal tentamenmogelijkheden beperkt zou moeten blijven tot twee, namelijk het reguliere tentamen en een herkansing. Dit bevordert effectief studeren en gaat uitstelgedrag tegen. De studenten daarentegen waarderen ruime mogelijkheden tot herkansing.

De visitatiecommissie informatica in het hoger beroepsonderwijs betwijfelt of in alle gevallen alle leerdoelen worden bereikt in verband met de mogelijkheden bij verschillende opleidingen om onvoldoende resultaten te compenseren.

4.3.3 Bevindingen inspectie

De wetgeving voor het hoger onderwijs legt de verantwoordelijkheid voor een adequate inhoud en niveau van de examens bij de instellingen. Dit is geheel in lijn met de bestuurlijke verhoudingen in het huidige regime, die in het teken staan van verantwoording achteraf in plaats van voorschriften vooraf. Door middel van het stelsel van externe kwaliteitszorg wordt zicht geboden op de mate waarin de instellingen daarin slagen. De inspectie is van oordeel dat het stelsel van kwaliteitszorg daarom een essentiële rol speelt bij het bepalen en verbeteren van de kwaliteit van de examens, casu quo het niveau van de afgestudeerden. In een onderwijsstelsel dat zich steeds meer ontwikkelt in de richting van op



maat gesneden en flexibele onderwijsprogramma's, neemt deze noodzaak alleen maar toe. Het is van groot belang dat de visitatiecommissies terdege nagaan of via de toetsing het vereiste niveau ook werkelijk wordt bereikt. De inspectie vraagt zich af of de commissies voldoende ingaan op dit aspect (Inspectie van het Onderwijs, 1999).

De volgorde waarin tentamens kunnen worden afgelegd, is van groot belang. Als regel hebben de opleidingen dit vastgelegd in hun studiegidsen en OER's. Eisen worden bijvoorbeeld gesteld aan het aantal studiepunten dat in de propedeuse moet zijn behaald om aan tentamens uit hogere jaren deel te mogen nemen. Ook is het zo dat een bepaald tentamen moet zijn behaald voor aan een ander tentamen kan worden deelgenomen. Het komt voor dat opleidingen (bijvoorbeeld bij creatieve therapie) juist afzien van het stellen van dergelijke eisen om onnodige studie vertraging te voorkomen. De inspectie acht een dergelijk argument overigens niet valide. Het verschaft de student slechts een schijnflexibiliteit.

De inspectie neemt waar dat wordt toegestaan lang te wachten met het behalen van een onderdeel uit de propedeuse, terwijl al wel tentamens uit hogere jaren worden behaald. De inspectie acht dit uit onderwijskundige overwegingen ongewenst.

Hoewel de inspectie niet als zodanig geïnformeerd wordt over het functioneren van examencommissies middels examenverslagen of via visitatierapporten, constateert de inspectie dat de taak van examencommissies veelal beperkt blijft tot het formeel vaststellen van de examenuitslagen.

In een onderwijsstructuur waarin het examenprogramma duidelijk is onderscheiden van het onderwijsprogramma (in het verleden traditioneel het geval) is evident behoefte aan afzonderlijke examenreglementen en examencommissies. In een onderwijsstructuur waarin het examen de optelsom is van behaalde studie-onderdelen en waarin de toetsing is geïntegreerd in het curriculum, zou volgens de inspectie accent gelegd moeten worden op de kwaliteit van de toetsing. De inspectie is dan ook voorstander van een examencommissie die mede tot taak heeft om te beoordelen of de toetsing van de opleiding adequaat is. Daarbij valt te denken aan zaken als betrouwbaarheid van de beoordeling, validiteit van tentamens, onafhankelijke beoordeling van afstudeerwerkstukken en beoordelingscriteria.

4.3.4 Conclusie

De inspectie stelt vast dat in het hoger onderwijs in de laatste jaren in toenemende mate aandacht is voor het toetsingsbeleid. Meer en meer wordt ingezien dat toetsing niet het sluitstuk is van curriculumherziening of veranderingen in het onderwijsconcept, maar dat de ontwikkeling van de toetsingssystematiek hiermee gelijke tred dient te houden. De extensivering van het onderwijs en de gevolgen daarvan in de vorm van projectgroepen en zelfstudiegroepen vereist een andere visie op toetsen en beoordelen. De inspectie neemt waar dat het toetsingsbeleid meer en meer een plaats krijgt in het denken over de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie is echter ook van mening dat de examencommissies in het hoger onderwijs zich veel actiever kunnen tonen dan nu het geval is.

4.4 ICT

4.4.1 Algemeen

De ervaringen van de inspectie bij de evaluatie bestuurlijke hantering van de bevindingen van visitatiecommissies, komen overeen met de uitkomsten van het onderzoek 'Flexibel en open hoger onderwijs met ICT' dat door het IVLOS-Universiteit Utrecht en OC&TO-Universiteit Twente in 1999 is uitgevoerd. Uit dit onderzoek komt onder meer naar voren dat standaardapplicaties, informatiebronnen op het www, e-mail en bibliotheekzoeksystemen de meest gebruikte ICT-middelen in het hoger onderwijs zijn. Ruim driekwart

van de studenten gebruikt dagelijks of wekelijks standaardapplicaties. Bijna de helft van de studenten gebruikt dagelijks of wekelijks e-mail en informatiebronnen op het www. In het wetenschappelijk onderwijs gebruikt ruim eenderde van de studenten dagelijks of wekelijks bibliotheekzoeksystemen. Groupware en cursuswebsites worden in veel geringere mate gebruikt. Dat geldt ook voor courseware en distributielijsten. De onderzoekers stellen grote verschillen vast in mate van gebruik van specifieke ICT-middelen per sector. Gemiddeld blijven in het wetenschappelijk onderwijs de sector taal en cultuur en in het hoger beroepsonderwijs de sector kunst achter in het gebruik van ICT in het onderwijs. De onderzoekers doen de aanbevelingen dat instellingen voor hoger onderwijs en SURF zich moeten richten op invoering van grootschalig gebruik van ICT in de curricula, op ICT-deskundigheidsbevordering van HBO- en WO-docenten en op samenwerking tussen faculteiten, instellingen, overheid en bedrijfsleven.

4.4.2 ICT in de lerarenopleidingen

PABO's

De inspectie heeft geconstateerd dat er sprake is van verschuiving van concentratie in het vak informatica naar inbedding van ICT in de afzonderlijke vakken en integratie van ICT in het gehele PABO-curriculum. Slechts enkele opleidingen geven aan dat eindtermen voor ICT zijn ontwikkeld, geëxpliciteerd en verwerkt in de nieuw ontwikkelde leerlijnen. De ICT-basisvaardigheden die studenten, en dus ook docenten, moeten beheersen zijn tekstverwerking en het gebruik van Windows, e-mail, intra- en internet.

Onderwijskundig wordt ICT verder uitgewerkt naar het beoordelen van educatieve software, het werken met software voor remedial teaching, het gebruik van ICT voor managementtoepassingen in de basisschool en leerlingvolgsystemen, de voorbereiding van lessen en didactisch en educatief ontwerpen. Ook in de (LLO-)stage wordt aandacht besteed aan ICT.

ICT vormt een essentieel onderdeel voor onderwijsvernieuwing. De gedachte is om door digitalisering van curriculumonderdelen het programma van de opleiding meer docent-onafhankelijk te maken.

Ruim eenderde van de opleidingen heeft een ICT-beleidsplan opgesteld. Aan de beleidsplannen zijn concrete projectplannen of streefdoelen gekoppeld.

Bijna alle opleidingen hebben in de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in materiële ICT-voorzieningen. Over het algemeen worden de faciliteiten als ruim voldoende beoordeeld.

Naast de investeringen in materieel, heeft professionalisering van docenten en medewerkers in de afgelopen jaren binnen de opleidingen hoge prioriteit gekregen.

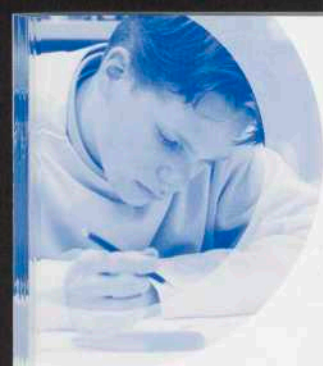
De scholing heeft overwegend een intern karakter. Vaak zijn de kwalificaties van het digitaal rijbewijs richtinggevend en het streven is dat binnen twee jaar iedereen in het bezit is van het digitaal rijbewijs.

Lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs

De ontwikkelingen met betrekking tot de rol van ICT in het primaire proces zijn in een stroomversnelling gekomen, maar er is bij de meeste opleidingen nog geen sprake van een uitgekristalliseerd beleid. De ondernomen activiteiten worden in veel gevallen nog niet onderbouwd door een gemeenschappelijke, expliciet verwoorde visie. De tweede-graads lerarenopleidingen willen de studenten voorbereiden op het toepassen van ICT in de beroepspraktijk. Vandaar dat het aanleren van de basisvaardigheden, vergelijkbaar met de eisen van het digitaal rijbewijs, vooraan in het curriculum is geplaatst.

Binnen de opleidingen en in samenwerkingsverbanden met scholen voor voortgezet onderwijs wordt ICT ingezet als middel om de communicatie en de samenwerking te verbeteren tussen studenten onderling en tussen studenten en de stagescholen.

Ook speelt ICT een steeds belangrijker rol bij de toetsing en de samenstelling van het individuele vakkenpakket van de student (portfolio).



Niet overal zijn docenten en studenten tevreden over de beschikbaarheid van hoogwaardige ICT-apparatuur en -programmatuur.

De lerarenopleiding van de Hogeschool van Amsterdam ontwikkelt een concept van producerend leren en producerend professionaliseren: het maken van nieuwe leerpraktijken. ICT speelt daarbij veelal een belangrijke rol. De tweedegraads lerarenopleidingen verwachten dat niet voldoende kwalitatief goede software op de markt te verwerven valt en dat zij zelf ook een bijdrage zullen moeten leveren aan de ontwikkeling van met ICT verrijkte programma's. Bij alle opleidingen wordt planmatig gewerkt aan de deskundigheidsbevordering van de docenten op ICT-terrein.

Universitaire lerarenopleidingen

Bij de meeste universitaire lerarenopleidingen wordt prioriteit gegeven aan het gebruik van ICT in vakdidactiek en de onderwijspraktijk. De studenten beschikken over de bekende basisvaardigheden en worden vooral gewezen op de didactische mogelijkheden van ICT voor het betreffende vakgebied. Veel opleidingen hebben binnen een project, gefinancierd door het studeerbaarheidsfonds, extra aandacht besteed aan de plaats van ICT in het curriculum. Slechts enkele opleidingen hebben eindtermen ICT op schrift vastgelegd. De beschikbaarheid van apparatuur verschilt nogal. Ook bij de ULO's wordt vooral gebruik gemaakt van e-mail, standaardapplicaties en informatiebronnen op het www. De docenten aan de lerarenopleidingen zijn of worden bijgeschoold op ICT-terrein. Bij de verschillende opleidingen is sprake van een stroomversnelling. De inspectie acht het gewenst dat in ICL-verband verder samengewerkt wordt aan de uitbouw van ICT. Ook dient de samenwerking met de tweedegraads lerarenopleidingen versterkt te worden op dit terrein.

4.4.3 Conclusie

In het hoger onderwijs worden standaardapplicaties, informatiebronnen op het www, e-mail en bibliotheekzoeksystemen veelvuldig gebruikt. Van grootschalig gebruik van ICT in de curricula is nog geen sprake. Deskundigheidsbevordering op ICT-gebied van docenten in het hoger onderwijs is nog zeer gewenst.

Binnen de lerarenopleidingen is toepassing van ICT in het primaire proces sinds de laatste visitaties in een stroomversnelling gekomen. Studenten worden snel op het vaardigheidsniveau van het digitaal rijbewijs gebracht. Aan deskundigheidsbevordering van opleidingsdocenten wordt ook veel aandacht besteed. Maar in veel gevallen zoeken de opleidingen nog naar de wijze waarop in het leerproces op een goede wijze gebruik gemaakt kan worden van ICT.

5 NALEVING WET- EN REGELGEVING

5.1 Onderzoek naar de onderwijs- en examenregelingen 1999

De inspectie heeft in het kader van haar taak van controle op de naleving van wet- en regelgeving in 1999, evenals in 1997 (Inspectie van het Onderwijs, 1998b), een onderzoek verricht naar de OER van opleidingen (WHW artikel 7.13, 7.14), die in het kader van de evaluatie van het bestuurlijk handelen van de instellingen van de visitaties in het hoger onderwijs door de inspectie in 1999 zijn bezocht. Het betreft hier circa honderdzeventig opleidingen in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs.

Het onderzoek heeft de volgende resultaten opgeleverd.

In het algemeen is de kwaliteit verbeterd van de OER's in het wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs ten opzichte van de in 1997 gecontroleerde OER's. Niettemin moet de inspectie constateren dat nog slechts een gering aantal instellingen de OER hebben aangepast aan het geherformuleerde artikel 7.13 van de WHW.

In het wetenschappelijk onderwijs zijn in veel gevallen de eindtermen opgenomen in de OER bij het onderwerp de 'doelstelling van de opleiding'. Ook de afstudeerrichtingen van de betreffende opleidingen zijn in een beperkt aantal beschreven. De modelregeling van de VSNU heeft daar zeker toe bijgedragen.

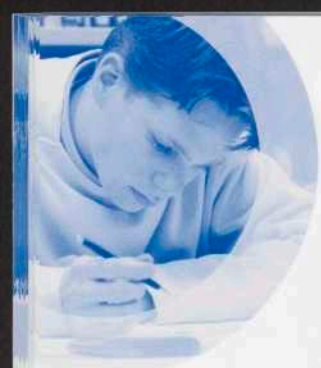
Echter, gezien de wetwijziging van de WHW - met name het artikel 7.13 - zal de modelregeling moeten worden aangepast of uitgebreid. De universiteiten hebben op deze wetwijziging bij de invulling van de OER nog nauwelijks ingespeeld. Het gaat hier met name om de onderdelen: inhoud van de afstudeerrichtingen, nadere regels met betrekking tot het studieadvies in de propedeuse, toelating tot afstudeerrichtingen, opleidingen met een studielast groter dan 168 studiepunten en wel of geen kandidaatsfase in de opleiding. De inspectie is van mening dat de instellingen de OER's op dit punt moeten verbeteren.

Hoewel de kwaliteit van de OER's ook in het hoger beroepsonderwijs in het algemeen is verbeterd, blijft de leesbaarheid van de OER's in een groot aantal gevallen een probleem. De reden hiervan is dat onderdelen van een OER in verschillende documenten gezocht moeten worden. In navolging van de VSNU had de HBO-Raad hieraan tegemoet kunnen komen door de ontwikkeling van een modelregeling zoals ook was aanbevolen in het vorige rapport Onderwijs- en examenregelingen 1997. Opleidingscommissies en medezeggenschapsraden zijn gebaat bij een eenduidige invulling van een OER, gezien hun taak.

In het kader van artikel 7.14 (de regelmatige beoordeling van de OER en de weging van de studielast door het bevoegd gezag) kan worden opgemerkt dat in formeel bestuurlijk opzicht het wetenschappelijk onderwijs in de OER aangeeft op welke momenten de OER in tijd regelmatig is vast-(bij)gesteld en in werking treedt.

In het hoger beroepsonderwijs is de vast-(bij)stelling in het document in veel gevallen niet te achterhalen.

De inspectie heeft de indruk dat er met name in het hoger beroepsonderwijs in centraal bestuurlijk opzicht te weinig regelmatig en serieus aandacht besteed wordt aan de beoordeling van de OER's van de opleidingen. De grote variatie in vormgeving en de leesbaarheid van de OER's, ook binnen één hogeschool, zijn daaraan onder meer debet. De inspectie is van mening dat de instellingen vooral op centraal niveau beter aandacht moeten geven aan de OER.



In het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs wordt op verschillende wijze de studiebelasting van de opleidingen in kaart gebracht en zo nodig bijgesteld binnen het systeem van interne kwaliteitszorg. Met name bij de evaluatie van de onderwijs-eenheden door studenten is dit een vast item. Ook in tevredenheidsonderzoeken wordt hieraan aandacht besteed.

Een inspectierapport over de OER's zal voor de zomer van 2000 verschijnen en de resultaten van het onderzoek zullen worden teruggekoppeld naar de instellingen alsmede de VSNU en de HBO-Raad.

5.2 De Koppelingswet

Met ingang van 1 juli 1998 is de wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten in werking getreden. Deze wetswijziging beoogt de aanspraak van vreemdelingen op verstrekkingen, voorzieningen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf in Nederland. De wet wordt om die reden ook wel de Koppelingswet genoemd.

In het najaar van 1999 is door de inspectie een beperkt onderzoek gedaan naar de effecten van de Koppelingswet en de inschrijving van vreemdelingen ouder dan achttien jaar, die geen verblijfsrechtelijke status hebben. Bij deze tussenevaluatie is met name gekeken naar de problemen die instellingen ondervinden bij de uitvoering van de wet. Op basis van de verkregen informatie is een beeld ontstaan welke problemen instellingen ondervinden bij het uitvoeren van de Koppelingswet. Uit de antwoorden is gebleken dat er geen verschil is tussen het beleid van hogescholen en universiteiten ten aanzien van de Koppelingswet.

Vrijwel alleen instellingen in de grote steden in de Randstad (met name Amsterdam) maken melding van aanmeldingen door vreemdelingen (variërend van ongeveer dertig tot een uitschieter van driehonderd aanmeldingen), waarvan onduidelijk is wat hun verblijfsstatus is. De buitenrandstedelijke instellingen hebben niet of nauwelijks te maken met dit soort aspirantstudenten.

Bij aanmelding van aspirantstudenten dienen de instellingen de identiteit, leeftijd, nationaliteit en - indien relevant - de verblijfsvergunning te controleren. Veel instellingen ondervinden echter problemen bij het bepalen van de verblijfsstatus van vreemdelingen. Slechts enkele instellingen maken daarbij gebruik van de brochure 'De Nederlandse documenten voor vreemdelingen' van het Ministerie van Justitie. Diverse instellingen geven aan dat navraag bij de verschillende betrokken instanties (Vreemdelingendienst, IND, Ministerie van OCenW, Cfi, de HBO-Raad) niet altijd de gewenste helderheid verschaft: er blijken verschillende criteria en interpretaties van regelgeving te worden gehanteerd.

Aspirantstudenten die bij aanmelding niet kunnen aantonen over een geldige verblijfstitel te beschikken, krijgen veelal van de instellingen een bepaalde periode om dit alsnog aan te tonen. Men wordt dan voorwaardelijk toegelaten om de student geen studieovereenkomst te laten oplopen. De ervaring van enkele grootstedelijke instellingen wijst uit dat de Vreemdelingendienst bij de afhandeling van aanvragen van een verblijfsvergunning een zeer lange wachttijd hanteert.

De werkwijze van de Vreemdelingendienst is volgens een aantal instellingen niet altijd in overeenstemming met de bepalingen van de Koppelingswet. Zo wordt aan studenten nog steeds gevraagd een kopie van hun collegekaart/bewijs van inschrijving aan een instelling voor hoger onderwijs te laten zien, voordat ze een verblijfsvergunning krijgen. Van de instellingen wordt echter verwacht dat zij studenten pas inschrijven als ze een verblijfsvergunning hebben. Dit probleem speelde tijdens de invoering van de Koppelingswet.

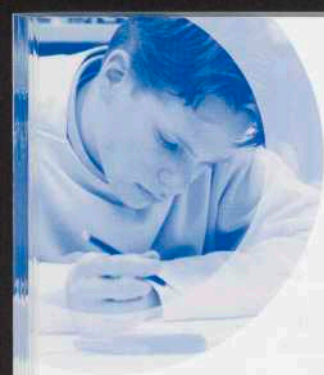
De instellingen is ook gevraagd wat de gemiddelde (extra) kosten zijn per inschrijving van de controle op de verblijfsrechtelijke status van vreemdelingen of meer algemeen van de uitvoering van de Koppelingswet. De extra kosten die instellingen per inschrijving voor de controle maken, varieert – uitgedrukt in tijd – van een kwartier tot enkele dagen. Sommige randstedelijke instellingen treffen structurele maatregelen in de inschrijfperiode (inzet extra mensen), waardoor de kosten kunnen oplopen tot f 25.000.

5.3 Conclusie

In het wetenschappelijk onderwijs dienen de OER's aan de laatste wetwijziging te worden aangepast.

In het hoger beroepsonderwijs dienen de instellingen met name op centraal niveau meer en beter aandacht te besteden aan de OER's. Het verdient de aanbeveling dat de instellingen daarin voor hun opleidingen een eenduidig en helder beleid voeren.

De uitvoering van de Koppelingswet gaat volgens sommige instellingen gepaard met bepaalde problemen. Tevens is gebleken dat er tussen hogescholen en universiteiten geen verschil in beleid bestaat ten aanzien van de uitvoering van deze wet.



1. The first step in the process of writing is to choose a topic.

2. The second step is to gather information about the topic.

3. The third step is to organize the information into a logical order.

4. The fourth step is to write a first draft of the paper.

5. The fifth step is to revise the first draft.

6. The sixth step is to edit the revised draft.

7. The seventh step is to proofread the final draft.

8. The eighth step is to submit the final draft.

9. The ninth step is to receive feedback from the teacher.

10. The tenth step is to use the feedback to improve the paper.

11. The eleventh step is to submit the improved paper.

12. The twelfth step is to receive feedback from the teacher.

13. The thirteenth step is to use the feedback to improve the paper.

14. The fourteenth step is to submit the improved paper.

15. The fifteenth step is to receive feedback from the teacher.

16. The sixteenth step is to use the feedback to improve the paper.

17. The seventeenth step is to submit the improved paper.

18. The eighteenth step is to receive feedback from the teacher.

19. The nineteenth step is to use the feedback to improve the paper.

20. The twentieth step is to submit the improved paper.

21. The twenty-first step is to receive feedback from the teacher.

22. The twenty-second step is to use the feedback to improve the paper.

23. The twenty-third step is to submit the improved paper.

24. The twenty-fourth step is to receive feedback from the teacher.

25. The twenty-fifth step is to use the feedback to improve the paper.

26. The twenty-sixth step is to submit the improved paper.

27. The twenty-seventh step is to receive feedback from the teacher.

28. The twenty-eighth step is to use the feedback to improve the paper.

29. The twenty-ninth step is to submit the improved paper.

30. The thirtieth step is to receive feedback from the teacher.

31. The thirty-first step is to use the feedback to improve the paper.

32. The thirty-second step is to submit the improved paper.

33. The thirty-third step is to receive feedback from the teacher.

34. The thirty-fourth step is to use the feedback to improve the paper.

35. The thirty-fifth step is to submit the improved paper.

36. The thirty-sixth step is to receive feedback from the teacher.

37. The thirty-seventh step is to use the feedback to improve the paper.

38. The thirty-eighth step is to submit the improved paper.

39. The thirty-ninth step is to receive feedback from the teacher.

40. The fortieth step is to use the feedback to improve the paper.

41. The forty-first step is to submit the improved paper.

42. The forty-second step is to receive feedback from the teacher.

43. The forty-third step is to use the feedback to improve the paper.

44. The forty-fourth step is to submit the improved paper.

45. The forty-fifth step is to receive feedback from the teacher.

46. The forty-sixth step is to use the feedback to improve the paper.

47. The forty-seventh step is to submit the improved paper.

48. The forty-eighth step is to receive feedback from the teacher.

49. The forty-ninth step is to use the feedback to improve the paper.

50. The fiftieth step is to submit the improved paper.

51. The fifty-first step is to receive feedback from the teacher.

52. The fifty-second step is to use the feedback to improve the paper.

53. The fifty-third step is to submit the improved paper.

54. The fifty-fourth step is to receive feedback from the teacher.

55. The fifty-fifth step is to use the feedback to improve the paper.

56. The fifty-sixth step is to submit the improved paper.

57. The fifty-seventh step is to receive feedback from the teacher.

58. The fifty-eighth step is to use the feedback to improve the paper.

59. The fifty-ninth step is to submit the improved paper.

60. The sixtieth step is to receive feedback from the teacher.

61. The sixty-first step is to use the feedback to improve the paper.

62. The sixty-second step is to submit the improved paper.

63. The sixty-third step is to receive feedback from the teacher.

64. The sixty-fourth step is to use the feedback to improve the paper.

65. The sixty-fifth step is to submit the improved paper.

66. The sixty-sixth step is to receive feedback from the teacher.

67. The sixty-seventh step is to use the feedback to improve the paper.

68. The sixty-eighth step is to submit the improved paper.

69. The sixty-ninth step is to receive feedback from the teacher.

70. The seventieth step is to use the feedback to improve the paper.

71. The seventy-first step is to submit the improved paper.

72. The seventy-second step is to receive feedback from the teacher.

73. The seventy-third step is to use the feedback to improve the paper.

74. The seventy-fourth step is to submit the improved paper.

75. The seventy-fifth step is to receive feedback from the teacher.

76. The seventy-sixth step is to use the feedback to improve the paper.

77. The seventy-seventh step is to submit the improved paper.

78. The seventy-eighth step is to receive feedback from the teacher.

79. The seventy-ninth step is to use the feedback to improve the paper.

80. The eightieth step is to submit the improved paper.

81. The eighty-first step is to receive feedback from the teacher.

82. The eighty-second step is to use the feedback to improve the paper.

83. The eighty-third step is to submit the improved paper.

84. The eighty-fourth step is to receive feedback from the teacher.

85. The eighty-fifth step is to use the feedback to improve the paper.

86. The eighty-sixth step is to submit the improved paper.

87. The eighty-seventh step is to receive feedback from the teacher.

88. The eighty-eighth step is to use the feedback to improve the paper.

89. The eighty-ninth step is to submit the improved paper.

90. The ninetieth step is to receive feedback from the teacher.

91. The ninety-first step is to use the feedback to improve the paper.

92. The ninety-second step is to submit the improved paper.

93. The ninety-third step is to receive feedback from the teacher.

94. The ninety-fourth step is to use the feedback to improve the paper.

95. The ninety-fifth step is to submit the improved paper.

96. The ninety-sixth step is to receive feedback from the teacher.

97. The ninety-seventh step is to use the feedback to improve the paper.

98. The ninety-eighth step is to submit the improved paper.

99. The ninety-ninth step is to receive feedback from the teacher.

100. The hundredth step is to use the feedback to improve the paper.

101. The hundred-first step is to submit the improved paper.

102. The hundred-second step is to receive feedback from the teacher.

103. The hundred-third step is to use the feedback to improve the paper.

104. The hundred-fourth step is to submit the improved paper.

105. The hundred-fifth step is to receive feedback from the teacher.

106. The hundred-sixth step is to use the feedback to improve the paper.

107. The hundred-seventh step is to submit the improved paper.

108. The hundred-eighth step is to receive feedback from the teacher.

109. The hundred-ninth step is to use the feedback to improve the paper.

110. The hundred-tenth step is to submit the improved paper.

111. The hundred-eleventh step is to receive feedback from the teacher.

112. The hundred-twelfth step is to use the feedback to improve the paper.

113. The hundred-thirteenth step is to submit the improved paper.

114. The hundred-fourteenth step is to receive feedback from the teacher.

115. The hundred-fifteenth step is to use the feedback to improve the paper.

116. The hundred-sixteenth step is to submit the improved paper.

117. The hundred-seventeenth step is to receive feedback from the teacher.

118. The hundred-eighteenth step is to use the feedback to improve the paper.

119. The hundred-nineteenth step is to submit the improved paper.

120. The hundred-twentieth step is to receive feedback from the teacher.

121. The hundred-twenty-first step is to use the feedback to improve the paper.

122. The hundred-twenty-second step is to submit the improved paper.

123. The hundred-twenty-third step is to receive feedback from the teacher.

124. The hundred-twenty-fourth step is to use the feedback to improve the paper.

125. The hundred-twenty-fifth step is to submit the improved paper.

126. The hundred-twenty-sixth step is to receive feedback from the teacher.

127. The hundred-twenty-seventh step is to use the feedback to improve the paper.

128. The hundred-twenty-eighth step is to submit the improved paper.

129. The hundred-twenty-ninth step is to receive feedback from the teacher.

130. The hundred-thirtieth step is to use the feedback to improve the paper.

131. The hundred-thirty-first step is to submit the improved paper.

132. The hundred-thirty-second step is to receive feedback from the teacher.

133. The hundred-thirty-third step is to use the feedback to improve the paper.

134. The hundred-thirty-fourth step is to submit the improved paper.

135. The hundred-thirty-fifth step is to receive feedback from the teacher.

136. The hundred-thirty-sixth step is to use the feedback to improve the paper.

137. The hundred-thirty-seventh step is to submit the improved paper.

138. The hundred-thirty-eighth step is to receive feedback from the teacher.

139. The hundred-thirty-ninth step is to use the feedback to improve the paper.

140. The hundred-fortieth step is to submit the improved paper.

141. The hundred-forty-first step is to receive feedback from the teacher.

142. The hundred-forty-second step is to use the feedback to improve the paper.

143. The hundred-forty-third step is to submit the improved paper.

144. The hundred-forty-fourth step is to receive feedback from the teacher.

145. The hundred-forty-fifth step is to use the feedback to improve the paper.

146. The hundred-forty-sixth step is to submit the improved paper.

147. The hundred-forty-seventh step is to receive feedback from the teacher.

148. The hundred-forty-eighth step is to use the feedback to improve the paper.

149. The hundred-forty-ninth step is to submit the improved paper.

150. The hundred-fiftieth step is to receive feedback from the teacher.

151. The hundred-fifty-first step is to use the feedback to improve the paper.

152. The hundred-fifty-second step is to submit the improved paper.

153. The hundred-fifty-third step is to receive feedback from the teacher.

154. The hundred-fifty-fourth step is to use the feedback to improve the paper.

155. The hundred-fifty-fifth step is to submit the improved paper.

156. The hundred-fifty-sixth step is to receive feedback from the teacher.

157. The hundred-fifty-seventh step is to use the feedback to improve the paper.

158. The hundred-fifty-eighth step is to submit the improved paper.

159. The hundred-fifty-ninth step is to receive feedback from the teacher.

160. The hundred-sixtieth step is to use the feedback to improve the paper.

161. The hundred-sixty-first step is to submit the improved paper.

162. The hundred-sixty-second step is to receive feedback from the teacher.

163. The hundred-sixty-third step is to use the feedback to improve the paper.

164. The hundred-sixty-fourth step is to submit the improved paper.

165. The hundred-sixty-fifth step is to receive feedback from the teacher.

166. The hundred-sixty-sixth step is to use the feedback to improve the paper.

167. The hundred-sixty-seventh step is to submit the improved paper.

168. The hundred-sixty-eighth step is to receive feedback from the teacher.

169. The hundred-sixty-ninth step is to use the feedback to improve the paper.

170. The hundred-seventieth step is to submit the improved paper.

171. The hundred-seventy-first step is to receive feedback from the teacher.

172. The hundred-seventy-second step is to use the feedback to improve the paper.

173. The hundred-seventy-third step is to submit the improved paper.

174. The hundred-seventy-fourth step is to receive feedback from the teacher.

175. The hundred-seventy-fifth step is to use the feedback to improve the paper.

176. The hundred-seventy-sixth step is to submit the improved paper.

177. The hundred-seventy-seventh step is to receive feedback from the teacher.

178. The hundred-seventy-eighth step is to use the feedback to improve the paper.

179. The hundred-seventy-ninth step is to submit the improved paper.

180. The hundred-eightieth step is to receive feedback from the teacher.

181. The hundred-eighty-first step is to use the feedback to improve the paper.

182. The hundred-eighty-second step is to submit the improved paper.

183. The hundred-eighty-third step is to receive feedback from the teacher.

184. The hundred-eighty-fourth step is to use the feedback to improve the paper.

185. The hundred-eighty-fifth step is to submit the improved paper.

186. The hundred-eighty-sixth step is to receive feedback from the teacher.

187. The hundred-eighty-seventh step is to use the feedback to improve the paper.

188. The hundred-eighty-eighth step is to submit the improved paper.

189. The hundred-eighty-ninth step is to receive feedback from the teacher.

190. The hundred-ninetyth step is to use the feedback to improve the paper.

191. The hundred-ninety-first step is to submit the improved paper.

192. The hundred-ninety-second step is to receive feedback from the teacher.

193. The hundred-ninety-third step is to use the feedback to improve the paper.

194. The hundred-ninety-fourth step is to submit the improved paper.

195. The hundred-ninety-fifth step is to receive feedback from the teacher.

196. The hundred-ninety-sixth step is to use the feedback to improve the paper.

197. The hundred-ninety-seventh step is to submit the improved paper.

198. The hundred-ninety-eighth step is to receive feedback from the teacher.

199. The hundred-ninety-ninth step is to use the feedback to improve the paper.

200. The two hundredth step is to submit the improved paper.

6 KWANTITATIEVE GEGEVENS HOGER ONDERWIJS

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de kwantitatieve ontwikkelingen in het hoger onderwijs. De onderliggende tabellen zijn opgenomen in een bijlage. Waar mogelijk zijn de cijfers weergegeven voor een reeks van zes jaren teneinde het mogelijk te maken inzicht te verwerven in de trends die zich aftekenen. De kwantitatieve gegevens hebben betrekking op de aantallen opleidingen (6.1), studenten (6.2), doorstroom voortgezet naar hoger onderwijs (6.3) personeel (6.4), internationalisering (6.5), rendementen en studieduur (6.6), en de positie van afgestudeerden op de arbeidsmarkt (6.7).

6.1 Opleidingen

6.1.1 Hoger beroepsonderwijs

In 1999 verzorgen 62 hogescholen in totaal 1.126 bekostigde opleidingen. Het aantal hogescholen is hetzelfde als in 1998; het aantal bekostigde opleidingen is nauwelijks veranderd. Het aantal aangewezen opleidingen is met 163 toegenomen: een stijging van 49 procent ten opzichte van 1998. De sector economie heeft hierin met 95 opleidingen het grootste aandeel. De aangewezen opleidingen worden verzorgd door 58 instellingen (zie tabel 6.1a).

6.1.2 Wetenschappelijk onderwijs

Het aantal bekostigde opleidingen, verbonden aan dertien universiteiten, is ten opzichte van 1998 nauwelijks veranderd. Het aantal aangewezen opleidingen is hetzelfde gebleven. De aangewezen opleidingen worden verzorgd door zeven instellingen (zie tabel 6.1b).

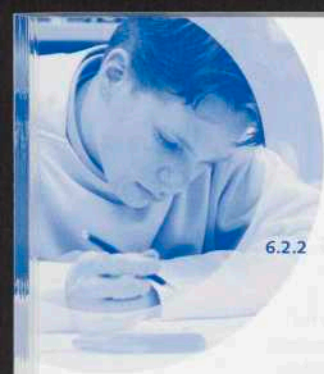
6.2 Studenten

6.2.1 Instroom hoger beroepsonderwijs

De instroom in de voltijdsopleidingen is in 1999 met 8 procent (4.709 studenten) toegenomen. In alle sectoren is de instroom hoger dan in 1998. Relatief hoog is de toename in de sectoren economie (10 procent) en techniek (9 procent). Ook in de sector onderwijs is sprake van een aanzienlijke toename van de instroom: aan de lerarenopleidingen voor het basisonderwijs startten 8 procent meer studenten dan in 1998. Bij de lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs is de toename 7 procent. De instroom in de sector taal en cultuur is het laagst (1 procent). Het aandeel vrouwen in de sector techniek vertoont een enigszins stijgende lijn (zie tabel 6.2a).

De instroom in de deeltijdsopleidingen is in 1999 met 16 procent (1.830 studenten) toegenomen. Dit is het gevolg van een hogere instroom in de sectoren onderwijs (44 procent), economie (21 procent) en taal en cultuur (11 procent). Het aantal studenten dat is begonnen met een deeltijdsopleiding tot onderwijsgevende is fors gestegen: een toename van 50 procent bij de lerarenopleidingen voortgezet onderwijs en 39 procent bij de opleidingen tot leraar basisonderwijs. De instroom in de sectoren techniek en taal en cultuur is in vergelijking met 1998 licht gedaald (zie tabel 6.2b).

De totale instroom in het hoger beroepsonderwijs (voltijd-, deeltijd- en duaal onderwijs) is ten opzichte van 1998 fors gestegen: in totaal met ruim 7.000 studenten (9,8 procent), de hoogste stijging vanaf 1993 (zie tabel 6.2c).



6.2.2 Instroom wetenschappelijk onderwijs

In studiejaar 1999/2000 zijn 31.257 eerstejaars studenten ingeschreven aan een universiteit. Dat zijn er 1.800 meer dan in 1998 (6,1 procent). De helft van de eerstejaars is vrouw. In de sector natuur is het aantal eerstejaars studenten ten opzichte van studiejaar 1998/1999 gedaald; in de overige sectoren is het aantal eerstejaars gestegen (zie tabel 6.2d).

6.3 Doorstroom VO - HO

Van degenen die in 1998 zijn geslaagd voor het VWO-diploma is 87 procent autochtoon en 13 procent allochtoon (5 procent niet-westers, 8 procent westers). Opmerkelijk is dat relatief meer allochtone dan autochtone VWO-abituriënten in 1998 hebben gekozen voor een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs. Bijna 60 procent van de geslaagde autochtone VWO-ers stroomt rechtstreeks door naar het wetenschappelijk onderwijs, tegen 72 procent van de (niet-westerse) allochtonen.

Allochtone leerlingen kiezen relatief vaker dan autochtone leerlingen voor een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs dan in het hoger beroepsonderwijs. Relatief meer autochtone jongens dan meisjes stroomden in 1998 van het VWO door naar het wetenschappelijk onderwijs; autochtone meisjes kiezen wat vaker voor een HBO-opleiding of komen niet terecht in het hoger onderwijs. Vooral allochtone meisjes (met name niet-westerse) stromen meer door van VWO naar wetenschappelijk onderwijs dan autochtonen (zie tabel 6.3a).

Van de leerlingen die in 1998 voor het HAVO zijn geslaagd is 87 procent autochtoon, 6 procent niet-westers allochtoon en 7 procent westers allochtoon. De niet-westerse allochtonen stromen relatief vaker dan autochtonen door naar het hoger beroepsonderwijs, de westerse allochtonen relatief minder vaak. Dit is zowel bij allochtone meisjes als allochtone jongens het geval (zie tabel 6.3b).

Samenvattend kan worden gesteld dat de doorstroom naar het hoger onderwijs van allochtone leerlingen die in 1998 zijn geslaagd voor VWO of HAVO, een positief beeld laat zien. Allochtonen met een VWO-diploma beginnen zelfs vaker aan een studie in het wetenschappelijk onderwijs dan autochtonen. Van de geslaagden voor het HAVO stromen de niet-westerse allochtonen relatief vaker door naar het hoger beroepsonderwijs dan autochtonen. Een relativerende opmerking is echter op zijn plaats. Nog steeds dringen allochtone leerlingen veel minder vaak door tot de hogere jaren van VWO en HAVO; van het toenemend aantal allochtone leerlingen dat aan het voortgezet onderwijs begint, komt relatief weinig toe aan het eindexamen HAVO of VWO. En als ze dat lukt, ligt het slaagpercentage van met name niet-westerse allochtonen veel lager dan van autochtonen (zie VO, paragraaf 2.8). Verder zijn nog weinig systematische gegevens voorhanden over de studieresultaten van allochtonen in het hoger onderwijs.

6.4 Personeel

6.4.1 Wetenschappelijk onderwijs

In vergelijking met 1997 is de personeelsbezetting per 31 december 1998 toegenomen met 567 fte's (876 personen). De stijging wordt veroorzaakt door een forse toename bij de vrouwen (605 fte's). Het aantal mannen is afgenomen; dat daalt sinds 1992. Het aantal Ondersteunend en Beheerspersoneel (OBP) is ten opzichte van 1997 met 21 fte's toegenomen. De verhouding van het OBP tot het Docerend Onderwijs Personeel (DOP) laat een lichte daling zien: van 0,95 naar 0,93 (zie tabel 6.4a).

Sinds 1990 is een stijging waarneembaar van het aantal personen in de leeftijd van eenenvijftig tot zestig, en ouder dan zestig. Ook in 1998 zijn deze categorieën opnieuw in omvang toegenomen. Vergrijzing van het wetenschappelijk personeel doet zich het sterkst voor bij de mannen. De jongere leeftijdscategorieën nemen in omvang af en de oudere leeftijdscategorieën nemen in omvang toe. Eind 1998 is bijna 34 procent van de mannen ouder dan vijftig. Bij het vrouwelijk wetenschappelijk personeel is sprake van toename in alle categorieën. Hier is geen sprake van vergrijzing. Ten opzichte van 1997 is het aantal personen jonger dan vijftientwintig relatief sterk gestegen (zie tabel 6.4b). Het percentage vaste aanstellingen bij de universiteiten is enigszins gedaald ten opzichte van 1997. Eind 1998 is het aandeel van tijdelijk personeel 29 procent en het aandeel met een vast dienstverband 71 procent. Het percentage vrouwen is in 1998 opnieuw gestegen (zie tabel 6.4c).

In 1998 is het aantal fte's in schaal 13-14 (met name UHD) iets afgenomen in vergelijking met 1997. Het percentage vrouwen daarentegen is gestegen. Dit geldt overigens voor de gehele periode 1990 tot 1998: een daling van het totaal aantal fte's, maar een stijging bij de vrouwen met 94 fte. Van de UHD's is 18 procent vrouw en 82 procent man. In schaal 15-16 (met name HGL) is het aantal fte's in 1998 iets toegenomen. Hiervan wordt 133 fte's door vrouwen bezet. In de categorie 17 en hoger (met name HGL) is het aantal fte's hetzelfde gebleven ten opzichte van 1997. Het percentage vrouwen is iets afgenomen. Ten opzichte van 1990 is het totaal aantal fte's in deze categorie met 73 afgenomen. Het aantal vrouwen is echter met 4 fte's gestegen ten opzichte van 1990. Het percentage vrouwelijke hoogleraren in deze salarisschaal is nog geen 2 procent. Nederland telt in totaal 133 (fte's) vrouwelijke hoogleraren (schaal 15-16 en 17, en hoger) (zie tabel 6.4d).

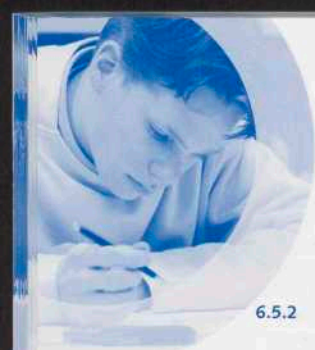
6.5 Internationalisering

6.5.1 Opleidingen

Zowel in het hoger beroepsonderwijs als in het wetenschappelijk onderwijs is het aantal opleidingen in een buitenlandse taal de laatste jaren toegenomen evenals het aantal masterprogramma's. Verwacht mag worden dat dit een verdere stimulans krijgt door de door de minister ondertekende Bologna-verklaring van juni 1999. In het ontwerp-HOOP 2000 geeft de minister zijn visie op een mogelijke bachelor/master-structuur in het hoger onderwijs in Nederland in het verlengde van deze verklaring. Tevens geeft de minister aan het gewenst te vinden dat er nadere registratie van mastersopleidingen zal plaatsvinden (zie de tabellen 6.5a en b).

Over bi-diplomerings zullen pas in de loop van het jaar 2000 nieuwe gegevens beschikbaar komen. In het kader van de 'Regulering stimulering grensoverschrijdende samenwerking hoger onderwijs 1997 tot 2000' zijn er zeventien samenwerkingsprogramma's goedgekeurd, waarbij in totaal veertien Nederlandse instellingen betrokken zijn (drie universiteiten en elf hogescholen). Bi-diplomerings is in 34 procent van de gevallen één van de doelstellingen van de samenwerking. Gegevens over het aantal bi-diplomerings zullen in de loop van het jaar 2000 verstrekt worden door de platforms die in alle grensregio's ingesteld worden. Uiteraard is het fenomeen bi-diplomerings niet beperkt tot de grenslanden; naar verwachting ligt hier echter wel het zwaartepunt.

Er is een VSNU-werkgroep post-initiële en commerciële opleidingen (PICO). Het advies van deze werkgroep gaat in op de verschillende typen mastersopleidingen en onderstreept het belang van een centraal register. De werkgroep heeft circa zeventig mastersopleidingen geïdentificeerd die een specifiek beroeps- of functiegerichte aanvulling inhouden op een afgesloten opleiding in het hoger onderwijs, werkervaring veronderstellen, meestal in deeltijd worden aangeboden en/of een substantiële praktijkcomponent bevatten (...).



Het overzicht van deze zeventig opleidingen is echter niet door de universiteiten geautoriseerd. Hoe de nadere registratie van mastersopleidingen vorm zal krijgen, is niet bekend.

6.5.2 Studenten

In het kader van het Erasmusprogramma gingen er in 1998/1999 4.332 studenten naar het buitenland, van wie 2.545 uit het hoger beroepsonderwijs en 1.821 uit het WO. De schatting voor 1999/2000 is 4.300 in totaal. Het aantal buitenlandse studenten in Nederland binnen dit programma was 4.900 in 1998 en de schatting voor 1999/2000 komt eveneens op 4.900. Het betreft studenten die een relatief korte periode, meestal drie tot negen maanden, studeren in het buitenland dan wel in Nederland bij een gastinstelling.

Een nieuwe bron van gegevens over mobiliteit naar het buitenland is de jaarlijkse publicatie van de HBO-Raad over de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden, de HBO-monitor (Allen en Ramaekers, 1998). Uit de HBO-monitor 1998 kon, in samenhang met enkele aanvullende analyses door het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) op verzoek van Nuffic, worden afgeleid dat in totaal ongeveer 9.300 HBO-afgestudeerden in 1996/1997 een periode in het buitenland hebben doorgebracht voor stage en/of studie. Op basis van deze gegevens schat de Nuffic dat jaarlijks circa twintigduizend studenten, ongeveer gelijkmatig verdeeld over hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, een periode in het buitenland studeren.

Voor wat betreft buitenlandse studenten in Nederland, is de schatting dat jaarlijks circa drieduizend studenten in hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs een reguliere (al dan niet Engelstalige) opleiding volgen. Daarnaast studeren nog ongeveer achtduizend studenten met een beurs in Nederland voor een kortere periode. En er zullen nog enkele duizenden, naar verwachting ongeveer vijfduizend studenten, een kortere periode in Nederland studeren met een beurs van een andere donor of op basis van eigen financiering.

Ter verbetering van de informatievoorziening over buitenlandse studenten is er een werkgroep Kengetallen Internationalisering (WKI), bestaande uit vertegenwoordigers uit hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, HBO-Raad, VSNU en Nuffic. Deze heeft zich gebogen over de huidige problemen rond registratie en mogelijke voorbeelden van oplossingen, en zal op korte termijn met een concreet advies komen.

6.5.3 Staf

Over de stafmobiliteit in het kader van de programma's Leonardo, Tempus en mobiliteit die door de instelling of op andere wijze wordt gefinancierd, bestaan geen gegevens. Alleen van het Socrates-programma is bekend dat in 1997/1998 425 docenten naar het buitenland gingen en in 1998/1999 512 docenten. De Stir-programma's zijn beëindigd. Ook de stafmobiliteit in het kader van de Culturele Verdragen is afgeschaft. Uit ervaring blijkt dat ook op het centrale niveau van de instellingen voor hoger onderwijs het overzicht ontbreekt over stafmobiliteit.

6.6 Rendementen en studieduur

6.6.1 Hoger beroepsonderwijs

Het percentage studenten dat na vier jaar een HBO-diploma heeft behaald, vertoont over de achtereenvolgende cohorten een stijgende lijn. Het percentage geslaagde vrouwen ligt over de gehele linie hoger dan bij de mannen. Van het cohort 1991 heeft 54 procent vijf jaar na het begin van de studie een diploma behaald binnen de hogeschool waar men is gestart. Het studierendement na zes jaar is 59 procent.

Het percentage uitvallers van cohort 1991 is na vier jaar 34 procent, na vijf jaar 36 procent en na zes jaar 36 procent. Ruim eenderde van de groep haakt gedurende de studie af. De gemiddelde studieduur van de uitvallers bedraagt twintig maanden (zie tabel 6.6a).

De gemiddelde studieduur van de groep studenten die in 1991 met een HBO-opleiding is gestart, is drie jaar en acht maanden (geslaagd na vier jaar) respectievelijk vier jaar en twee maanden (geslaagd na zes jaar). Het cohort 1993 doet gemiddeld nog korter over de studie: drie jaar en zeven maanden (geslaagd na vier jaar) respectievelijk drie jaar en elf maanden (geslaagd na zes jaar).

De gemiddelde tijd die studenten nodig hebben om het HBO-diploma te halen, is bij de laatste twee cohorten met één tot drie maanden gedaald (zie tabel 6.6b).

6.6.2 Wetenschappelijk onderwijs

Van het cohort studenten dat in 1989/1990 aan een WO-opleiding is begonnen, heeft uiteindelijk 65 procent na negen jaar een WO-diploma. Na vier jaar - de nominale studieduur van de meeste programma's - heeft slechts 7 procent het doctoraaldiploma behaald. Bij de standaardselectie (VWO'ers) ligt het uiteindelijke studierendement van de groep die in 1989/1990 is gestart wat hoger dan bij het cohort 1989/1990. Na vier jaar is het studierendement van de standaardselectie 1989/1990 wat lager dan van het cohort uit hetzelfde jaar.

Het studierendement van de opeenvolgende cohorten (na vier, vijf en zes jaar) vertoont een stijgende lijn (zie tabel 6.6c).

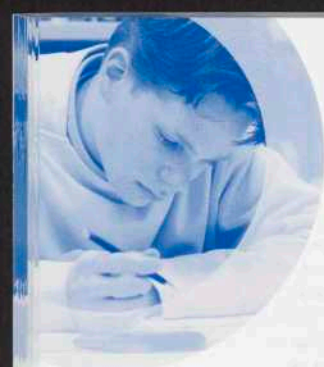
Het post-propedeuserendement vertoont met name na vijf respectievelijk zes jaar een stijgende lijn in alle HOOP-gebieden over de achtereenvolgende cohorten. Van het cohort 1988/1989 is het gemiddelde post-propedeutisch rendement na vijf jaar 19 procent, met economie als laagste (10 procent) en gezondheid als hoogste (45 procent). Bij het cohort 1993/1994 ligt het percentage geslaagden tussen 23 (techniek) en 59 procent (landbouw); gemiddeld heeft 39 procent na vijf jaar het doctoraaldiploma behaald. Het uiteindelijke rendement, acht jaar nadat studenten aan de doctoraalfase zijn begonnen, is gemiddeld 78 procent. Van de studenten die na acht jaar niet zijn geslaagd, schrijft zich een deel opnieuw in (ongeveer 10 procent). Het percentage uitvallers van cohort 1989/1990 (VWO'ers) ligt tussen de 6 (gezondheid) en 25 procent (taal en cultuur). Het rendement van de hoofdfase is het hoogst in de HOOP-gebieden gezondheid en landbouw. Dat geldt overigens ook voor het rendement van de propedeuse. Het rendement is het laagst in de sector taal en cultuur (zie tabel 6.6d).

De gemiddelde studieduur in het wetenschappelijk onderwijs van studenten met VWO als vooropleiding is in de afgelopen drie jaar niet veranderd: zes jaar en twee maanden. Bij de vrouwen is de gemiddelde studieduur in de afgelopen vijf jaar afgenomen tot vijf jaar en zeven maanden. Mannen doen rond de zes jaar over de studie. De gemiddelde studieduur van studenten die eerst een HBO-opleiding hebben afgerond, is beduidend korter dan van de VWO-groep. Dit heeft te maken met het gegeven dat studenten die in het bezit zijn van een verwant HBO-diploma doorgaans een verkort onderwijsprogramma volgen (zie tabel 6.6e).

De gemiddelde studieduur van de afgestudeerden 1997/1998 varieert voor de HOOP-gebieden tussen de vijf jaar en drie maanden (gezondheid) en zes jaar en zes maanden (techniek).

6.6.3 Studieverloop eerste studiejaar hoger onderwijs

De inspectie onderzoekt de gevolgen van de invoering van het studiehuis voor de aansluiting tussen het voortgezet en hoger onderwijs. In juni 2000 zal de eerste lichting studiehuis-havisten doorstromen naar het hoger beroepsonderwijs. Daarop vooruitlopend heeft de inspectie in kaart gebracht hoe, in kwantitatieve zin, de aansluiting op dit moment is. Dat kon zonder belasting van instellingen: de al beschikbare bestanden met resultaten van 180.000 individuele deelnemers aan het examen voortgezet onderwijs



van 1998 zijn door de 18-groep gekoppeld aan de inschrijvingsgegevens van het hoger onderwijs van studiejaar 1998/1999.

Bijzonder aandachtspunt in de aansluiting tussen voortgezet onderwijs en hoger onderwijs is het succes van de (ex)leerlingen in het hoger onderwijs en de gevolgen van de invoering van het studiehuis daarop. In deze eerste analyse is gekeken naar de mate waarin studenten er in slagen in het eerste studiejaar minimaal eenentwintig studiepunten te behalen; een gegeven dat relevant is in verband met studiefinanciering en dat onderwijsinstellingen aan de 18-groep melden. Het is aannemelijk dat het niet behalen van deze norm sterk samenhangt met het verdere studieverloop. Overigens hanteren de instellingen in het algemeen de norm van eenentwintig studiepunten (of meer) voor het (bindend negatief) studie-advies, dat aan het einde van het eerste jaar van inschrijving aan studenten wordt uitgebracht.

Uit de resultaten blijkt dat in het hoger beroepsonderwijs 87 procent van de studenten minimaal eenentwintig studiepunten haalt. In het wetenschappelijk onderwijs ligt het percentage iets lager: 83 procent. In het hoger beroepsonderwijs behalen de studenten met een VWO-diploma aanzienlijk vaker de norm van eenentwintig studiepunten dan de studenten met een HAVO-diploma: 94 procent (VWO) versus 85 procent (HAVO).

De vrouwelijke eerstejaars studenten behalen relatief méér minimaal eenentwintig studiepunten dan de mannelijke eerstejaars (zie tabel 6.6f). De resultaten verschillen bovendien naar gelang de studenten met lage of hoge examencijfers instroomden. De jongens die met een 'zesjesdiploma' voor het HAVO het hoger beroepsonderwijs instromen doen het beduidend minder goed dan de jongens met hogere cijfers. Van de eerste groep behaalt 73 procent minimaal eenentwintig studiepunten; van de tweede groep behaalt bijna iedereen (93 procent) die norm. Bij de meisjes zijn de verschillen veel minder groot. Voor meisjes die met een VWO-diploma het hoger onderwijs instromen maakt het zelfs helemaal niet uit welke cijfers het diploma vermeldt: bijna allen (95 procent) behalen minimaal eenentwintig studiepunten.

Bij de mannelijke studenten in het wetenschappelijk onderwijs is sprake van een sterke samenhang tussen gemiddeld diplomacijfer en het behalen van de 21-puntennorm: bijna de helft van de jongens met een zesjesdiploma haalt de norm niet. Bij de meisjes zijn de verschillen ook aanzienlijk, maar minder groot.

Opmerkelijk is, dat onder de studenten die met hoge examencijfers het hoger onderwijs instromen, jongens en meisjes het even goed doen. Als de examencijfers lager liggen zijn de verschillen wél groot.

In het hoger beroepsonderwijs wordt de norm relatief het minst behaald in de clusters economie en techniek: 15 procent niet (zie tabel 6.6g). In het wetenschappelijk onderwijs zijn de verschillen tussen de clusters groter. In de gezondheidszorg behaalt 90 procent van de studenten de norm; bij de rechtenstudies ligt dat percentage op 79 procent. Mannelijke studenten behalen minder vaak de norm dan vrouwelijke studenten. Dat geldt voor vrijwel elke sector in het hoger onderwijs.

6.7 Positie afgestudeerden

6.7.1 Hoger beroepsonderwijs

In de positie van afgestudeerden in het hoger beroepsonderwijs zijn relatief weinig verschillen tussen de verschillende sectoren, met uitzondering van de sectoren gezondheidszorg en kunst en cultuur. Een relatief hoog percentage afgestudeerden in de sector gezondheidszorg kiest voor een betaalde baan, een relatief laag percentage kiest voor een vervolgstudie. In de sector kunst en cultuur is het percentage afgestudeerden met een betaalde baan relatief laag, het percentage dat werkloos is of in de categorie anders valt hoog. Het gaat in deze categorie met name om afgestudeerden die onbetaald werk verrichten in de uitvoerende of beeldende kunst.

Het gemiddelde percentage afgestudeerden met een betaalde baan ligt bij autochtonen wat hoger dan bij allochtonen. Het gemiddelde werkloosheidspercentage onder autochtonen is laag. Opmerkelijk is dat allochtonen in de sectoren techniek en economie relatief wat vaker werkloos zijn.

Ruim 10 procent van de afgestudeerden kiest voor een vervolgstudie; allochtonen iets vaker dan autochtonen. Behalve in de sectoren onderwijs en kunst en cultuur, kiest het merendeel van de afgestudeerden voor een universitaire studie. In de sector onderwijs stroomt men vooral door naar eerstegraads lerarenopleidingen in het hoger beroeps-onderwijs. Vrij veel afgestudeerden in de sector kunst en cultuur kiezen voor een post-HBO-opleiding (zie tabel 6.7a).

Wat betreft de kwaliteit van het werk is de afgestudeerden gevraagd naar de aansluiting van het werk op de gevolgde opleiding en de aansluiting naar niveau. Gemiddeld 78 procent heeft een baan die aansluit bij de gevolgde opleiding. Allochtonen hebben in het algemeen wat minder vaak een baan waarvoor de eigen of verwante opleiding werd vereist. Afgestudeerden in de sectoren gezondheidszorg, onderwijs en techniek hebben relatief vaak een functie waarvoor de eigen of een verwante opleiding werd vereist. Dat geldt zowel voor autochtonen als allochtonen. In de sectoren economie en kunst en cultuur hebben relatief veel afgestudeerden een baan buiten de richting waarvoor men is opgeleid.

De aansluiting qua niveau is door de respondenten als goed beoordeeld wanneer voor de betreffende functie minimaal een HBO-opleiding is vereist: gemiddeld 80 procent van de autochtonen heeft een functie op minimaal eigen niveau. Opvallend is dat in de sectoren techniek en economie allochtonen relatief wat vaker dan autochtonen een HBO-functie hebben. In de sectoren gezondheidszorg, onderwijs en techniek ligt het percentage met een baan op niveau wat hoger dan in de andere sectoren. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het gegeven dat opleidingen in de sectoren gezondheidszorg en onderwijs in de regel voorbereiden op een sterk geprofessionaliseerde arbeidsmarkt, waar wettelijke opleidingsvereisten gelden voor beroepsgroepen.

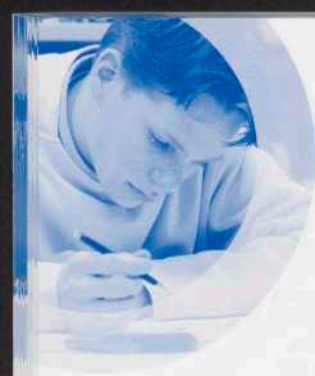
De verschillen tussen de sectoren in bruto uurloon zijn beperkt; het verschil tussen de sectoren met het gemiddeld hoogste en laagste inkomen bedraagt tweeënhalve gulden. Het bruto uurloon van allochtonen ligt met name in de sectoren gezondheidszorg en gedrag en maatschappij wat hoger dan van autochtonen. Waarschijnlijk heeft dit te maken met onderliggende verschillen in de gekozen opleiding (zie tabel 6.7b).

Samenvattend kan worden gesteld dat van de respondenten (HBO-afgestudeerden in 1997) het percentage allochtonen met een betaalde baan wat lager is dan bij autochtonen. Met betrekking tot de aansluiting van de baan bij de gevolgde opleiding (zowel naar richting als niveau) en bruto uurloon zijn enige verschillen waarneembaar ten aanzien van autochtonen en allochtonen tussen sectoren. Overigens heeft het ROA na controle voor andere achtergrondkenmerken (zoals verschillen in arbeidsmarktorientatie, leeftijd, sekse, opleidingsniveau ouders) op deze twee punten onder de groep schoolverlaters (als geheel) geen significante verschillen gevonden tussen allochtonen en autochtonen.

6.7.2 Wetenschappelijk onderwijs

Van de groep studenten die in 1997 in het wetenschappelijk onderwijs is afgestudeerd, heeft een relatief hoog percentage een betaalde baan en zijn relatief weinig mensen werkloos. De werkloosheid onder allochtone afgestudeerden ligt wat hoger dan onder autochtonen. In nadere analyses is het ROA nagegaan of het effect van etniciteit verklaard kan worden door verschillen in de opleidingssector die men heeft gevolgd of met verschillen in arbeidsoriëntatie. Dat blijkt niet het geval.

Er zijn betrekkelijk weinig verschillen tussen de sectoren in de bestemming van afgestudeerden. Alleen in de sector taal en cultuur ligt het percentage met een betaalde baan beduidend lager dan in de andere sectoren. Afgestudeerden in deze sector volgen wat vaker een vervolgstudie en ook de categorie anders scoort relatief hoog (zie tabel 6.7c).



De gehanteerde indicatoren voor de aansluiting tussen opleiding en werk zijn: het hebben van een baan in de richting van de gevolgde opleiding alsmede de noodzaak tot het hebben gevolgd van een academische studie. Van de afgestudeerden heeft 72 procent een baan waarvoor de eigen of verwante opleiding werd vereist. Bij de allochtonen is het percentage nog wat hoger. De aansluiting naar niveau is gemiddeld wat lager dan de aansluiting naar opleidingsrichting. Kennelijk is de gevolgde opleiding van grotere betekenis dan het academische niveau.

Afgestudeerden in de sectoren gedrag en maatschappij en taal en cultuur hebben een beduidend negatiever oordeel dan gemiddeld over de aansluiting tussen opleiding en werk. Dit spoot met de slechtere arbeidsmarktsituaties voor deze sectoren.

De score in de sector gezondheidszorg ligt hoog: gemiddeld 91 procent (bij allochtonen hoger dan autochtonen). Dit houdt waarschijnlijk verband met de sterk geprofessionaliseerde arbeidsmarkt, waar de toegang tot beroepen gereguleerd is door wettelijke opleidingsvereisten.

Het verschil in bruto uurloon tussen de sector met het hoogste gemiddeld inkomen (gezondheidszorg) en de sector met het laagst gemiddeld inkomen (landbouw) bedraagt ruim zeven gulden. Allochtonen verdienen gemiddeld meer dan autochtonen. Overigens heeft het ROA geen significante verschillen gevonden tussen autochtonen en allochtonen, na controle voor achtergrondkenmerken ten aanzien van het bruto uurloon en de aansluiting van de baan bij de gevolgde opleiding onder de groep schoolverlaters - als geheel - (zie tabel 6.7e).

7 NABESCHOUWING

In de voorafgaande hoofdstukken heeft de inspectie een beknopt beeld geschetst van de ontwikkelingen en de kwaliteit in het hoger onderwijs. Tot slot wil de inspectie nog enkele onderwerpen afzonderlijk onder de aandacht brengen. Het gaat om de verdere ontwikkeling van de externe kwaliteitszorg, het probleem van de wettelijk voorgeschreven studielast versus de feitelijke studielast, en de convenanten die getroffen zijn in de sectoren techniek en natuur.

Externe kwaliteitszorg

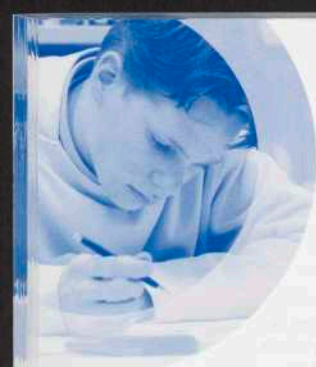
In het afgelopen decennium heeft de externe kwaliteitszorg in het hoger onderwijs vorm gekregen. Door middel van openbare rapporten van visitatiecommissies leggen de instellingen verantwoording af over de kwaliteit van het geboden onderwijs. Tegelijkertijd verschaffen de rapporten handvatten om het onderwijs te verbeteren. Een belangrijk onderdeel van het systeem is dat de minister kan ingrijpen als de kwaliteit van het onderwijs langdurig beneden de maat is.

Op grond van haar meta-evaluatie en evaluatie van de bestuurlijke hantering van de visitatierapporten is de inspectie van mening dat het systeem beantwoordt aan de doelstellingen die de minister indertijd voor ogen stonden. Deze opvatting is onlangs nog bevestigd door een rapport van de Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2000) waarin gesteld wordt dat de minister op deze wijze adequaat vorm heeft gegeven aan zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs.

Vanwege de voortschrijdende ontwikkelingen op het gebied van de externe kwaliteitszorg heeft de minister in het HOOP het voornemen aangekondigd het element van accreditatie toe te voegen aan het systeem. De doelstelling van dit voornemen is om met behoud van de sterke punten het huidige systeem een impuls te geven. In de uitwerking moet nog een aantal belangrijke punten opgehelderd worden. Dat iets dergelijks nodig is, kan ook uit het rapport van de Rekenkamer worden afgeleid. Daaruit blijkt dat de impact van het huidige systeem gering is, als het om opleidingen gaat die reeds voldoende scores. Dan blijkt het systeem onvoldoende prikkels in zich te dragen om tot verdere verbeteringen te komen. Ook het feit dat in HBO-visitaties in 1999 enerzijds tevredenheid wordt uitgesproken over de kwaliteit van opleidingen, maar anderzijds tegelijkertijd kritische opmerkingen gemaakt worden bij toetsen, onderstreept het belang om tot een dergelijke impuls te komen.

Uniformiteit en diversificatie opleidingsaanbod

Aan het begin van de tachtiger jaren heeft de wetgever bepaald dat iedere opleiding in het hoger onderwijs behoudens enkele uitzonderingen een nominale duur moest hebben van vier jaar. Iedere opleiding kreeg een gelijke omvang van 168 studiepunten, waarbij één studiepunt overeenkomt met een studielast van veertig uur voor de gemiddelde student. Op grond van de wetgeving heeft iedere instelling zich beijverd programma's te ontwerpen die althans op papier aan de wetgeving voldoen. De werkelijkheid was en is een andere. Het was en is geen uitzondering dat afzonderlijke opleidingen niet aan de wet voldoen ter zake van de werkelijke studielast. Alleen in de gevallen dat er stevige indicaties waren dat de werkelijke studielast aanzienlijk boven die van de nominale uitkwam, heeft de wetgever ermee ingestemd dat de technische opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs in 1995 hun oorspronkelijk vijfjarige programma's terugkregen, terwijl in 1999 de bèta-opleidingen hetzelfde kregen. De consequenties voor de overheid komen neer op één jaar extra studiefinanciering voor de studenten van die opleidingen. In 'ruil' voor de tegemoetkoming van de zijde van de overheid, bedong deze onder meer toezeggingen ter zake van de studieduur en de rendementen (techniek en bèta) en de aard van het opleidingsaanbod (bèta).



Met deze recente maatregelen is de oorspronkelijke uniformiteit wat betreft de nominale studieduur doorbroken.

De tegenpool van te zware opleidingen wordt gevormd door de opleidingen waarvan de studielast te licht is in vergelijking met wat de wet vereist. De aanwijzingen die daarvoor worden verkregen, zijn vooral indirect. De instellingen zelf hebben er immers geen behoefte aan daar veel publiciteit aan te geven. Visitatiecommissies zijn vaak niet zo duidelijk over de feitelijke studielast en spreken bijvoorbeeld over programma's die eerder te licht dan te zwaar zijn of van programma's die zeker studeerbaar zijn. Aanwijzingen over een te geringe studielast worden verder verkregen door de gemiddelde studie-inzet van de student in verband te brengen met de gemiddelde studieduur. De overheid heeft tot nu toe niet de behoefte gevoeld corrigerend op te treden bij bepaalde sectoren. Soms onderneemt de inspectie bij een enkele opleiding stappen in het natraject van een visitatie, namelijk indien er overduidelijk aanwijzingen zijn dat de werkelijke studielast onder de maat is.

De hier voor geschetste gang van zaken roept twijfel op omtrent de vraag of het optreden van de overheid in voldoende balans is. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat de overheid slechts maatregelen neemt als het onderwijsveld met enige kracht naar voren brengt dat de wetgeving haar onvoldoende recht doet. In het geval van overbedeling zal dezelfde overheid het veld niet horen. Een en ander pleit voor een helderder benadering van de zijde door de overheid. Dat wil zeggen of ze verlangt een ondubbelzinnige naleving van de wet, of ze accepteert dat er diversificatie van de studielast (binnen grenzen) mogelijk is. Een heldere opvatting is des te meer noodzakelijk in verband met de toenemende flexibilisering van het opleidingsaanbod. Naarmate de diversificatie toeneemt, zal er steeds meer behoefte zijn om de zwaarte van een programma aan te geven in termen van de werkelijke studielast en niet in termen van uitsluitend de nominale.

Convenanten en de realisatie

Zoals bij het onderwerp uniformiteit en diversificatie opleidingsaanbod al is opgemerkt, heeft de overheid afspraken gemaakt over studieduur en rendementen alsmede over de aard van het opleidingsaanbod via convenanten met de instellingen over de opleidingen uit de sectoren techniek en natuur van het wetenschappelijk onderwijs.

De afspraken over de studieduur en de rendementen komen er in essentie op neer dat de instellingen de verplichting op zich hebben genomen zich maximaal in te spannen om de afgesproken cijfers te halen. De cijfers zijn hoog, zelfs zo hoog dat aan het realisme ervan moet worden getwijfeld. De commissie die de aanvragen voor de opleidingen in het kader van het bèta-convenant moest beoordelen, was althans van mening dat zij niet zodanige voorstellen van de instellingen heeft aangetroffen dat een gunstige uitkomst mag worden verwacht. Naar aanleiding van de gang van zaken merkt de inspectie op dat de instellingen blijkbaar tot veel bereid zijn om de beoogde vijfjarigheid te verkrijgen van de opleidingen uit de sectoren techniek en natuur. Alleen realiseert men zich ook dat de mogelijkheden voor de overheid om in te grijpen nogal gering zijn, mochten de streefcijfers niet worden behaald. Menig gesprekspartner uit het veld geeft nu al aan dat men studeerbare programma's aanbiedt, maar dat de student nu eenmaal niet gedwongen kan worden tot het leveren van de vereiste prestatie. De student heeft zijn eigen prioriteiten en die hoeven niet overeen te komen met die van de instelling.

Het geschetste probleem acht de inspectie vergelijkbaar met dat van de vorige paragraaf. Alleen in dit geval zal het eenvoudiger zijn om de uiteindelijke uitkomsten te vergelijken met de afspraken in de convenanten. Naar de mening van de inspectie mag van de instellingen verwacht worden dat zij de convenanten onverkort zullen nakomen. Echter, de overheid dient ook in dit geval helderheid te geven over de consequenties indien de cijfers niet worden behaald inzake rendementen en studieduur.

BIJLAGE

Bijlage bij hoofdstuk 6

6.1 Opleidingen

Tabel 6.1a Aantal bekostigde opleidingen en opleidingen aan aangewezen instellingen ex artikel 6.9 WHW, in het hoger beroepsonderwijs, per sector

opleidingen HBO	bekostigd						aangewezen					
	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'94	'95	'96	'97	'98	'99
economie	178	183	185	182	182	182	9	11	29	155	232	327
gezondheidszorg	71	71	81	80	78	79	3	3	3	10	11	20
gedrag+maatschappij	179	176	169	106	107	105	2	2	2	4	9	25
onderwijs	685	675	548	363	363	371	20	20	21	25	27	44
recht										1	1	1
techniek	210	210	212	239	239	239	1	1	13	16	31	57
taal+cultuur	232	235	233	150	156	150	2	2	12	18	22	22
totaal	1555	1550	1428	1120	1125	1126	37	39	80	229	333	496

Bron: Ministerie van OCenW

Tabel 6.1b 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	'99	'94	'95	'96	'97	'98	'99
economie	36	38	36	33	33	33	1	2	2	2	2	2
gezondheidszorg	21	22	22	22	22	22	0	0	0	0	0	0
gedrag+maatschappij	71	72	73	70	70	71	0	0	0	0	0	0
natuur	76	77	76	74	74	74	0	0	0	0	0	0
onderwijs	113	114	113	113	113	110	0	0	0	0	0	0
recht	32	34	33	32	32	32	0	0	0	0	0	0
techniek	43	74	74	72	72	72	0	0	0	0	0	0
taal+cultuur	180	181	180	179	179	179	11	11	11	10	10	10
open universiteit				13	12	11						
totaal	572	612	607	608	607	605	12	13	13	12	12	12

Bron: Ministerie van OCenW

6.2

Studenten

Instroom hoger beroepsonderwijs

Tabel 6.2a Instroom HBO-volgtijd (initieel onderwijs), tussen haakjes het percentage vrouwen

instroom (volgtijd)	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
onderwijs	9.600 (70)	10.661 (69)	9.641 (70)	9.793 (71)	9.942 (73)	9.370 (76)	10.153 (77)
techniek	12.741 (16)	12.285 (16)	12.035 (17)	11.926 (17)	12.500 (16)	13.348 (18)	14.516 (19)
gezondheid	4.675 (81)	4.659 (81)	4.798 (80)	6.359 (82)	5.806 (82)	5.117 (83)	5.360 (82)
economie	17.469 (44)	17.000 (44)	18.140 (43)	20.683 (43)	20.514 (44)	21.739 (45)	23.856 (46)
gedrag+maatschappij	7.494 (77)	8.125 (79)	7.893 (79)	8.197 (80)	8.169 (82)	8.291 (83)	8.641 (84)
taal+cultuur	3.362 (55)	3.423 (56)	3.397 (56)	3.348 (58)	3.366 (58)	3.322 (60)	3.370 (58)
totaal volgtijd	55.340 (50)	56.152 (51)	55.903 (51)	60.306 (52)	60.295 (53)	61.187 (53)	65.896 (53)

Bron: Ministerie van OCenW

Tabel 6.2b Instroom HBO-deeltijd, tussen haakjes het percentage vrouwen

instroom (deeltijd)	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
onderwijs	2.744 (55)	2.144 (57)	1.663 (56)	1.497 (59)	1.528 (62)	1.874 (67)	2.706 (65)
techniek	811 (12)	659 (12)	695 (10)	783 (11)	833 (10)	1.295 (10)	1.247 (9)
gezondheid	1.595 (75)	1.373 (73)	1.230 (73)	1.314 (76)	1.303 (74)	1.306 (74)	1.346 (77)
economie	1.957 (39)	1.600 (39)	1.796 (34)	2.575 (30)	2.759 (35)	3.510 (36)	4.240 (38)
gedrag+maatschappij	2.694 (66)	2.380 (67)	2.037 (68)	2.228 (69)	2.522 (68)	2.981 (70)	3.306 (72)
taal+cultuur	386 (55)	374 (57)	307 (55)	336 (60)	288 (59)	287 (59)	238 (64)
totaal deeltijd	10.187 (55)	8.530 (56)	7.764 (52)	8.733 (51)	9.233 (53)	11.253 (52)	13.083 (54)

Bron: Ministerie van OCenW

Tabel 6.2c Totaal instroom volgtijd, deeltijd en duaal onderwijs, tussen haakjes het percentage vrouwen

instroom HBO	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
volgtijd	55.341 (50)	56.153 (51)	55.904 (51)	60.306 (52)	60.297 (53)	61.187 (53)	65.896 (53)
deeltijd	10.187 (55)	8.530 (56)	7.764 (52)	8.733 (51)	9.233 (53)	11.253 (52)	13.083 (54)
duaal					588 (44)	970 (61)	1.600 (55)
totaal	65.528 (51)	64.683 (52)	63.668 (51)	69.039 (52)	70.118 (52)	73.410 (53)	80.579 (53)

Bron: Ministerie van OCenW

In het Onderwijsverslag over het jaar 1998 zijn in de kolom 1998 de voorlopige cijfers opgenomen; in bovenstaande tabellen zijn de definitieve cijfers opgenomen. Derhalve kunnen de cijfers in het onderwijsverslag over 1998 afwijken van de cijfers in dit Onderwijsverslag. De cijfers over 1999 zijn gebaseerd op voorlopige tellingen; in het Onderwijsverslag 2000 worden de definitieve cijfers opgenomen. De cijfers, ontleend aan het CRIHO, geven de stand van zaken per december 1999 weer. De indeling in sectoren is volgens de referentieraming 1997 en volgend; deze wijkt af van de HOOP-indeling. Bij voltijd gezondheid ontbreekt tot en met 1995 een aantal paramedische opleidingen. In 1996 zijn daardoor alle ingeschrevenen als instroom geteld; dus tot en met 1995 is de instroom onderschat en in 1996 overschat. Bij deeltijd onderwijs (voortgezet) ontbreekt in 1992 de opleiding leraar speciaal onderwijs, in 1993 zijn alle ingeschrevenen als instroom geteld; dus 1992 is onderschat en 1993 is overschat.

Instroom wetenschappelijk onderwijs

Tabel 6.2d Eerstejaars initieel wetenschappelijk onderwijs 1993/1999, per HOOP-gebied, tussen haakjes het percentage vrouwen

Instroom WO	'93/'94	'94/'95	'95/'96	'96/'97	'97/'98	'98/'99	'99/'00
natuur	2.897 (32,9)	2.894 (35,7)	2.639 (34,1)	2.631 (36,3)	2.822 (36,8)	2.645 (36,7)	2.280 (33,9)
techniek	4.935 (16,0)	4.751 (16,6)	4.158 (16,0)	3.967 (17,2)	4.246 (17,5)	4.455 (17,4)	4.481 (18,2)
gezondheid	2.499 (59,8)	2.583 (59,9)	2.459 (60,1)	2.595 (59,8)	2.734 (62,6)	2.640 (66,1)	2.728 (65,1)
economie	5.042 (25,3)	5.001 (27,8)	4.508 (26,6)	4.401 (28,9)	4.846 (27,9)	5.645 (30,3)	6.132 (31,2)
recht	4.497 (53,6)	4.612 (54,8)	4.552 (53,8)	4.130 (55,8)	4.139 (57,2)	3.990 (57,8)	4.265 (58,6)
gedrag+maatschappij	7.101 (65,4)	6.567 (67,6)	5.562 (67,9)	5.645 (69,1)	5.904 (69,1)	6.538 (70,3)	7.265 (73,0)
taal+cultuur	4.777 (69,1)	4.376 (67,4)	3.819 (66,2)	3.665 (65,7)	3.541 (67,3)	3.544 (70,3)	4.106 (68,1)
totaal	31.748 (46,8)	30.784 (47,4)	27.697 (46,9)	27.034 (48,4)	28.232 (48,4)	29.457 (49,6)	31.257 (50,8)

De cijfers over het jaar 1998/1999 zijn in dit Onderwijsverslag geactualiseerd.

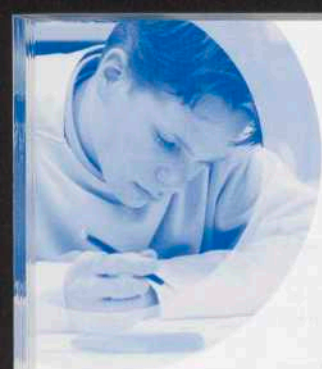
Bron: Ministerie van OCenW

6.3 Doorstroom voortgezet onderwijs - hoger onderwijs

Tabel 6.3a Doorstroom van VWO-ers naar het hoger onderwijs in percentages

In 1998 geslaagd voor het VWO	WO	HBO	niet HO	totaal-N
autochtoon	59	25	16	21.431
niet-westers allochtoon	72	15	13	1.254
westers allochtoon	63	17	21	1.962
<i>mannen</i>				
autochtoon	65	23	13	10.430
niet-westers allochtoon	75	13	12	607
westers allochtoon	65	15	20	934
<i>vrouwen</i>				
autochtoon	53	28	18	11.001
niet-westers allochtoon	70	16	14	647
westers allochtoon	61	18	21	1.028

Bron: Inspectie van het Onderwijs/IBG/CBS



Tabel 6.3b Doorstroom van havisten naar het hoger onderwijs in percentages

In 1998 geslaagd voor HAVO	HBO	niet HO	totaal-N
autochtoon	63	36	27087
niet-westers allochtoon	69	31	1809
westers allochtoon	58	42	2143
<i>mannen</i>			
autochtoon	63	37	11980
niet-westers allochtoon	71	29	779
westers allochtoon	59	41	1008
<i>vrouwen</i>			
autochtoon	64	36	15107
niet-westers allochtoon	68	32	1030
westers allochtoon	56	43	1135

Bron: Inspectie van het Onderwijs/IBG/CBS

Op verzoek van de inspectie heeft het CBS de examenresultaten van alle individuele examenkandidaten uit 1998 (ERR) gekoppeld aan het inschrijvingsbestand hoger onderwijs van studiejaar 1998/1999 (CRIHO). Op basis van de koppeling kan berekend worden welk deel van de HAVO- en VWO-gediplomeerden direct na het behalen van het diploma doorstromen naar het hoger onderwijs. Tevens heeft het CBS de gegevens gekoppeld aan het bevolkingsregister, waardoor de doorstroom onderscheiden kan worden naar etniciteit. De etniciteit is bepaald aan de hand van herkomstland persoon en/of ouders: allochtonen zijn personen van wie tenminste één ouder in het buitenland is geboren. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen niet-westerse en westerse allochtonen.

6.4 Personeel

Wetenschappelijk Onderwijs

Tabel 6.4a Omvang docerend onderwijs personeel (DOP) en ondersteunend en beheerspersoneel (OBP) in fte en aantal

personeel WO		'90	'92	'94	'96	'97	'98
omvang DOP	fte	22.115	23.423	23.284	21.702	21.497	22.043
	aantal	26.951	28.709	27.994	26.476	26.435	27.199
omvang OBP	fte	20.617	21.757	21.254	20.469	20.435	20.456
	aantal	25.178	26.607	25.635	25.031	25.095	25.207

Bron: VSNU (1999)

Tabel 6.4b Leeftijdverdeling DOP en OBP

leeftijdsklasse	'90	'92	'94	'96	'97	'98
< 25	4.886	5.274	3.854	3.465	3.796	4.418
26 - 30	8.702	9.434	8.757	7.315	7.092	7.251
31 - 40	14.953	15.487	14.928	13.527	13.527	12.881
41 - 50	14.838	15.592	14.972	14.187	13.698	13.400
51 - 60	7.587	8.352	9.687	11.348	12.114	12.550
> 60	1.153	1.204	1.475	1.689	1.848	1.906
totaal	52.119	55.343	53.673	51.531	51.564	52.406

Bron: VSNU (1999)

Tabel 6.4c Kenmerken DOP en OBP

kenmerken DOP/OBP	'90	'92	'94	'96	'97	'98
percentage vast dienstverband	67,6	67,6	70,0	73,0	72,5	71
gemiddelde leeftijd	39,1	39,1	40,1	41,2	41,4	41,3
percentage vrouwen	29,1	30,8	31,5	32,5	33	34

Bron: VSNU (1999)

Tabel 6.4d Aantal personen in hogere salarisschalen (in fte), percentage vrouwen tussen haakjes

salarisschalen	'90	'92	'94	'96	'97	'98
schaal 13-14	4.183 (6,6)	4.222 (7,0)	4.202 (7,6)	4.085 (8,1)	4.025 (8,4)	4.001 (9,3)
schaal 15-16	1.337 (4,3)	1.409 (5,5)	1.415 (6,3)	1.416 (7,2)	1.516 (7,8)	1.591 (8,4)
schaal 17>	1.301 (1,4)	1.219 (2,0)	1.316 (2,0)	1.233 (2,2)	1.228 (2,0)	1.228 (1,8)

Bron: VSNU (1999)

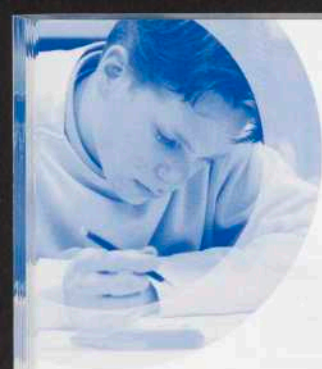
De personele gegevens in de tabellen 6.4a tot en met d zijn ontleend aan de WOPI-rapportage (1999). De gegevens geven de stand van zaken weer per 31 december 1998. De categorie Ondersteunend en Beheerspersoneel (OBP) omvat het personeel dat niet kan worden ingedeeld in de categorieën hoogleraar tot en met student-assistent. Hier vallen de administratieve functies onder, maar ook functies bij de universitaire bibliotheken en rekencentra, en technisch personeel ten behoeve van de ondersteuning van onderwijs en onderzoek. Onder Docerend Onderwijs Personeel (DOP) wordt verstaan het Wetenschappelijk Personeel met als functiecategorieën: hoogleraar; universitair hoofddocent; universitair docent; overig wetenschappelijk personeel waaronder (toegevoegd) docent en toegevoegd onderzoeker; vierjarige assistent in opleiding (exclusief promotiestipendia); ontwerper, tweejarige assistent in opleiding; student-assistent.

6.5 Internationalisering

Tabel 6.5a Aantal opleidingen in buitenlandse taal en aantal masterprogramma's in het hoger beroepsonderwijs

internationaal opleidingen- aanbod HBO	opleidingen in buitenlandse taal								masterprogramma's							
	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
economie	18	21	26	26	28	32	39	54	11	17	21	21	23	27	17	21
gezondheidszorg	1	1	1	1	1	1	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0
gedrag+maatsch.	1	1	2	2	2	3	2	1	0	0	3	3	3	4	2	1
natuur								4	0	0	0	0	0	0	1	0
onderwijs	0	1	2	2	2	2	2	1								4
techniek	5	11	12	12	13	14	7	8	8	18	22	22	23	24	5	2
recht								1								1
taal+cultuur	2	3	7	7	7	10	19	19	1	1	7	7	7	7	12	14
totaal	27	38	50	50	53	62	72	91	20	36	53	53	56	52	37	43

Bron: Nuffic



Tabel 6.5b Aantal opleidingen in buitenlandse taal en aantal masterprogramma's in het wetenschappelijk onderwijs

internationaal opleidingen- aanbod wo	opleidingen in buitenlandse taal								masterprogramma's							
	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
economie	10	11	11	11	11	12	14	15	8	9	9	9	9	10	14	13
gezondheidszorg	2	3	6	6	9	10	14	14	2	3	6	6	9	9	13	11
gedrag+maatsch.	5	6	6	6	6	6	12	12	4	5	5	5	5	5	11	10
natuur	0	0	0	0	0	0	6	12	0	0	0	0	0	0	6	11
onderwijs	0	0	1	1	1	1	2	2	0	0	1	1	1	1	2	2
recht	4	6	6	6	7	8	17	24	4	6	6	6	7	8	16	16
techniek	1	1	2	2	2	2	10	12	1	1	2	2	2	2	10	12
taal+cultuur	3	3	3	3	4	4	7	15	3	3	3	3	4	4	6	9
totaal	25	27	32	32	40	43	82	106	19	27	32	29	37	39	78	84

Bron: Nuffic

De gegevens over opleidingen in de tabellen 6.5a en b zijn ontleend aan de jaarlijks verschijnende Nuffic uitgave Catalogue of International Courses in the Netherlands. De gehanteerde definitie van opleiding is: curricula verzorgd door een bekostigde instelling voor hoger onderwijs (universiteiten en hogescholen) met een looptijd van minstens één jaar (voor de post-initiële curricula) of vier jaar (voor de initiële curricula).

Het gaat in de tabellen 6.5a en b om opleidingen die worden verzorgd door bekostigde instellingen, met een looptijd van minstens een jaar (post-initiële) of vier jaar (initieel). Er is overlap tussen de tabellen, aangezien de masterprogramma's die in de tabellen zijn opgenomen in een buitenlandse taal worden verzorgd. De buitenlandse taal is over het algemeen Engels, in enkele gevallen Duits of Frans.

Onder post-initiële wordt begrepen minimaal een Bachelors graad als ingangseis. De kortere cursussen die worden verzorgd in een buitenlandse taal, zoals aparte modules, semesterprogramma's, of zomercursussen, zijn niet opgenomen. De opleidingen en cursussen verzorgd door de instellingen van Internationaal Onderwijs zijn niet meegenomen. Daaronder vallen ook de opleidingen aangeboden door de LU Wageningen en door Larenstein International Agricultural College. Daarnaast bestaan er nog een aantal andere landbouwopleidingen. In het hoger beroepsonderwijs gaat het om acht opleidingen in een buitenlandse taal en één mastersopleiding. In het wetenschappelijk onderwijs betreft het twaalf opleidingen in een buitenlandse taal en twaalf mastersopleidingen. De opleidingen en cursussen verzorgd door particuliere onderwijsinstellingen zoals Nijenrode en NIMBAS zijn niet opgenomen in de tabellen.

6.6 Rendementen en studieduur

Hoger Beroepsonderwijs

Tabel 6.6a Studierendement HBO (voltijd), in percentages, onderscheiden naar mannen, vrouwen en totaal

cohort	na 4 jaar			na 5 jaar			na 6 jaar		
	mannen	vrouwen	totaal	mannen	vrouwen	totaal	mannen	vrouwen	totaal
1991	29,4	40,7	34,9	50,2	57,6	53,8	56,7	61,3	58,9
1992	31,6	42,4	36,9	49,9	58,1	53,9	55,7	61,4	58,5
1993	33,5	45,1	39,2	49,7	59,3	54,5			

Bron: HBO-Raad (1999)

Het rendement is gedefinieerd als het percentage geslaagden na 4, 5 of 6 jaar van de oorspronkelijke groep instromende studenten.

Tabel 6.6b Gemiddelde studieduur geslaagden voltijd onderwijs, in maanden

cohort	na 4 jaar	na 5 jaar	na 6 jaar
1991	44	48	50
1992	43	48	49
1993	43	47	47

Bron: HBO-Raad (1999)

De tabellen 6.6a en b zijn ontleend aan het rapport het 'HBO ontcijferd' (HBO-Raad, 1999). De studieduur is gedefinieerd als het aantal maanden tussen het moment van inschrijven en afstuderen, waarbij de peildatum als moment van inschrijven geldt en voor het moment van uitschrijven de maand zoals deze in het CRIHO is opgenomen. De studieduur is gecorrigeerd op studie-onderbrekingen (de betreffende maanden van studie-onderbreking zijn niet meegenomen).

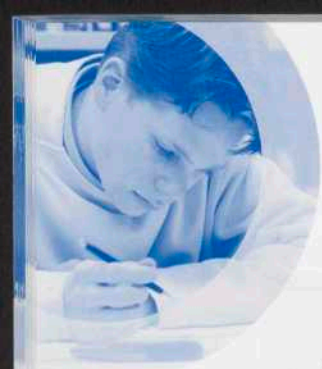
Wetenschappelijk Onderwijs

Tabel 6.6c Percentage studierendement wetenschappelijk onderwijs, voltijd onderwijs

cohort voltijd	na 4 jaar	na 5 jaar	na 6 jaar	na 7 jaar	na 8 jaar	na 9 jaar
88	6	17	44	59	64	66
89	7	16	44	58	63	65
90	9	18	41	56	62	
91	10	29	47	57		
92	13	31	48			
93	13	30				
94	13					
standaardselectie						
88	2	11	44	60	66	69
89	2	10	43	60	64	68
90	2	10	41	58	63	
91	2	23	47	58		
92	2	24	47			
93	3	24				
94	4					

Bron: VSNU (1999a)

Bovenstaande tabel geeft het percentage studenten weer dat 4, 5, 6, 7, 8 of meer dan 8 jaar na eerste inschrijving voor een WO-opleiding een doctoraal diploma heeft behaald. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen cohorten (voltijd) en een standaardselectie. De standaardselectie betreft een homogene groep (ongeveer 70 procent van de populatie) die met VWO als hoogste vooropleiding aan een WO-opleiding is begonnen, ingeschreven hebben gestaan bij een voltijds opleiding en zijn gestart met de propedeuse.



Tabel 6.6d Post-propedeutisch rendement wo, in percentages, onderscheiden naar HOOP-gebieden

cohort	na 5 jaar							na 6 jaar						
	La	Na	Te	Gez	Ec	Re	GM TC	La	Na	Te	Gez	Ec	Re	GM TC
88	11	20	13	45	10	14	22 14	72	63	48	74	49	45	54 44
89	10	20	14	45	11	12	23 15	69	58	49	75	50	47	54 44
90	8	21	16	45	10	12	27 17	70	63	47	73	47	44	57 45
91	49	39	21	55	28	27	43 31	76	66	54	77	56	52	64 51
92	52	40	21	59	30	26	46 32	75	66	51	79	55	52	66 52
93	59	42	23	56	31	26	46 31							
cohort	na 7 jaar							na 8 jaar						
	La	Na	Te	Gez	Ec	Re	GM TC	La	Na	Te	Gez	Ec	Re	GM TC
88	87	77	74	85	71	62	69 60	90	81	81	87	77	69	73 66
89	84	74	72	85	71	64	68 70	88	78	80	89	77	71	72 66
90	86	75	70	83	70	64	70 59	88	80	79	87	78	70	75 65
91	86	76	73	85	70	68	72 60							

Bron: VSNU (1999a)

In bovenstaande tabel is het post-propedeuserendement van een aantal cohorten weer-gegeven, onderscheiden naar HOOP-gebied. Het post-propedeuserendement is gedefinieerd als de verhouding (per cohort) tussen het aantal geslaagden voor een doctoraal examen na respectievelijk 4, 5, 6, 7, 8, of meer dan 8 jaar na eerste inschrijving voor een WO-opleiding, en het aantal studenten van het desbetreffende cohort dat in het bezit is van een propedeusediploma. Het betreft de doctoraaldiploma's die zijn behaald aan de universiteit waar men de opleiding is gestart (diploma's van de oorspronkelijke opleiding, van een bovenbouwopleiding of van een andere opleiding dan waarvoor men zich oorspronkelijk had ingeschreven).

Tabel 6.6e Gemiddelde studieduur (in maanden) van afgestudeerden naar jaar van afstuderen. Voor het WO-totaal, uitgesplitst naar vooropleiding en geslacht

geslaagd in	totaal WO	VWO-ers	HBO-ers	mannen	vrouwen
'93/'94	71	76	46	72	69
'94/'95	71	77	46	73	69
'95/'96	69	74	46	71	68
'96/'97	69	74	47	71	67
'97/'98	70	74	49	71	67

Bron: VSNU (1999a)

De cijfers in de tabellen 6.6c en d zijn ontleend aan de tabellen A.2.2 t/m A.2.7 respectie-velijk B 1.3 t/m B 8.3 uit het rapport 'Kengetallen Universitair Onderwijs', VSNU 1999. Tabel 6.6e is afkomstig uit paragraaf 4.3 van het rapport. Studieduur is het aantal jaren dat een student in het wetenschappelijk onderwijs ingeschreven heeft gestaan vanaf het eerste jaar van deelname aan het wetenschappelijk onderwijs tot het jaar en de maand waarin het doctoraal examen wordt behaald. Elk jaar dat men ingeschreven stond, telt mee als twaalf maanden (ook bij een inschrijving van slechts één maand). In het examenjaar worden alleen de maanden tot de examendatum meegeteld. In verband met de vergelijkbaarheid van het HOOP-gebied Gezondheid met andere HOOP-gebieden, zijn de behaalde artsdiploma's niet bij de berekening van het studierendement betrokken.

Tabel 6.6f Welk percentage van de mannen en vrouwen behaalt in het eerste studiejaar minimaal eenentwintig studiepunten, totaal en naar gemiddeld cijfer op het diploma?

gemiddeld cijfer op het diploma	HBO		HBO		WO	
	met HAVO-diploma	met HAVO-diploma	met VWO-diploma	met VWO-diploma	met VWO-diploma	met VWO-diploma
	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw
6 of lager	73	86	91	95	53	72
tussen 6 en 7	81	88	93	95	76	86
7 of hoger	92	93	95	95	94	95
totaal	81	89	93	95	80	87

Bron: Inspectie van het Onderwijs/HBO

Tabel 6.6g Welk percentage behaalt in het eerste studiejaar minimaal eenentwintig studiepunten, per sector, vooropleiding en naar geslacht?

opleidingsclusters	HBO		HBO		totaal	WO		totaal
	met HAVO-diploma	met HAVO-diploma	met VWO-diploma	met VWO-diploma		met VWO-diploma	met VWO-diploma	
	man	vrouw	man	vrouw		man	vrouw	
economie	79	85	93	96	85	79	87	81
gezondheidszorg	82	90	96	95	90	85	93	90
gedrag+maatschappij	80	89	83	92	89	80	88	85
landbouw	91	92	96	98	93	87	94	91
landbouw+milieu						78	86	82
onderwijs	83	92	89	94	90			
recht						75	83	79
techniek	81	88	92	94	85	83	90	84
taal+cultuur	84	87	93	95	90	81	85	84
totaal	81	89	93	95	87	80	87	83

Bron: Inspectie van het Onderwijs/HBO

6.7 Positie afgestudeerden

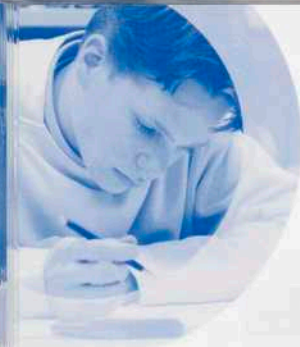
Hoger Beroepsonderwijs

Tabel 6.7a Maatschappelijke positie HBO-afgestudeerden, onderscheiden naar autochtonen en allochtonen

maatschappelijke positie HBO-afgestudeerden 1996/1997	percentage betaald werk		percentage werkloos		percentage vervolgopleiding		percentage anders	
	aut.	all.	aut.	all.	aut.	all.	aut.	all.
landbouw	83	-	3	-	12	-	2	-
onderwijs	86	76	3	2	9	19	2	2
techniek	86	79	1	7	12	14	1	0
economie	85	77	2	4	12	14	1	5
gezondheidszorg	90	86	2	0	7	14	2	0
gedrag+maatschappij	85	84	4	4	9	9	3	3
taal+cultuur	68	-	6	-	9	-	18	-
gemiddeld percentage	85	79	2	6	10	13	1	2

- te weinig waarnemingen

Bron: RCA (1999a)



Tabel 6.7b Maatschappelijke positie HBO-afgestudeerden, onderscheiden naar autochtonen en allochtonen

maatschappelijke positie HBO-afgestudeerden 1996/1997	percentage werkzame afgestudeerden met baan in eigen/ verwante richting		percentage werkzame afgestudeerden met baan op minimaal eigen niveau		gemiddeld bruto uurloon	
	aut.	all.	aut.	all.	aut.	all.
landbouw	76	-	80	-	21,30	-
onderwijs	85	85	90	82	23,10	21,90
techniek	81	71	85	88	22,70	22,90
economie	67	60	78	80	21,90	22,30
gezondheidszorg	92	89	85	77	23,60	28,40
gedrag+maatschappij	75	75	65	68	21,80	24,20
taal+cultuur	67	-	65	-	22,50	-
gemiddeld percentage	78	72	80	80	22,40	23,30

- te weinig waarnemingen

Bron: ROA (1999 en 1999a)

Wetenschappelijk Onderwijs

Tabel 6.7c Maatschappelijke positie WO-afgestudeerden, onderscheiden naar autochtonen en allochtonen

maatschappelijke positie WO-afgestudeerden 1996/1997	percentage betaald werk		percentage werkloos		percentage vervolg- opleiding		percentage anders	
	aut.	all.	aut.	all.	aut.	all.	aut.	all.
landbouw	92	-	4	-	2	-	2	-
techniek	98	100	1	0	1	0	0	0
economie	98	95	2	5	1	0	0	0
gezondheidszorg	95	95	1	0	2	5	2	0
gedrag+maatschappij	91	-	4	-	2	-	3	-
taal+cultuur	87	-	5	-	5	-	3	-
recht	96	100	2	0	2	0	0	0
natuurwetenschappen	94	-	4	-	2	-	0	-
gemiddeld percentage	95	92	2	5	2	1	1	1

- te weinig waarnemingen

Bron: ROA (1999 en 1999a)

Tabel 6.7d Maatschappelijke positie WO-afgestudeerden, onderscheiden naar autochtonen en allochtonen

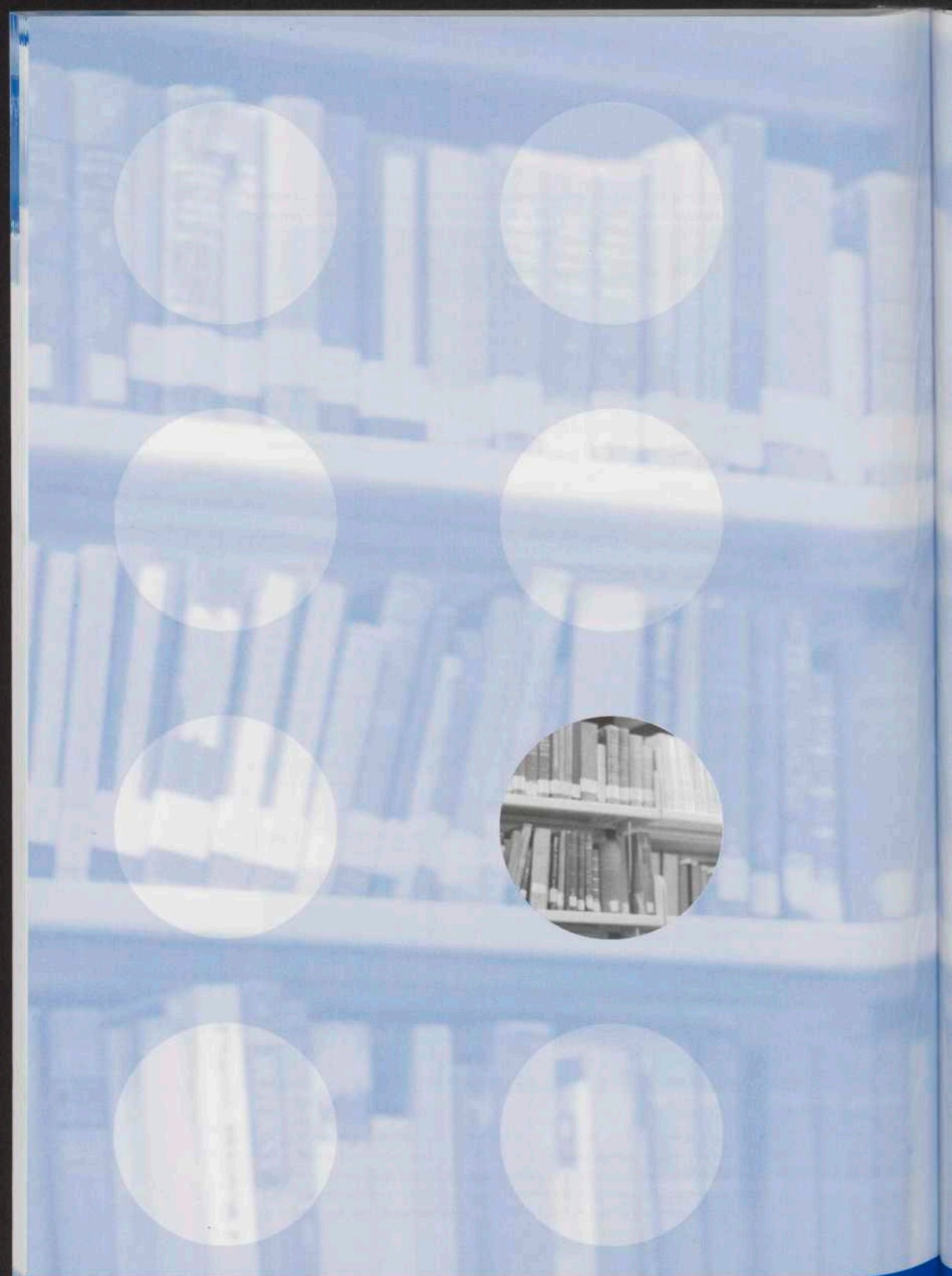
maatschappelijke positie HBO-afgestudeerden 1996/1997	percentage werkzame afgestudeerden met baan in eigen/ verwante richting		percentage werkzame afgestudeerden met baan op minimaal eigen niveau		gemiddeld bruto uurloon	
	aut.	all.	aut.	all.	aut.	all.
landbouw	75	-	60	-	23,30	-
techniek	80	69	67	67	26,00	28,00
economie	76	85	61	55	28,30	31,20
gezondheidszorg	92	98	83	98	30,80	35,00
gedrag+maatschappij	51	-	45	-	25,40	-
taal+cultuur	40	-	35	-	23,50	-
recht	80	74	76	46	25,60	27,50
natuurwetenschappen	79	-	66	-	23,60	-
gemiddeld percentage	72	78	62	64	26,40	29,20

- te weinig waarnemingen

Bron: ROA (1999 en 1999a)

De gegevens in de tabellen 6.7a tot en met d zijn verstrekt door het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) alsmede ontleend aan het rapport van het ROA (1999 en 1999a). De gegevens zijn gebaseerd op een onderzoek dat in het najaar van 1998 in de verschillende sectoren van het onderwijs is uitgevoerd. Het onderzoek betreft de situatie van schoolverlaters/afgestudeerden anderhalf jaar na het voltooien van de

opleiding. Het gaat om de maatschappelijke positie zoals die door de respondenten (afgestudeerden 1996-1997) zelf is aangegeven. Het onderzoek onder afgestudeerden hoger beroepsonderwijs wordt uitgevoerd onder auspiciën van de HBO-Raad. In 1998 heeft onder auspiciën van de VSNU voor het eerst een integrale meting onder afgestudeerden van universiteiten plaatsgevonden.



LITERATUUR

- Aarnoutse, C. (1998). *Lezen in ontwikkeling*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Algemene Rekenkamer (2000). *Kwaliteitszorg Hoger Onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27010, nummer 1 en 2.
- Allen, J.P. en G.W.M. Ramaekers (1998). *De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hoger beroepsonderwijs*. HBO-Monitor 1998. Den Haag: HBO-Raad.
- Bajema, C. en G. Timmerman (1999). *Ongewenst seksueel gedrag in het voortgezet onderwijs; omvang, copinggedrag, klachten, gevolgen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Bal, J.M. en Luijten, M.C.G. (1994). *Tijd voor onderwijs. Onderzoek naar voorschriften over en de maatschappelijke betekenis van onderwijstijden*. Leiden: Research voor Beleid.
- Bergen, C.T.A. en S.W. van der Ploeg (1999). *Quick scan invoering VMBO 1999*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Blees-Booij, A. en S.W. van der Ploeg, H.S. Vrieling (1999). *Verkorte meting onvervulde uren PO, VO en BVE-sector: halverwege schooljaar 1998-1999*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Bos, A.E.R. en T.C. de Gilder (1996). *Onderbenutting of aansluiting op langere termijn? De arbeidsmarkt voor academici in de sector Taal en Cultuur*. Zoetermeer: Ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Bosma, O. (1999). *Ouders zijn tevreden over basisonderwijs*. Het Onderwijsblad, jaargang 3, nummer 16, pagina 16.
- Boxtel, R.H.L.M. van (1999). *Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 1999*. Den Haag: SDU.
- Brink, G.J. van de en K. Bügel (1994). *Handleiding voor de vakontwikkelgroepen 2e Fase v.o. Aanwijzingen voor het ontwikkelen van nieuwe examenprogramma's*. Den Haag: Stuurgroep Profiel Tweede Fase.
- Bronneman-Helmers, H.M. en C.G.J. Taes (1999). *Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Brummelhuis, A.C.A. ten (2000). *Voortgezet onderwijs interim rapportage ICT-MONITOR 1998-1999*. Enschede: Onderzoek Centrum Toegepaste Onderwijskunde.
- Brummelhuis, A.C.A. ten en M. Drent (2000). *Basisonderwijs ICT-MONITOR 1998- 1999*. Enschede: Onderzoek Centrum Toegepaste Onderwijskunde.
- Codina, E., K. Westerbeek en Y. de Wit (1999). *Van eerste naar tweede taal. Een onderzoek naar de opbrengsten van het OET-programma Trias*. Rotterdam: Centrum Educatieve Dienstverlening.
- Derriks, M. ... [e.a.] (1997). *Risicoleerlingen in het basisonderwijs*. De Lier: Academisch Boeken Centrum.



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

Dronkers, J., P. Deckers (1998). *Verschildt de omvang van de taal- en rekenachterstand van autochtone basisschoolleerlingen met laaggeschoolde ouders per school, regio of provincie?* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Dronkers, J. ... [e.a.] (1998). *Krijgen leerlingen in de grote steden en met name in Amsterdam te hoge adviezen?* Tijdschrift voor Onderwijsresearch, jaargang 23, nummer 1, pagina 17-30.

Emmelot, Y. en L. Bos (1998). *Evaluatie project geïntegreerd taalbeleid.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Esch, W. van ... [e.a.] (1998). *Vernieuwingsmonitor 1996/97, vierde meting.* Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

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

Haye, I. la, S. Brand-Gruwel (1998). *De verschillen tussen goed en zwak begrijpende lezers onder de loep genomen.* Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.

HBO-Raad (1999). *Het HBO ontcijferd.* Den Haag: HBO-Raad.

Heuvel, K. van den en J. Visser (1998). *Nieuwe rol leraren : uitdaging én bezoeking. Hoe zien leraren zichzelf en het vak?* Didactief & School, jaargang 28, nummer 10, pagina 4-8.

Hoffmans, C. (2000). *Tijden veranderen. Nota van bevindingen.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Interne notitie.

Hofman, R.H., W.H.A. Hofman en H. Guldmond (1997). *Social contexts of learning and school and sector effectiveness. The search for mediators of cognitive and affective pupil functioning in public and private schools: an ANGO study.* Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling.

Hofman, R.H., H. Guldmond (1999). *Adaptief onderwijs en de onderwijsmethode.* Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling.

Hoogendijk, W. en P. Wolfgram (1997). *KEA over de helft.* Rotterdam: Centrum Educatieve Dienstverlening.

Hustinx, P.W.J. (1999). *Schoolloopbanen van allochtonen na het verlaten van het basisonderwijs : is de etnische factor wel negatief?* Tijdschrift voor orthopedagogiek, jaargang 38, nummer 11, pagina 512-524.

Inspectie van het Onderwijs (1994). *Kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs 1993.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1994-4.

Inspectie van het Onderwijs (1995). *Schoolonderzoek onderzocht I.* Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1995a). *Kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs 1994.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1995-2.

Inspectie van het Onderwijs (1995b). *Kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs 1994*.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1995-7.

Inspectie van het Onderwijs (1996). *Schoolonderzoek onderzocht II*.
Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1996a). *Onderwijsverslag over het jaar 1995*.
Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1995.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1996b). *Kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs 1995*.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1996-5.

Inspectie van het Onderwijs (1996c). *Kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs 1995*.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1996-6.

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Schoolonderzoek onderzocht III*.
Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1997a). *Onderwijsverslag over het jaar 1996*.
Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1996.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1997b). *Toezichtregeling en adreslijst Inspectie van het Onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Inspectie van het Onderwijs (1997c). *Kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs 1996*.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1997-6.

Inspectie van het Onderwijs (1997d). *Kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs 1996*.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1997-8.

Inspectie van het Onderwijs (1997e). *Studeerbaarheid in het hoger onderwijs 1997*.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1997-10.

Inspectie van het Onderwijs (1998). *Onderwijsverslag over het jaar 1997*.
Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1997.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1998a). *Toezichtregeling en adreslijst Inspectie van het Onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Inspectie van het Onderwijs (1998b). *Onderwijs- en examenregelingen in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1998-3.

Inspectie van het Onderwijs (1998c). *Kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs 1997*.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1998-5.

Inspectie van het Onderwijs (1998d). *Kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs 1997*.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1998-6.

Inspectie van het Onderwijs (1998e). *Studeerbaarheid in het hoger onderwijs 1998*.
Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1998-8.



Inspectie van het Onderwijs (1999). *Werk aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1999a). *Onderwijsverslag over het jaar 1998. Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1998*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1999b). *Toezichtregeling en adreslijst Inspectie van het Onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Inspectie van het Onderwijs (1999c). *Analyse studielast leerlingen in de nieuwe tweede fase HAVO-VWO*. Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1999d). *Schoolonderzoek onderzocht IV*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1999-1.

Inspectie van het Onderwijs (1999e). *Kwaliteitszorg aangewezen instellingen. Beleid en uitvoering van artikel 1.18 WHW*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1999-3.

Inspectie van het Onderwijs (1999h). *Groepsgrootte en personele inzet in de onderbouw van het basisonderwijs 1994 - 1999*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1999-6.

Inspectie van het Onderwijs (1999i). *Exámenes 1999 getoetst. Examenverslag VWO, HAVO, MAVO en VBO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1999-7.

Inspectie van het Onderwijs (1999j). *Kwaliteitszorgverslagen 1999: de tweede ronde*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1999-9.

Inspectie van het Onderwijs (1999k). *De kwaliteitszorg van exameninstellingen in de BVE-sector*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 1999-10.

Inspectie van het Onderwijs (2000). *Examenverslag 1999: de examens educatie en beroepsonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport 2000-1.

Inspectie van het Onderwijs (2000a). *Integer examineren. Onderwijslezing*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2000b). *Kwaliteitszorg wetenschappelijk onderwijs 1999*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2000c). *Externe kwaliteitszorg hoger beroepsonderwijs 1999*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Jansen, J. (1999). *Balans van het reken-wiskundeonderwijs aan het einde van de basisschool 3. Uitkomsten van de derde peiling in 1997*. Arnhem: Centrum Instituut voor Toetsontwikkeling.

Janssens, J. ... [e.a.] (1999). *Opvoedingsdoelen van autochtone en allochtone ouders*. Tijdschrift voor orthopedagogiek, jaargang 38, nummer 7/8, pagina 318- 329.

Jong-Boiten, H.J. de en S.W. van der Ploeg (1998). *De positie van leraren op basisscholen in de grote steden: eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.

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

Jungbluth, P. en M. Peper (1999). *Docentenschaarste en onderwijskwaliteit. Een onderzoek onder directeurs van basisscholen met meer of minder kansarme leerlingen en in onderscheiden regio's*. Utrecht: FORUM.

Kabdan, R., M. Robijns en E. Van Eck (1997). *Van oet naar oalt: organisatie modellen voor lokaal beleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Kessel, N. van (1999). *Lesuren en schooltijden in het primair onderwijs. Historische achtergronden, ontwikkelingen in de omgeving*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Louwes, W. (1999). *Vraaggestuurde nascholing krijgt vorm: een evaluatie- onderzoek naar de nieuwe financieringssysteematie nascholing*. Tussenrapportage 1997/1998. Tilburg: IVA.

Meelissen, M.R.M. ... [e.a.] (1998). *ICT-monitor 1997-1998. Voorbeelden van ICT- gebruik*. Enschede: Onderzoek Centrum Toegepaste Onderwijskunde.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995). *Tijd voor onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1996). *Cultuur en School*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

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

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1998). *Primair onderwijs in cijfers*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
Interne publicatie van de directie Primair Onderwijs.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999). *Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers 2000*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999a). *Rijksbegroting 2000 voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Hoofdstuk VIII*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999b). *Arbeidsmarktrapportage Onderwijs 1999*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999c). *Cultuur en school, vervolgnitie*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999d). *Onderwijs on line. Actie in ICT-voorhoedescholen voortgezet onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999e). *Onderwijs on line, verbindingen naar de toekomst. Uitwerkingsplan ICT in het onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.



Onderwijsraad (1999). *Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderzoekcentrum Toegepaste Onderwijskunde (1999). *ICT-monitor. Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*. Enschede: Onderzoekcentrum Toegepaste Onderwijskunde.

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

Organisation for Economic Co-operation and Development (1999). *Education policy analysis 1999*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Pels, T. (1998). *Opvoeding in Marokkaanse gezinnen en de plaats van onderwijs: verandering en continuïteit*. Migrantenstudies, jaargang 14, nummer 2, pagina 133-148.

Plaschaert, A. (1999). 'Klaswerk Vitaal' wil desastreus tekort vermijden. Reeds tegen honderd onvulbare vacatures in primair onderwijs. Rotterdams onderwijsmagazine, jaargang 21, nummer 6, pagina 24-25.

Ploeg, S.W. van der (1998). *Stand van zaken Wet evenredige vertegenwoordiging vrouwen in leidinggevende functies in PO en VO 1998*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Ploeg, S.W. van der, A.L. van der Vegt, H.S. Vrielink (1998). *Verkorte meting vacante uren PO, VO en BVE-sector: start schooljaar 1998-1999. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Ploeg, S. van der en M. Meesters (1994). *Vernieuwingen in de tweede fase van het voortgezet onderwijs: meningen van leerkrachten en directieleden*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Rameij, C.T. ... [e.a.] (1999). *Persistent effects of early intervention on high-risk children and their mothers*. North-Carolina: Applied Developmental Science.

Reezigt, G.J., S.J. Pijl (1998). *Adaptief onderwijs nog lang geen gemeengoed. Leerkrachten zijn te snel tevreden*. Didactief & School, jaargang 28, nummer 7, pagina 28-29.

Reezigt, G.J. (1999). *De implementatie van Kaleidoscoop en Piramide*. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling.

Research voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (1999). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 1998*. Maastricht: Research voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Research voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (1999a). *Statistische bijlage. Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 1998*. Maastricht: Research voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Sijtsma, J. (1997). *Balans van het taalonderwijs aan het einde van de basisschool. Uitkomsten van de tweede taalpeiling einde basisonderwijs*. Arnhem: Centrum Instituut voor Toetsontwikkeling.

Sijtsma, J. (1998). *Taalniveau in groep 8 blijft ver beneden de kerndoelen*. Didactief & School, jaargang 28, nummer 1, pagina 20-21.

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

Stoeldraaijer, J. (1998). De leerlijn 'stellen'. *Vijf methodes vergeleken*.
Jeugd in School en Wereld, jaargang 83, nummer 4, pagina 18-23.

Stuurgroep Dagindeling (1999). *Combineren van onderwijs, opvang en vrije tijd*.
Advies van de Stuurgroep Dagindeling naar aanleiding van de discussies over de
vierdaagse schoolweek in het basisonderwijs. Den Haag: Stuurgroep Dagindeling.

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

Tesser, P.T.M., J.G.F. Mertens, C.S. van Praag (1999). *Rapportage minderheden 1999*.
Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Veen, A.F.D. van en Z. Berdowski (1999). *Bij de les blijven. Tussenrapportage interventie-*
project schoolverzuim Amsterdam. Leuven: Garant.

Veenman, J. (1999). *Participatie en perspectief. Verleden en toekomst van etnische*
minderheden in Nederland. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Veen, W. (1999). *Flexibel en open hoger onderwijs met ICT. Een inventarisatie van*
ICT gebruik, meningen en verwachtingen. Utrecht: IVLOS.

Vegt, A.L. van der, S.W. van der Ploeg en M. Brink (1999). *Geweld op de basisschool*.
Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Vegt, A.L. van der en S. Cremer (1999). *Quick-scan invoering VMBO : tweede meting*.
Eindrapport 1999. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Vereniging van Onderwijsbegeleidingsdiensten WPRO (1999). *Innovatie en begeleiding*
1998/1999. WPRO-monitor Onderwijsbegeleiding. Den Haag: WPRO.

Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (1999). *WOPI 1999. Wo- personeels-*
informatie. Kengetallen over het universitair personeel in fte's en personen naar leeftijd,
geslacht, functie, salarisschaal, HOOP-gebieden en aard en dienstverband per 31-12-1998.
Utrecht: Vereniging van Samenwerkende Universiteiten.

Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (1999a). *Kengetallen universitair*
onderwijs. Utrecht: Vereniging van Samenwerkende Universiteiten.

Verrijt, A.H.M. (1999). *Algemene studentenenquête KUN 1999*. Nijmegen: IOWO.

Vilsteren, C.A. van (1999). *Onderwijskundig leiderschap van schoolleiders in het*
voortgezet onderwijs: schoolleiding en vaksecties.
Enschede: Universiteit Twente, Faculteit der Toegepaste Onderwijskunde.

Vleuten, C.P.M. van der (1996). *Beyond intuition*. [S.l.: s.n.].

Vrieze, G. ... [e.a.] (1999). *Vernieuwingsmonitor BVE 1997/1998. Vijfde meting*.
Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

Wang, M.C., G.D. Haertel en H.J. Walberg (1990). *What influences learning? A content*
analysis of review literature. Journal of Educational Research, volume 84, number 1.



Werf, M.P.C. van der, M.J. Lubbers, H. Kuyper (1999). *Onderwijsresultaten van VOCL '89 en VOCL '93 leerlingen*. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling.

Westerbeek, K. (1999). *Taalbeleid in Rotterdam. Het effect van Deltaplan*. In: R. Poell (red). *Samenwerkend leren. Onderwijsonderzoek in Nederland en Vlaanderen, proceedings van de ORD 1999*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen (KUN).

Wijnen, W.M.F.W. (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.

Wolfgram, P. (1999). *KEA-schooljaar 1998-1999. De resultaten op een rijtje*. Rotterdam: Cedille.

COLOFON ONDERWIJSVERSLAG 1999

Publicatie	Inspectie van het Onderwijs Park Voorn 6 Postbus 2707 3500 GS Utrecht www.owinsp.nl
Productie	Afdeling Voorlichting en Communicatie
Redactie	Gonnie van Amelsvoort (eindredactie) Peter van den Dool Cor Hoffmans Jan Kalkwijk Gerbo Korevaar Wim Oehlen
Kwantitatieve gegevens	Afdeling Gegevensverwerking
Tekstcorrectie	Klare Taal en Hypertekst, Arnhem
Bureauredactie	Hanny Verkuil
Vormgeving en uitvoering	Graphic Invention, De Meern
Fotografie	Norbert Waalboer, Utrecht
Gefotografeerde scholen	Stichting R.K. Basisonderwijs 'De Schakel', Nieuw Venne Rembrandtcollege, Veenendaal ROC Utrecht, Utrecht Universiteit Utrecht, Faculteit Biologie, Utrecht
Drukwerk	Drukkerij Jan Evers, De Meern
Uitgave	Utrecht, april 2000
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 auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.