

# **De staat van het onderwijs**

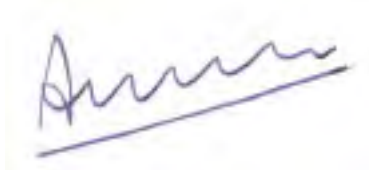
Onderwijsverslag 2011/2012

Inspectie van het Onderwijs  
april, 2013

# Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en aan de minister van Economische Zaken

Hierbij bied ik u het verslag aan over de staat van het Nederlandse onderwijs als bedoeld in artikel 23, achtste lid, van de Grondwet. Dit verslag is door mij vastgesteld conform artikel 8, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht. Het verslag heeft betrekking op het schooljaar 2011/2012.

De inspecteur-generaal van het Onderwijs,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A.S. Roeters', is written over a horizontal line.

Mevrouw drs. A.S. Roeters  
Utrecht, april 2013

# Inhoudsopgave

## Deel 1

### De staat van het onderwijs

1.	Kwaliteit scholen en opleidingen	8
2.	Prestaties van leerlingen en studenten	14
3.	Leraren en professionalisering	20
4.	Besturen en financiën	26
	Tot slot	32

---

## Deel 2

### Het onderwijs in sectoren

#### Hoofdstuk 1 - Primair onderwijs

1.1	Kwaliteit van basisscholen	38
1.2	De kwaliteit van het basisonderwijs	40
1.3	Zwakke en zeer zwakke scholen	48
1.4	De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs	51
1.5	De kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie (vve)	52
1.6	Overig onderwijs	53
1.7	Ontwikkelingen in het basisonderwijs	55
1.8	Financiën en wet- en regelgeving	57
1.9	Nabeschuwing	58

#### Hoofdstuk 2 - Voortgezet onderwijs

2.1	Kwaliteit van scholen voor voortgezet onderwijs	70
2.2	De kwaliteit van het voortgezet onderwijs	72
2.3	Het onderwijsproces in de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo	77
2.4	De kwaliteit van het praktijkonderwijs	80
2.5	Zwakke en zeer zwakke afdelingen	81
2.6	Leerlingstromen in het voortgezet onderwijs	83
2.7	Professionalisering van het onderwijspersoneel	85
2.8	Overig onderwijs	85
2.9	Financiën en wet- en regelgeving	86
2.10	Nabeschuwing	87

## Hoofdstuk 3 - (Voortgezet) speciaal onderwijs en regionale expertisecentra

3.1	De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs	100
3.2	De kwaliteit nader beschouwd	101
3.3	Zwakke en zeer zwakke scholen	104
3.4	Commissies voor de indicatiestelling	106
3.5	Overige ontwikkelingen	110
3.6	Financiën en wet- en regelgeving	113
3.7	Nabeschuwing	113

## Hoofdstuk 4 - Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

4.1	Kwaliteit van mbo-opleidingen	122
4.2	Kwaliteitsborging	123
4.3	De kwaliteit van het bekostigd middelbaar beroepsonderwijs	126
4.4	De kwaliteit van de niet-bekostigde opleidingen	131
4.5	Ontwikkelingen en thema's	134
4.6	Financiën, naleving en erkenning	135
4.7	Nabeschuwing	137

## Hoofdstuk 5 - Hoger onderwijs

5.1	De kwaliteit van het hoger onderwijs	148
5.2	Financiën en kwaliteitsborging	156
5.3	De kwaliteit van de lerarenopleidingen	159
5.4	Naleving wet- en regelgeving	159
5.5	Ontwikkelingen in het hoger onderwijs	161
5.6	Nabeschuwing	163

## Hoofdstuk 6 - Groen onderwijs

6.1	Kwaliteit groen onderwijs	170
6.2	Kwaliteit groen vmbo	170
6.3	Kwaliteit groen mbo	172
6.4	Kwaliteit groen hoger onderwijs	173
6.5	Leerlingen in de groene onderwijskolom	174
6.6	Kwaliteitsinitiatieven groene onderwijskolom	176
6.7	Ontwikkelingen in de groene sector	176
6.8	Financiën	178
6.9	Nabeschuwing	178

# Deel 3

## Het onderwijs in thema's

### Hoofdstuk 7 - Opbrengsten van het onderwijs

7.1	Inleiding	186
7.2	Prestaties, rendement, uitstroom naar vervolgonderwijs en verschillen tussen scholen	186
7.3	Adviezen in het basisonderwijs	198
7.4	Vertraging in de schoolloopbaan	200
7.5	Verschillen tussen groepen leerlingen	202
7.6	Sociale opbrengsten	204
7.7	Nabeschouwing	206

### Hoofdstuk 8 - Onderwijs en ondersteuning van leerlingen

8.1	Onderwijs aan leerlingen met ondersteuningsbehoefte	218
8.2	Kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met ondersteuningsbehoefte	220
8.3	Sociale veiligheid en pesten	223
8.4	Uitval en ondersteuning	224
8.5	Ondersteuning aan specifieke groepen	227
8.6	De leerling met ondersteuningsbehoefte in de onderwijs-zorgketen	227
8.7	Nabeschouwing	230

### Hoofdstuk 9 - Kwaliteit en professionalisering van leraren

9.1	Kwaliteit en professionalisering van leraren	238
9.2	Leraren in het basisonderwijs	238
9.3	Leraren in het voortgezet onderwijs	241
9.4	Leraren in het (voortgezet) speciaal onderwijs	244
9.5	Leraren in het middelbaar beroepsonderwijs	244
9.6	Focus op verbetering en professionalisering	245
9.7	Lerarenopleidingen	252
9.8	Bevoegdheden, arbeidsmarkt en zij-instromers	254
9.9	Nabeschouwing	256

## Hoofdstuk 10 - Bestuurlijk handelen, onderwijskwaliteit en financiën

10.1	Inleiding	264
10.2	Bestuursverschillen in onderwijskwaliteit	264
10.3	Financiële situatie en ontwikkelingen	267
10.4	Relatie financiële risico's en onderwijskwaliteit	271
10.5	Publieke verantwoording	272
10.6	Kwaliteit van de accountantscontrole	275
10.7	Sturing op kwaliteitsverbetering en –borging	276
10.8	Governance	279
10.9	Naleving wet- en regelgeving	282
10.10	Nabeschuwing	284

---

Afkortingen	288
-------------	-----

Trefwoorden	292
-------------	-----

# 1. Kwaliteit scholen en opleidingen

STEEDS MINDER ZWAKKE SCHOLEN EN OPLEIDINGEN

## Kwaliteitsverbetering

Veel voormalig (zeer) zwakke scholen verbeteren zich sterk; daarnaast is er op veel scholen geen kwaliteitsverbetering zichtbaar.

### RUIMTE VOOR VERBETERING BIJ VEEL SCHOLEN EN OPLEIDINGEN

**Het aantal (zeer) zwakke scholen neemt af. Dat is goed nieuws voor de leerlingen op die scholen. Hoe zit het op de scholen die de inspectie het vertrouwen geeft? Kan daar de onderwijskwaliteit nog stijgen, en hoe dan?**

# Basiskwaliteit voldoende, verbetering stagneert

**D**e meeste scholen in Nederland voldoen aan de inspectienormen voor basiskwaliteit. In het basisonderwijs en in het praktijkonderwijs geldt dit voor respectievelijk 97 en 96 procent van het totaal aantal scholen.

Ook bij de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en de havo-afdelingen voldoet een hoog percentage aan de inspectienormen. In het hoger onderwijs oordeelt de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) bij vrijwel alle opleidingen positief over de kwaliteit. In al deze sectoren en schoolsoorten volgt slechts een klein deel van de leerlingen en studenten onderwijs op een zwakke of zeer zwakke school, afdeling of opleiding.

Een hoger percentage zwakke en zeer zwakke scholen en opleidingen is er in het mbo en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Hier is de basiskwaliteit op 80 tot 85 procent van de scholen en afdelingen voldoende. Ook valt de kwaliteit van het voor- en vroegschoolse onderwijs tegen.

Daling (zeer) zwakke scholen zet door  
Sinds 2007 is een forse daling zichtbaar van het aandeel (zeer) zwakke scholen en opleidingen in bijna alle sectoren. Enkele jaren geleden ging het om 10 tot 25 procent van het totaal. Aanvankelijk daalde alleen het aandeel zeer zwakke scholen, sinds 2009 daalt ook het aandeel zwakke scholen<sup>1</sup>. De sterkste verbetering vond plaats in het praktijkonderwijs, in het basisonderwijs en in de basisberoepsgerichte leerweg van het voortgezet onderwijs. Ook in het speciaal basisonderwijs en in het (voortgezet) speciaal onderwijs is de kwaliteitsverbetering goed zichtbaar. De kwaliteit van het mbo laat geen verbetering zien. In het bekostigd mbo stijgt het aantal zeer zwakke opleidingen. Verder is de verbetering gering in het vwo, de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo en de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo.

<sup>1</sup> Wolf, I.F. de, & Verkrust, J.J.H. (2011). Evaluatie van de theorie en praktijk van het nieuwe onderwijstoezicht. Tijdschrift voor toezicht, 2 (2), 7-24.



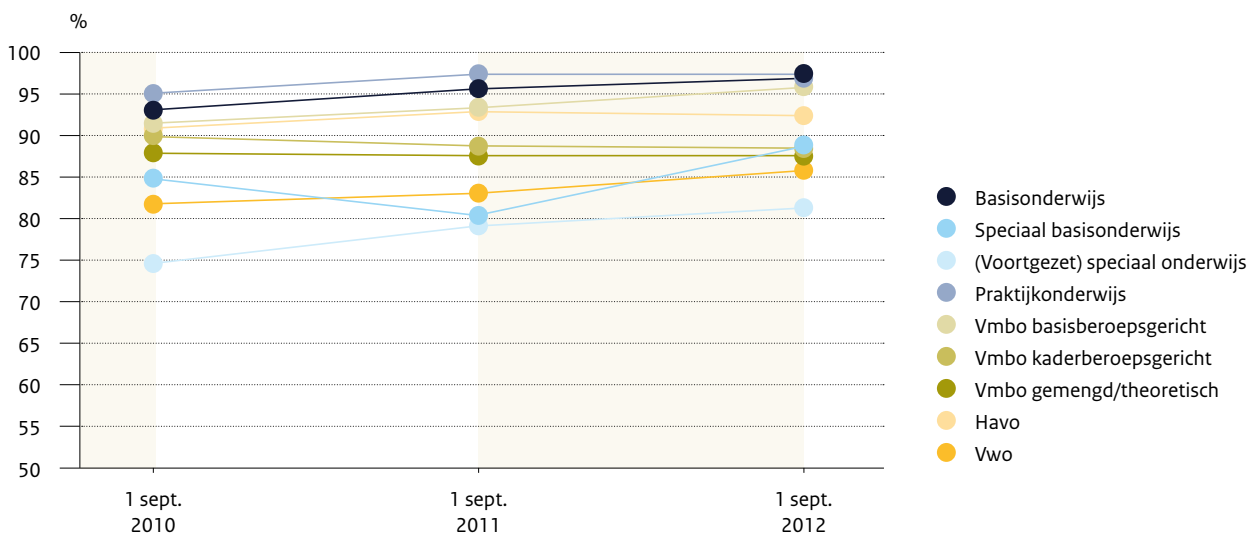
## Mogelijkheden middengroep

Middengroep scholen en opleidingen kan zich vaak verbeteren

**op het gebied van:** afstemming en maatwerk, zorg en begeleiding, kwaliteitszorg, opbrengstgericht werken en kwaliteit van examens.

### Kwaliteitsverbetering in het onderwijs stagneert

Percentage scholen of afdelingen dat aan de minimumnormen van de inspectie voldoet



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**“We wilden graag ‘groen’ worden, dit heeft voor veel werkdruk gezorgd binnen de organisatie. Ieders inzet was 200 procent om het goede resultaat te behalen.”**

### Zwakke scholen verbeteren zich sterk

De kwaliteitsverbetering op voormalig (zeer) zwakke scholen en opleidingen is te danken aan de inspanningen van leraren en schoolleiders. Bij bijna alle scholen en opleidingen slagen zij er in de kwaliteit voor de leerlingen en studenten op aanvaardbaar niveau te krijgen. Soms worden ze hierbij gesteund door ‘vliegende brigades’, gemeentelijk beleid of andere verbeterinitiatieven. Op voormalig (zeer) zwakke scholen zijn verbeteringen vrijwel altijd zichtbaar in zowel het onderwijsproces als in de leerprestaties. De verbeteringen zijn meestal zo groot, dat deze scholen en opleidingen beter

worden dan gemiddeld. Bovendien lijken de verbeteringen duurzaam te zijn. Voormalig (zeer) zwakke scholen hebben vaker dan andere scholen het onderwijsproces op orde en blijvend een beter zicht op de eigen kwaliteit.

### Scholen met basiskwaliteit verbeteren nauwelijks

Er bestaat een grote groep scholen en opleidingen waarvan de kwaliteit van het onderwijsleerproces gemiddeld is. Deze scholen verschillen op dit gebied nauwelijks van elkaar. Ook zijn er weinig verschillen in leerprestaties en in leerwinst (de groei in prestaties die leerlingen doormaken)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Timmermans, A. (2012). Value Added in Educational Accountability: Possible, Fair and Useful? Groningen: Universiteit van Groningen (proefschrift).



# 46%

van de scholen in het basis-  
onderwijs heeft het onderwijsproces  
op alle normindicatoren op orde.



# 20%

van de afdelingen in het voortgezet  
onderwijs heeft het onderwijsproces  
op alle normindicatoren op orde.

## In het mbo kan de kwaliteitsborging bij opleidingen en instellingen beter, net als de examenkwaliteit

Op deze scholen waren in de afgelopen jaren bijna geen verbeteringen zichtbaar in het onderwijsproces. Ook toetsscores, rendementen, examenresultaten en slaagpercentages zijn nauwelijks omhoog gegaan. Deze groep scholen en opleidingen laat dus niet dezelfde kwaliteitsverbetering zien als de (zeer) zwakke scholen en opleidingen. Op stelselniveau stagneert hierdoor de kwaliteitsontwikkeling. De verbetering van de kwaliteit van het onderwijsproces van de afgelopen jaren zet daarmee niet verder door. Op enkele onderdelen van de onderwijskwaliteit is er zelfs sprake van achteruitgang.

### Wel basiskwaliteit, toch tekortkomingen

Bij deze grote groep scholen en opleidingen met een gemiddelde kwaliteit stelt de inspectie vrijwel altijd één of enkele tekortkomingen vast. Het is voor scholen en opleidingen niet vanzelfsprekend dat de belangrijkste kwaliteitsindicatoren allemaal als voldoende worden beoordeeld. In het basisonderwijs zijn op 46 procent van de

scholen alle normindicatoren van het onderwijsproces voldoende. In het voortgezet onderwijs gaat het in de meeste leerwegen om zo'n 20 procent. En in het bekostigd mbo is bij ruim 10 procent van de onderzochte opleidingen geen enkele tekortkoming vastgesteld.

In te veel lessen is het didactisch handelen onder de maat. Scholen en instellingen kunnen bijvoorbeeld onvoldoende maatwerk leveren binnen de lessen. Ook onderdelen van de zorg en begeleiding, het opbrengstgericht werken en de kwaliteitszorg zijn lang niet altijd voldoende. In het mbo kan ook de kwaliteit van de examens omhoog.

De tekortkomingen maken dat het onderwijs op al deze onderdelen niet of nauwelijks verbetert. Dit ondanks de kwaliteitsinitiatieven in de meeste sectoren en het stimuleren van opbrengstgericht werken.

## Mbo

Op 1 september 2012 waren in het bekostigd mbo 22 opleidingen zeer zwak. Dit is een stijging ten opzichte van 2011.

# + 8,3%

**Kwaliteit speciaal basisonderwijs verbeterd:** op 1 september 2011 was 19,7 procent (zeer) zwak, op 1 september 2012 was 11,4 procent (zeer) zwak. Er wordt meer opbrengstgericht gewerkt.

### DEFINITIES TOEZICHT

#### BASISTOEZICHT

De jaarlijkse risicoanalyse of een kwaliteitsonderzoek laat geen risico's zien voor de onderwijskwaliteit. De resultaten liggen op het niveau dat verwacht mag worden en de school krijgt het vertrouwen van de inspectie (basistoezicht).

#### KWALITEIT ZWAK

De kwaliteit van het onderwijs op een zwakke school vertoont belangrijke tekortkomingen. De inspectie intensiveert het toezicht om de kwaliteit zo snel mogelijk te verbeteren.

#### KWALITEIT ZEER ZWAK

De kwaliteit van het onderwijs op een zeer zwakke school vertoont belangrijke tekortkomingen. Zowel de opbrengsten als het onderwijsproces zijn onder de maat. De inspectie intensiveert het toezicht.

*“De school is ambitieuzer en meer gestructureerd, een zeer positieve ontwikkeling. Het commitment, de ambitie en het samenwerken van de leraren is de laatste jaren duidelijk verbeterd.”*

#### Dalend aantal goede scholen

In alle onderwijssectoren zijn voorbeelden van scholen en opleidingen die aan alle normindicatoren voldoen: zij hebben geen tekortkomingen. In het basisonderwijs gaat het om iets minder dan de helft van de scholen, in het voortgezet onderwijs om een op de vijf afdelingen. Dit aandeel is de afgelopen jaren niet gestegen en staat in het basisonderwijs onder druk. Het aandeel scholen met hoge opbrengsten is in het

### Basiskwaliteit mag geen einddoel zijn

basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs nog kleiner. Slechts 9 procent van de basisscholen heeft een gemiddelde score op de Eindtoets Basisonderwijs boven de 540. Dit percentage daalt. In het voortgezet onderwijs heeft ook slechts een paar procent van de scholen een hoog

*“Het inspectieoordeel kwam voor velen dan ook als een opluchting: we wisten dat er iets niet goed zat en nu moesten we aan de slag. Het kwam wel hard aan natuurlijk, maar het team heeft meteen de schouders eronder gezet.”*

gemiddeld examencijfer: 7,5 of hoger. Dit percentage daalde de afgelopen jaren, maar is in 2012 weer gestegen. In het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs is het beeld vergelijkbaar. Ook hier bestaat een grote middengroep van instellingen met gemiddelde rendementen, met daarnaast een kleine groep instellingen met hoge rendementen. Tussen opleidingen en opleidingsdomeinen zijn de verschillen wel groter.

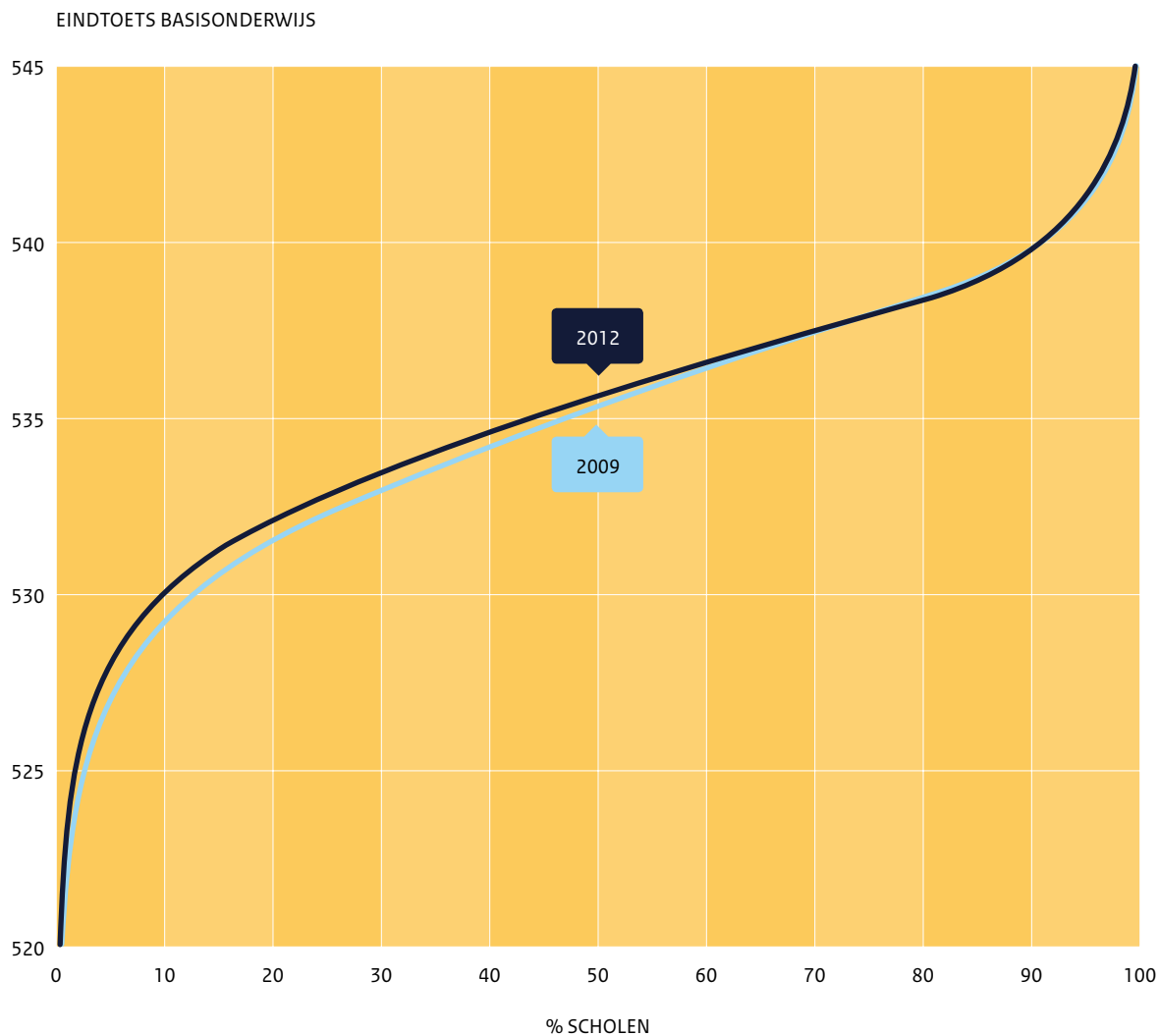
#### Ruimte voor verbetering

De inspectie concludeert dat de basiskwaliteit op de meeste scholen en opleidingen in orde is. Niettemin zijn op de meeste scholen ook tekortkomingen gesignaleerd en over de hele linie stagneert de kwaliteitsontwikkeling. Er is ruimte voor verbetering, het ambitieniveau moet omhoog. Dit geldt met name voor de grote middengroep van scholen en opleidingen. Basiskwaliteit mag geen einddoel zijn. Het onderwijs kan in de eerste plaats beter worden afgestemd op verschillen tussen (groepen) leerlingen. Andere verbeterpunten zijn: de leerlingenzorg, de kwaliteitszorg, het opbrengstgericht werken en de kwaliteit van de examens. Op basisscholen die het op genoemde punten beter doen, zijn de prestaties van leerlingen hoger.

*“Na het inspectieoordeel heerste er een idee van: het kan toch niet waar zijn dat onze afdeling zwak is. Het inspectieoordeel heeft ons wakker geschud. De uitdaging is nu om onszelf te blijven evalueren en scherp te houden.”*

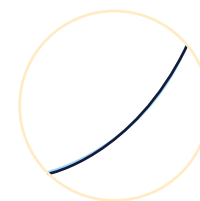
## Resultaten Eindtoets Basisonderwijs tussen 2009 en 2012

De resultaten op de Eindtoets Basisonderwijs tussen 2009 en 2012 zijn aan de 'onderkant' gestegen, maar zijn bij de bovenste helft van de scholen gelijk gebleven.



Verbetering is wel te zien aan de onderkant, dat wil zeggen bij de scholen die relatief lage toetsscores hebben. Deze scholen hebben zich tussen 2009 en 2012 verbeterd. Verbetering is dus wel mogelijk, maar blijft helaas beperkt tot deze groep.

De toetsscores voor de midden en hogere groepen scholen zijn niet veranderd tussen 2009 en 2012. Er is hier sprake van stagnatie. Scholen zijn tevreden, zo lijkt. Hebben ze geen ambities of lukt het ze niet zich te verbeteren? In andere landen lukt dit wel.



## **2. Prestaties van leerlingen en studenten**

SCHOOLBELEID BEPALEND VOOR KANSEN LEERLINGEN

## Vergelijkingen internationaal

In vergelijking met andere landen is er in Nederland weinig verschil tussen hoog en laag presterende leerlingen en haalt slechts 3 tot 7 procent van de leerlingen in groep zes het hoogste niveau.

PRESTATIES VAN LEERLINGEN EN STUDENTEN ZIJN GOED

**Nederland kent weinig zwakke leerlingen, maar ook weinig uitblinkers. Halen we uit iedere leerling wat er in zit? Wat is de invloed van het schoolbeleid op de kansen van leerlingen, en welke rol speelt de leraar?**

# Weinig zwakke leerlingen, maar ook weinig uitblinkers

**D**e prestaties van leerlingen en studenten zijn goed. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat Nederlandse leerlingen behoren tot de subtop van de wereld. Er zijn weinig zwakke leerlingen en studenten. Nederland heeft een laag percentage voortijdig schoolverlaters en een groot aandeel leerlingen dat naar het hoger onderwijs gaat.

### Positieve ontwikkelingen tot 2012

De relatief goede leerprestaties zijn mede het gevolg van positieve ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren voordeden<sup>3</sup>:

- de stijging van de prestaties in het basisonderwijs;
- de toename van het percentage leerlingen dat naar havo en vwo gaat;
- de toename van het aantal studenten in het hoger onderwijs;
- de stijging van de rendementen in het bekostigd middelbaar beroepsonderwijs;
- de daling van het aantal voortijdig schoolverlaters.

<sup>3</sup> Scheerens, J., Luyten, H., & Ravens, J. van (2010). Visies op onderwijskwaliteit. Met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het Nederlandse primair en secundair onderwijs. Enschede: Universiteit Twente.



**91%**

van alle eindexamenkandidaten haalde in 2012 hoger dan een 5,5 gemiddeld voor alle vakken op het centraal examen.

**+7%**

Dit is een stijging ten opzichte van 2011.

**+0,7%**

Door de aangescherpte examen-eisen nam het percentage gezakten slechts weinig toe.

*“Wat er veranderd is sinds de inspectie is geweest, is dat we nu in aparte groepen werken met kinderen die al wat verder zijn en kinderen die meer begeleiding nodig hebben. Dat is erg fijn, dan word je niet opgehouden door kinderen die het niet snappen.”*

*“Er is nu meer aandacht voor wat de individuele leerling nodig heeft. Zowel op het gebied van zorg als op het gebied van de leerprestaties.”*

*“Mensen worden ook kritischer, er kwamen ook klachten. Incidenten waren er regelmatig. Nu zijn er geen incidenten meer. Dit hebben we bereikt door te werken aan een goed pedagogisch klimaat.”*

## Zittenblijven

**De verschillen in zittenblijven op scholen zijn groot.** Zo zijn er scholen waar vrijwel alle leerlingen overgaan en scholen waar 30 procent of meer van de leerlingen vertraging oploopt. In het vmbo blijven relatief weinig leerlingen zitten, in het havo relatief veel.



# 85%

van de bovenbouwleerlingen in het voortgezet onderwijs sluit succesvol het schooljaar af.

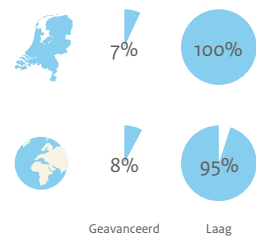
## Positieve trend zet niet door

De stijging in de leerprestaties die de afgelopen jaren zichtbaar was, zet in 2012 in de meeste sectoren niet door. De rendementen in het middelbaar beroeps- onderwijs bleven stabiel en daalden in het hoger beroeps- onderwijs. In het hoger beroeps- onderwijs en wetenschappelijk onderwijs steeg de uitval in 2012. In het voortgezet onderwijs is de toename van leerlingen in havo en vwo na vele jaren gestopt<sup>4</sup>. Ook waren in 2012 de gemiddelde prestaties in het basisonderwijs

laag aantal Nederlandse leerlingen is niet in staat eenvoudige opgaven te maken, zo blijkt uit de internationale PIRLS- en TIMSS-onderzoeken<sup>5</sup>. Tegelijkertijd kent Nederland weinig leerlingen die heel goed presteren. Het aandeel goed presterende leerlingen lijkt de laatste jaren ook af te nemen. Zo daalde in het basisonderwijs het aantal leerlingen met een score hoger dan 548 op de Eindtoets Basisonderwijs de afgelopen twee jaren van 5,4 naar 4,9 procent. In het vwo heeft ongeveer 10 procent van de leerlingen een gemiddeld cijfer op het centraal examen van 7,5 of hoger. Dit percentage daalde de afgelopen jaren, maar steeg in 2012 ook in de andere schoolsoorten.

### Leesprestaties

Vergeleken met andere landen een laag percentage leerlingen dat hoogste prestatieniveau beheerst.



## Verbetering leerprestaties zet niet door, ontwikkeling stagneert

gelijk aan die van 2011. Het is nog te vroeg om te kunnen vaststellen of hiermee de opwaartse trend van de afgelopen jaren tot stilstand is gekomen.

Een positieve uitzondering vormen de resultaten op het centraal examen in het voortgezet onderwijs in 2012. In alle schoolsoorten van het voortgezet onderwijs zijn deze, mede als gevolg van nieuwe exameneisen, fors gestegen. Hiermee is een einde gekomen aan de licht dalende trend in de cijfers voor het centraal examen van de afgelopen jaren.

**Weinig zwakke én weinig heel goed presterende leerlingen**  
Het Nederlandse onderwijs is goed voor de zwakke leerlingen. Een uitzonderlijk

## Niet op alle scholen dezelfde kansen

Scholen en opleidingen maken verschillende keuzes in hun beleid rondom zittenblijven, op- en afstroom, advisering en selectie. Waar bijvoorbeeld de ene school voor voortgezet onderwijs leerlingen vooral kansen biedt en in een zo hoog mogelijke schoolsoort plaatst, kiest de andere school voor een strakker beleid waarin 'afstromen' naar een lagere onderwijssoort gebruikelijk is. De verschillen tussen scholen op deze punten zijn veel groter dan die in prestaties en rendementen. De beleidskeuzes hebben invloed op de schoolloopbaan van leerlingen en studenten, maar ze zijn vaak niet onderbouwd en niet bekend bij leerlingen en ouders.

## Ongewenst strategisch gedrag

Soms maken scholen zelfs – om goede resultaten te kunnen halen – keuzes die leerlingen onbedoeld belemmeren in hun loopbaan. In het voortgezet onderwijs zijn er scholen die leerlingen met relatief lage

### Score Eindtoets

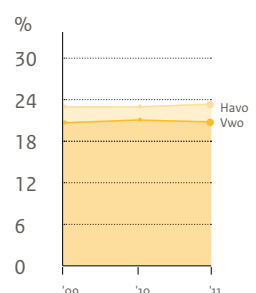
#### Basisonderwijs

Percentage leerlingen met hoge score op Eindtoets Basisonderwijs hoger dan 548 licht afgenomen (van 5,4 procent in 2011 naar 4,9 procent in 2012).

# -0,5%

### Aantal leerlingen

Trend toename percentage havo- en vwo-leerlingen stagneert, in havo nog lichte stijging, in vwo daling.

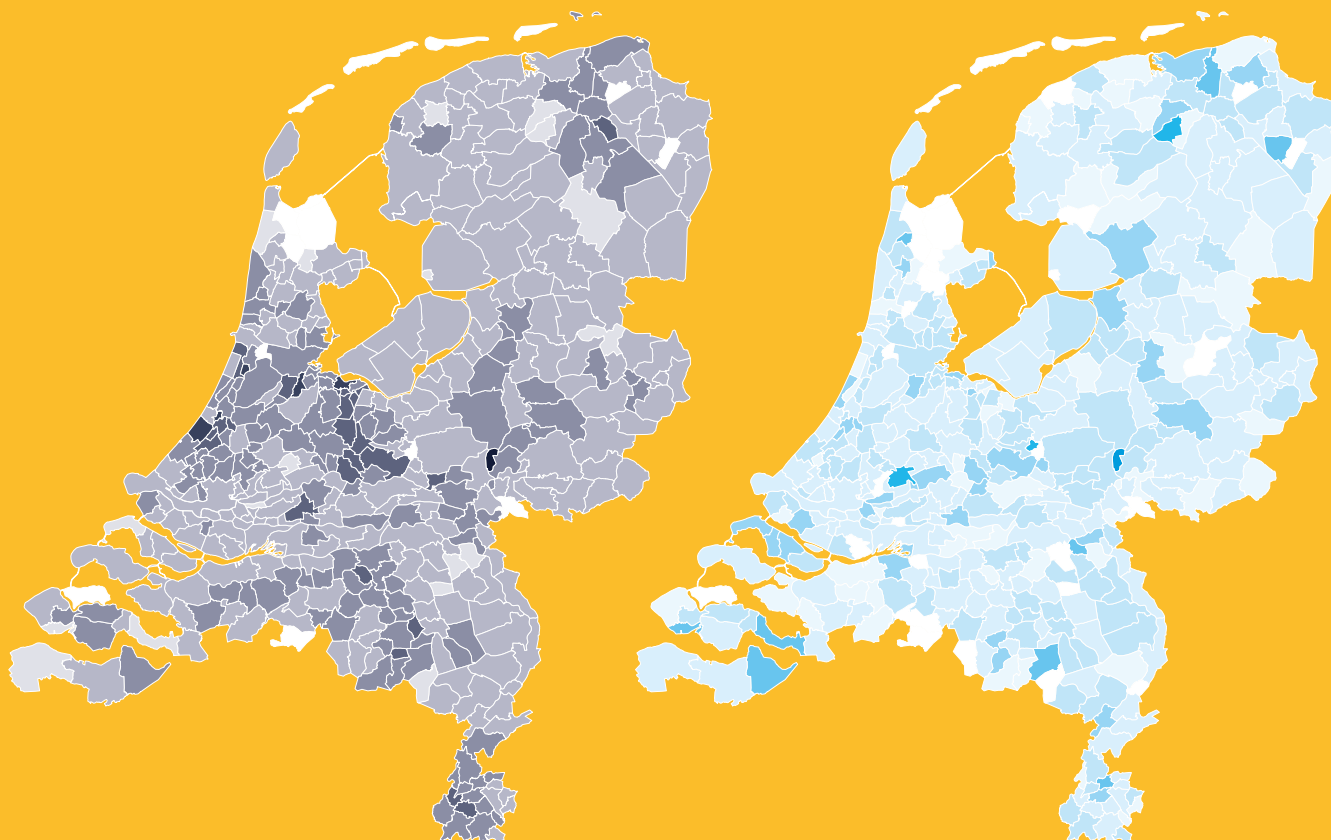


<sup>4</sup> OCW (2012). Kerncijfers 2007-2011. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). <sup>5</sup> Netten, A., Droop, M., Verhoeven, L., Meelissen, M.R.M., Drent, M., & Punter, R.A. (2012). Trends in leerprestaties in Lezen, Rekenen en Natuuronderwijs. PIRLS TIMSS 2011. Nijmegen: Radboud Universiteit.

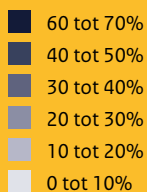


## Spreiding zeer goed presterende leerlingen in Nederland

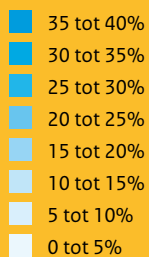
Het percentage leerlingen dat een **vwo-diploma** haalt en het percentage vwo-leerlingen dat voor de kernvakken een **7,5 of hoger** op het centraal examen haalt naar gemeente.



Percentage leerlingen dat een vwo-diploma haalt ten opzichte van alle eindexamenkandidaten in het voortgezet onderwijs.



Percentage leerlingen in het vwo dat gemiddeld een 7,5 of hoger op de kernvakken van het centraal examen haalt.



### **(Voortgezet) speciaal onderwijs**

In het speciaal onderwijs is er naast aandacht voor zorg, ook steeds meer aandacht voor ontwikkeling en resultaten. Opvallend zijn de grote verschillen tussen scholen in doorstroom van leerlingen. Of een leerling vanuit het speciaal onderwijs doorstroomt naar het reguliere onderwijs hangt af van zijn school.

scores op de Eindtoets Basisonderwijs niet toelaten. Ook leerlingen die een keer zijn blijven zitten worden soms geweerd. Sommige scholen laten grote groepen leerlingen doubleren in het jaar vóór het examenjaar. Andere verwijzen leerlingen strategisch naar lagere schoolsoorten door, of ze sluiten bepaalde leerlingen uit voor deelname aan examens of toetsen.

Tegelijkertijd ziet de inspectie in alle sectoren veel scholen en opleidingen die goede resultaten en rendementen halen en leerlingen kansen bieden – zonder daarbij leerlingen uit te sluiten.

**Aandacht voor resultaten in speciaal onderwijs**  
Voor het eerst is de door- en uitstroom voor leerlingen van scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs in kaart gebracht: welke vervolgopleiding gaan ze doen? Op speciale

### **Zorg en begeleiding buiten de klas is verbeterd, in de klas is bij een derde van de lessen nog onvoldoende ondersteuning en zorg voor leerlingen die dat nodig hebben**

scholen is er, naast aandacht voor zorg, steeds meer aandacht voor ontwikkeling en resultaten. In combinatie met de nieuwe wetgeving heeft dit geleid tot een kwaliteitsimpuls. Voor de leerlingen zijn duidelijke leerdoelen gesteld. Het onderwijs is sterker gericht op het behalen van deze doelen. Wel zijn er nog grote verschillen tussen scholen. Waar een leerling vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs uiteindelijk terechtkomt, hangt op dit moment nog te veel af van de school waarop hij of zij heeft gezeten.

#### **Zorg en ondersteuning in de klas**

Voor leerlingen is het belangrijk dat leraren hun specifieke situatie kennen en hier rekening mee houden. Dit geldt zowel voor goede leerlingen die extra kunnen worden uitgedaagd, als voor leerlingen die risico's lopen of extra

ondersteuning nodig hebben. Voor deze laatste groep is daarnaast goede afstemming, ondersteuning en begeleiding belangrijk. De laatste jaren is er op dit terrein vooruitgang geboekt. Dit is een positieve ontwikkeling. Wel gaat het hierbij vooral om verbeteringen buiten de klas (de registratie van leerlingen bijvoorbeeld, of het functioneren van zorg- en adviesteams). Het zijn met name de evidente risicoleerlingen die hiervan profiteren. De volgende stap moet zijn de verbetering van zorg en ondersteuning in de klas. Dit is in veel lessen op orde, maar in een fors deel (ongeveer een derde) nog niet. In de komende jaren wordt met de invoering van passend onderwijs de ondersteuning in de klas nog belangrijker.

#### **Sociale kwaliteit vraagt meer aandacht**

Sociale en maatschappelijke competenties zijn belangrijk. Veel scholen werken aan sociale competenties van de leerlingen, maar hebben geen beeld van de door het onderwijs gerealiseerde sociale opbrengsten. Sociale competenties van leerlingen bevorderen een veilig schoolklimaat, en verminderen pesten. Verreweg de meeste leerlingen voelen zich veilig op school, maar dat geldt niet voor alle leerlingen. Het aantal meldingen bij de vertrouwensinspecteur over pesten is in het schooljaar 2011/2012 toegenomen, mogelijk door de groeiende maatschappelijke aandacht voor pesten.

*“De duidelijke regels werken goed. Hoewel het soms lastig is je aan de regels te houden, wordt er minder gepest op school.”*

*“Binnen het speciaal onderwijs worden meer eisen gesteld, je moet de leerlingen onderwijs geven. Voor leerlingen zijn nu doelen gesteld die we willen realiseren. Voor leraren is er door de metingen tussendoor meer zicht op hoe een kind zich ontwikkelt. Voorheen hield een enkele leraar dat bij, nu doen we dat allemaal.”*

# 3. Leraren en professionalisering

LERAREN GEVEN IN HET ALGEMEEN GOED LES

## Professionalisering

Scholing is vaak vrijblijvend en niet altijd gericht op de eigen verbeterpunten. Leraren kennen hun sterke en zwakke punten ook niet altijd. Collegiale feedback en het bezoeken van elkaars lessen gebeurt nog maar weinig.

### RICHT PROFESSIONALISERING OP SCHOOLVERBETERING

**De meeste leraren geven goed les. Toch kan en moet het beter bij een deel van hen. Welke rol kan professionalisering hierbij spelen? Krijgen leraren hiervoor voldoende ruimte en wordt deze goed gebruikt?**

# De leraar: van goed naar beter

**L**eraren zijn gemotiveerd om goede lessen te geven. Dit lukt in het algemeen ook. De meeste leraren leggen de lesstof goed uit, realiseren een taakgerichte werksfeer en betrekken leerlingen of studenten actief bij de les. Kortom: ze beheersen de basisvaardigheden. Dit geldt voor leraren in alle onderwijssectoren.

Er is ook een groep leraren voor wie dit niet geldt. Zij beheersen niet alle basisvaardigheden in voldoende mate. De omvang van deze groep verschilt per sector en per schoolsoort. Het gaat om 11 tot 30 procent van het totaal. In het praktijkonderwijs en in het basisonderwijs is deze groep het kleinst. In de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo is de groep het grootst. De laatste jaren lijkt de totale omvang van de groep leraren die de basisvaardigheden niet onder de knie heeft, licht te stijgen. Zo is bijvoorbeeld het percentage basisscholen dat te veel lessen geeft waarin de uitleg onvoldoende is, sinds 2004 toegenomen van 2 naar 11 procent.

### Moeite met afstemming

De meeste leraren beheersen dus de basisvaardigheden. Voor de meer complexe vaardigheden ligt het anders. De meerderheid van de leraren heeft moeite met differentiëren, het onderwijs afstemmen op verschillen tussen leerlingen en studenten en het geven van feedback.

Leraren die dit wél kunnen, bedienen de gemiddelde leerling goed, maar ook degenen die moeilijk mee kunnen komen of juist extra uitdaging nodig hebben. Ongeveer de helft tot tweederde deel van de leraren beheerst de complexere vaardigheden niet. Het percentage varieert enigszins tussen de sectoren, maar lijkt stabiel over de jaren. Het percentage dat de inspectie heeft vastgesteld, is vergelijkbaar met aantallen die in andere onderzoeken worden gevonden<sup>6</sup>.

### Beginnende en onbevoegde leraren

De meeste scholen hebben een mix van leraren in huis: een deel beheerst alle vaardigheden en een deel doet dat nog niet. Beginnende en onbevoegde leraren hebben meer moeite met de basisvaardigheden. Zij leggen de leerstof vaker onvoldoende uit, realiseren minder vaak een taakgerichte werksfeer en betrekken leerlingen minder vaak actief bij de les. Dit is extra problematisch omdat, door de vergrijzing, de komende jaren veel leraren het onderwijs verlaten. Daardoor zal een groot aantal beginnende leraren het onderwijs binnenkomen. Er zijn verder kleine verschillen in vaardigheden tussen mannen en vrouwen, of tussen leraren van verschillende leeftijden. In al deze groepen beheerst een deel van de leraren zowel de basisvaardigheden als de meer complexe vaardigheden. Een ander deel beschikt alleen over de basisvaardigheden, en een klein deel heeft ook die niet onder de knie.

<sup>6</sup> Grift, W. van de, Wal, M. van der, & Torenbeek, M. (2011). Ontwikkeling van de pedagogisch-didactische vaardigheden van leraren in het basisonderwijs. *Pedagogische Studiën*, 88 (6), 416-432.

### De meeste leraren...

- leggen duidelijk uit;
- creëren een taakgerichte werksfeer;
- houden leerlingen bij de les.

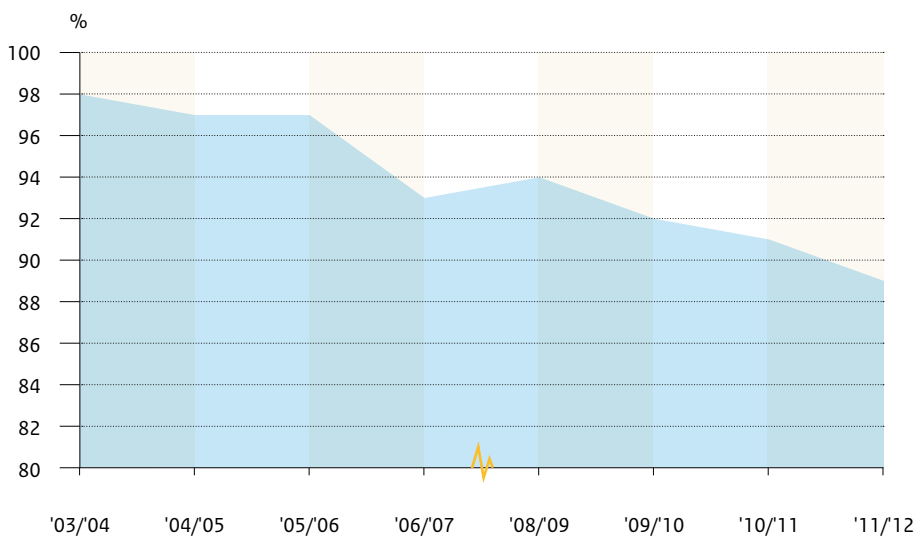


**83%**

van de basisschoolleraars beheerst alle basisvaardigheden.

### Leraren in het basisonderwijs

Het aantal basisscholen waar duidelijk wordt uitgelegd in percentages



**-9%**

Het aantal basisscholen waar duidelijk wordt uitgelegd, is de laatste 10 jaren gedaald van 98 naar 89 procent.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

### Niet altijd zicht op sterke en zwakke punten

Zowel de leraar, het team als de schoolleiding moet goed zicht hebben op de sterke en zwakke punten van lessen en leraren. Dit is op een deel van de scholen en instellingen het geval, maar lang niet op alle. Het beeld dat goede leraren van zichzelf hebben, komt vaak overeen met de kwaliteiten die de inspecteurs bij hen observeerden tijdens lessen. Voor zwakkere leraren geldt dit niet. Deze groep heeft vaak onvoldoende inzicht in de eigen sterke en zwakke punten. Blijkbaar krijgen deze leraren onvoldoende feedback van collega's of van de schoolleiding. Gebrek aan inzicht in eigen kunnen maakt het lastig om zelf sturing te geven aan professionalisering. In de praktijk gebeurt dit dan ook niet of weinig. Wanneer op scholen of opleidingen lessen geobserveerd worden, gebeurt dit over het algemeen door de schoolleiding of het management. Leraren krijgen weinig collegiale feedback van collega's, bijvoorbeeld door bij elkaar in de klas te kijken.

### Ruimte voor professionalisering en verbetering

Over het algemeen ervaren leraren voldoende ruimte en autonomie op scholen en instellingen. De meeste leraren

gebruiken de ruimte om goede lessen te geven en samen te werken aan verbetering van de school of opleiding. Veel leraren zijn niet alleen bezig met hun eigen lessen en professionalisering, maar zijn ook betrokken bij de schoolontwikkeling. Wel staat de werkdruk professionalisering soms in de weg. Scholen verschillen sterk in de mate waarin ze leraren ondersteunen of gunstige randvoorwaarden scheppen.

### Scholing te vrijblijvend

Scholen en instellingen hebben budgetten voor individuele opleidingen en voor teamscholing. Vooral in het basisonderwijs komt het vaak voor dat men het budget en de beschikbare tijd inzet voor algemene teamscholing. Het ontbreekt daardoor soms aan maatwerk. In het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs laten veel scholen het aan de (individuele) leraren over hoe ze zich (verder) willen professionaliseren. Deelname aan scholing is hier dus in de eerste plaats de keuze van de leraar zelf, en een vrijblijvende aangelegenheid. Leraren geven aan dat ze deskundigheidsbevordering ter verbetering van het lesgeven zelf – hun belangrijkste taak – soms missen in hun scholing.



**37%**

van de basisschoollerares beheerst ook alle complexe vaardigheden.



**55%**

van de leraren in het praktijkonderwijs beheerst alle vaardigheden.

*“Wij doen aan collegiale consultatie. Dit betekent dat je een of twee keer per jaar bij verschillende docenten gaat kijken. Je bepaalt zelf bij wie en met wie. Ik vind dat ik van de desbetreffende persoon goede en nuttige feedback krijg.”*

*“Matig personeelsbeleid legde veel druk op de andere teamleden. Er zijn mensen aangenomen die ons extra tijd kostten in plaats van dat zij een aanvulling waren. De directie selecteert nu beter en de begeleiding van nieuwe docenten is beter. Er is meer maatwerk.”*

*“Een onvoldoende halen is niet leuk. Je wilt bewijzen dat je als docent en als school en team meer kunt dan je hebt laten zien. Ik denk dat het werk voor ons een stuk leuker is geworden.”*

## Zwakkere leraren

**Zwakkere leraren hebben vaak onvoldoende kijk op hun sterke en zwakke punten;** hierdoor wordt het lastig om professionalisering zo in te zetten dat ze beter gaan lesgeven.

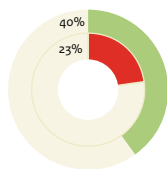
### DEFINITIES VAARDIGHEDEN

#### BASISVAARDIGHEDEN

- De leraar legt duidelijk uit.
- De leraar realiseert een taakgerichte werksfeer.
- Leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.

#### COMPLEXERE VAARDIGHEDEN

- De leraar stemt de instructie af.
- De leraar stemt verwerkingsopdrachten af.
- De leraar stemt de onderwijstijd af.
- De leraar volgt en analyseert de voortgang van leerlingen (basisonderwijs).
- De leraar biedt planmatige zorg (basisonderwijs).
- De leraar gaat na of leerlingen de uitleg begrijpen (voortgezet onderwijs).
- De leraar geeft inhoudelijk feedback (voortgezet onderwijs).



Op basisscholen met basiskwaliteit beheerst gemiddeld 40 procent van de leraren de basisvaardigheden en de complexere vaardigheden. Op (zeer) zwakke basisscholen is dat 23 procent.

## Te veel beginnende leraren beheersen de basisvaardigheden onvoldoende

### Betere lessen door collegiale feedback

Leraren hebben vooral behoefte aan professionaliseringsactiviteiten die hen helpen om beter en makkelijker te functioneren in de klas. Een recente studie van het Centraal Planbureau laat zien dat scholing die gericht is op lesgeven, betere leerprestaties van leerlingen oplevert<sup>7</sup>.

Collegiale feedback kan hierbij helpen. Voorbeelden zijn peer-to-peertrajecten zoals intervisie en coaching on the job. De verschillen in leskwaliteit binnen scholen maken het goed mogelijk dat leraren van elkaar leren, maar dat gebeurt lang niet overal. Schoolleiders verschillen in de mate waarin ze leraren in staat stellen dergelijke professionaliseringsactiviteiten te ondernemen. Een deel van de leraren komt er niet aan toe omdat het rooster of een te grote werkdruk het niet toelaten. Voor anderen is dit geen knelpunt. Waar dit type professionaliseringsactiviteiten wel plaatsvindt, gebeurt het vaak op initiatief van de goede leraren.

### Lage rendementen pabo's en lerarenopleidingen

De instroom in de pabo's is gedaald in de laatste jaren. Omdat er vooral minder mbo'ers instromen, verandert geleidelijk de samenstelling van de

instroom. Een groter deel van de ingestroomde studenten heeft een havo- of vwo-vooropleiding. De instroom in de lerarenopleidingen is gelijk gebleven. De rendementen van de pabo's en lerarenopleidingen zijn gemiddeld lager dan die van andere hbo-opleidingen. Studenten zijn ook minder tevreden dan in andere sectoren. De afgestudeerden zijn wel relatief tevreden<sup>8</sup>. De laatste jaren zijn nieuwe initiële opleidingen voor leraren gestart, zoals de academische pabo's. Hier groeit het aantal studenten gestaag.

### Kwaliteit opleidingen moet omhoog

Het vak van leraar is niet gemakkelijk. Er worden hoge eisen gesteld aan leraren. De opleidingen moeten dus ook van goede kwaliteit zijn. Daar horen hoge eisen aan hun studenten bij. Zolang niet alle beginnende leraren de lesstof duidelijk kunnen uitleggen, kunnen de opleidingen verbeteren. Leraren moeten extra zorg en ondersteuning kunnen geven aan leerlingen die dat nodig hebben. Ze moeten bovendien de beter presterende leerlingen en studenten kunnen uitdagen. Dit gebeurt nu te weinig. Lerarenopleidingen zouden veel meer aandacht aan deze complexe didactische vaardigheden moeten besteden. De laatste jaren heeft er een belangrijke kwaliteitsslag plaatsgevonden op de pabo's en de lerarenopleidingen, maar het is te vroeg om hiervan resultaten te zien. De kwaliteit van alternatieve opleidingstrajecten voor het leraarschap, zoals die voor zij-instromers, is niet altijd voldoende. Lerarenopleidingen zouden deze studenten beter moeten begeleiden bij het leren op de werkplek<sup>9</sup>.

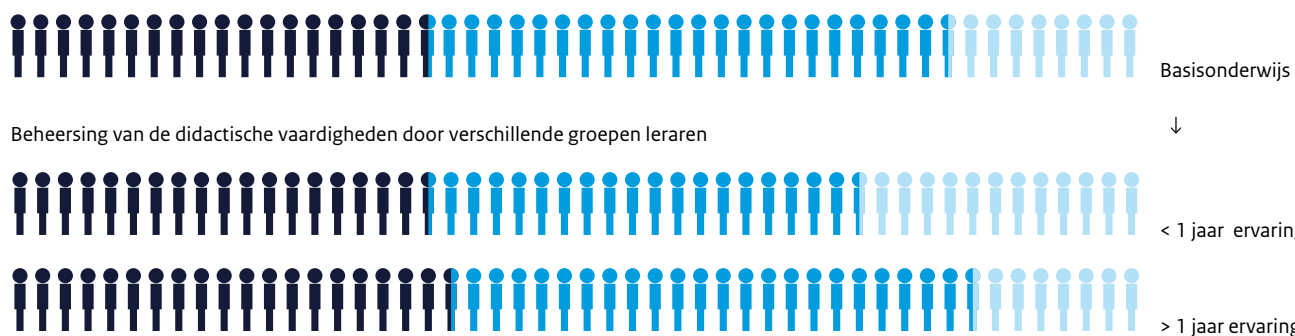
<sup>7</sup> CPB (2013). Evaluatie pilot investeren in kwaliteit leraren. CPB Achtergronddocument. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB). <sup>8</sup> ROA (2012). Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Onderzoek (ROA). <sup>9</sup> Inspectie van het Onderwijs (2012). Evaluatie van het zij-instroomtraject van leraren in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

## Vaardigheden van leraren

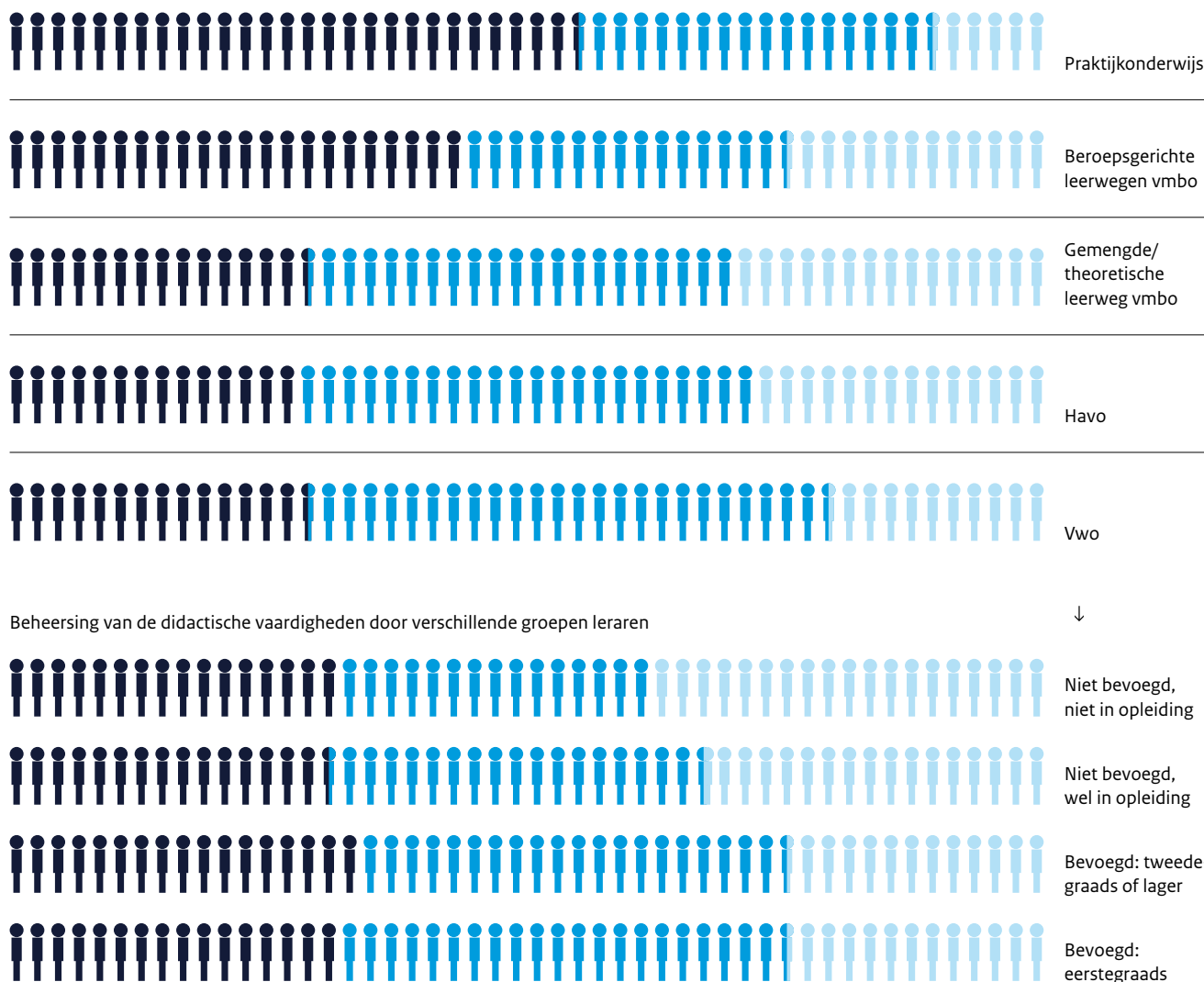
- Basis- en complexere vaardigheden voldoende
- Basisvaardigheden voldoende, complexere vaardigheden niet
- Ten minste één basisvaardigheid onvoldoende

2%

### Kwaliteit lessen in het basisonderwijs



### Kwaliteit lessen in het voortgezet onderwijs naar schoolsoort



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012



## 4. Besturen en financiën

MEER INZICHT NODIG IN EFFECT ONDERWIJSBESTEDINGEN

## Goede voorbeelden

Een deel van de besturen heeft met succes de kwaliteit van (zeer) zwakke scholen en opleidingen verbeterd. Succesvolle besturen handelen soms alleen, soms in samenwerking met andere besturen en/of overheden zoals gemeenten en provincies.

### ZWAKKE SCHOLEN VOOR BESTUREN AANLEIDING OM KWALITEITSZORG AAN TE PAKKEN

**Schoolleiders en besturen hebben een grote verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit. Letten besturen daar voldoende op, of zijn ze vooral op randvoorwaarden gericht, zoals huisvesting en personeel? En welke rol speelt de financiële situatie?**

# Onderwijskwaliteit is kerntaak besturen

**S**choolleiders en bestuurders spelen een belangrijke rol in de verbetering van het didactisch proces. Besturen die (zeer) zwakke scholen onder zich hadden, hebben slagkracht getoond. In de afgelopen jaren hebben ze belangrijke stappen gezet om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Ze hebben bijvoorbeeld schoolleiders aangesproken op de resultaten, of het personeelsbeleid ingezet als instrument voor verbetering. Als gevolg hiervan heeft een groot deel van de besturen in 2012 nauwelijks (zeer) zwakke scholen of opleidingen. Waar besturen wel (zeer) zwakke scholen of opleidingen hebben, is dat meestal niet langdurig. Bij kwaliteitsverbetering handelen besturen soms alleen, soms in samenwerking met andere besturen en/of gemeentelijke en provinciale overheden. Zo is de basiskwaliteit in het funderend onderwijs in Amsterdam sterk verbeterd. Een vergelijkbare groei is te zien in de noordelijke provincies<sup>10</sup>. Ook de besturen in Almere ondernemen succesvolle initiatieven. Daarnaast hebben veel individuele besturen het ontstaan van (zeer) zwakke scholen aangegrepen om hun systeem van kwaliteitszorg aan te pakken. Op de scholen van deze besturen zijn dus niet alleen de leerprestaties, maar is ook de zorg voor kwaliteit sterk verbeterd.

**Bij deel van besturen ontbreekt slagkracht**  
Een klein deel van de besturen slaagt er niet in de noodzakelijke kwaliteitsslag te maken. Zij hebben één of meer scholen of opleidingen die wél langdurig (zeer) zwak zijn. En ze hebben relatief veel opleidingen of scholen die niet aan de basiskwaliteitseisen voldoen. In het basisonderwijs is dit 1 procent van de besturen, in het voortgezet onderwijs 5 procent en in het (voortgezet) speciaal onderwijs 13 procent. Dit zijn vaker besturen met scholen in meerdere onderwijssectoren. Het afgelopen jaar zijn er ook incidenten geweest die duidelijk maken dat niet alle besturen de kwaliteit en financiën voldoende op orde hebben. Inhoudelijk behoeft in ieder geval de kwaliteitsborging in het mbo verbetering, deze schiet op tweederde deel van de instellingen op onderdelen tekort.

**Meer aandacht nodig voor onderwijs**  
De bemoeienis van de besturen met de kwaliteit van het onderwijs is de laatste jaren toegenomen – vooral dus als er sprake is van (zeer) zwakke scholen. Veel besturen richten hun activiteiten vooral op randvoorwaarden voor goed onderwijs, zoals financiën en huisvesting. Deze voorwaarden zijn belangrijk, maar de ontwikkeling van leraren en de

<sup>10</sup> Inspectie van het Onderwijs (2012). De kwaliteit van basisscholen en bestuurlijk handelen in het noorden van Nederland. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

### Zwakke scholen

Steeds minder besturen met zwakke scholen.



2%

van de besturen in het primair onderwijs kent langdurig (zeer) zwakke scholen.



15%

van de besturen in het voortgezet onderwijs kent langdurig (zeer) zwakke scholen.

*“Het bestuur is de afdeling actief gaan monitoren, er was wekelijks contact tussen de schoolleiding en het bestuur. In deze periode zijn er meer financiële middelen dan gebruikelijk ingezet om het lek boven te krijgen.”*

*“Na het inspectieoordeel was er bij veel leraren sprake van ontkenning. Het bestuur heeft daarna een aanjagende rol gehad door te investeren in goede toetsing en nascholing van leraren en door te snijden in het algemene budget van de school om een gevoel van urgentie te creëren.”*

*“Om nog een stap verder te gaan zijn er schoolstandaarden ontwikkeld. Deze standaarden liggen hoger dan de standaarden van de inspectie. Dit hebben we gedaan om ervoor te zorgen dat we goed blijven presteren en om ons ambitieniveau te verleggen.”*



# 57%

van de grote besturen in het basisonderwijs (>20 scholen) heeft geen enkele (zeer) zwakke school. In 2010 was dit nog 22 procent.

## Aandacht besturen

Veel besturen richten zich vooral op randvoorwaarden als huisvesting en personeel en houden zich te weinig bezig met de ontwikkeling van leraren en het onderwijsproces.

## Intern toezicht lijkt momenteel geen afdoende controlemechanisme

kwiteit van het onderwijsproces zijn dat evenzeer. Er wordt, zeker bij gemiddelde en goede scholen, te weinig gesproken over verbeterpunten. Een deel van de besturen zou er goed aan doen hier meer aandacht aan te besteden. Uiteindelijk gaat het immers om de leerlingen en studenten én om de kwaliteit van het onderwijs. Scholen van besturen in het basisonderwijs die meer aandacht hebben voor de kwaliteit, boeken ook betere resultaten<sup>11</sup>. Verder worden er te weinig functioneringsgesprekken gevoerd met schoolleiders of directeuren. Als de basiskwaliteit op orde is, zijn de meeste besturen tevreden.

### Weinig besturen met financiële risico's

Eind 2012 waren de financiën bij de meeste van de ongeveer vierduizend besturen op orde. Wel loopt een klein deel onnodige financiële risico's. Dit geldt voor zeven besturen van instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. De besturen van deze instellingen zijn onder aangepast financieel toezicht geplaatst. In het primair onderwijs is sprake van financiële risico's bij 35 besturen, in het (voortgezet) speciaal onderwijs bij vijf besturen en in het voortgezet onderwijs bij 35 besturen. Deze aantallen zijn vergelijkbaar met die van vorig jaar. Er lijkt een relatie te bestaan tussen financiële risico's en verslechtering van de onderwijskwaliteit. De besturen die een verhoogd financieel risico lopen,

hebben iets vaker veel of langdurig (zeer) zwakke scholen of opleidingen dan andere besturen.

Zicht nodig op financiële risico's Ook in het onderwijs is minder geld beschikbaar. In alle sectoren daalt de rentabiliteit. Een deel van de besturen houdt minder financiële middelen over voor het onderwijs. In de afgelopen jaren kwamen enkele instellingen met grote problemen op dit gebied in het nieuws. Achterliggende oorzaken zijn bijvoorbeeld dalende leerlingenaantallen (krimp), overheidsbezuinigingen, tegenvallende personele lasten en/of tegenvallende huisvestingslasten. Besturen hebben soms onvoldoende zicht op toekomstige financiële ontwikkelingen. Regelmatig ontbreken de meerjarenbegrotingen. Besturen vinden het lastig om realistische prognoses te maken. Ze zijn regelmatig ook te optimistisch en schatten de financiële risico's niet goed in. Realistische prognoses en meerjarenbegrotingen zijn essentiële voorwaarden voor het goed besturen van instellingen en scholen.

### Uitgaven niet onderbouwd

Veel besturen staan door de teruglopende middelen voor belangrijke keuzes: waar geven we de beschikbare middelen aan uit? Het is voor leerlingen en studenten belangrijk dat er geen keuzes worden gemaakt die ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs. Besturen zijn geneigd vooral geld te besteden aan randvoorwaarden zoals huisvesting. Het is de vraag of dit leidt tot beter onderwijs. Er is voor veel uitgavenposten weinig kennis beschikbaar over de effecten op onderwijskwaliteit. Dit heeft mede tot gevolg dat besturen soms keuzes maken die de kwaliteit niet ten goede komen – en die niet leiden tot een gezond financieel beleid.

### Financiële risico's bij

# 35

po-besturen

# 35

vo-besturen

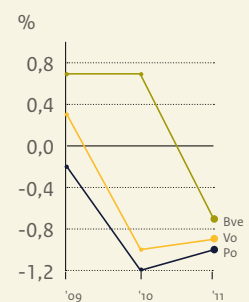
### Aangescherpt financieel toezicht bij

# 7

bve-besturen

### In 2011 negatieve

rentabiliteit in primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en beroeps- en volwasseneneducatie (bve).



<sup>11</sup> Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. en Hofman, W.H.A. (2012). Eindrapport Themaproject 1: Functioneren van besturen. Groningen: GION.

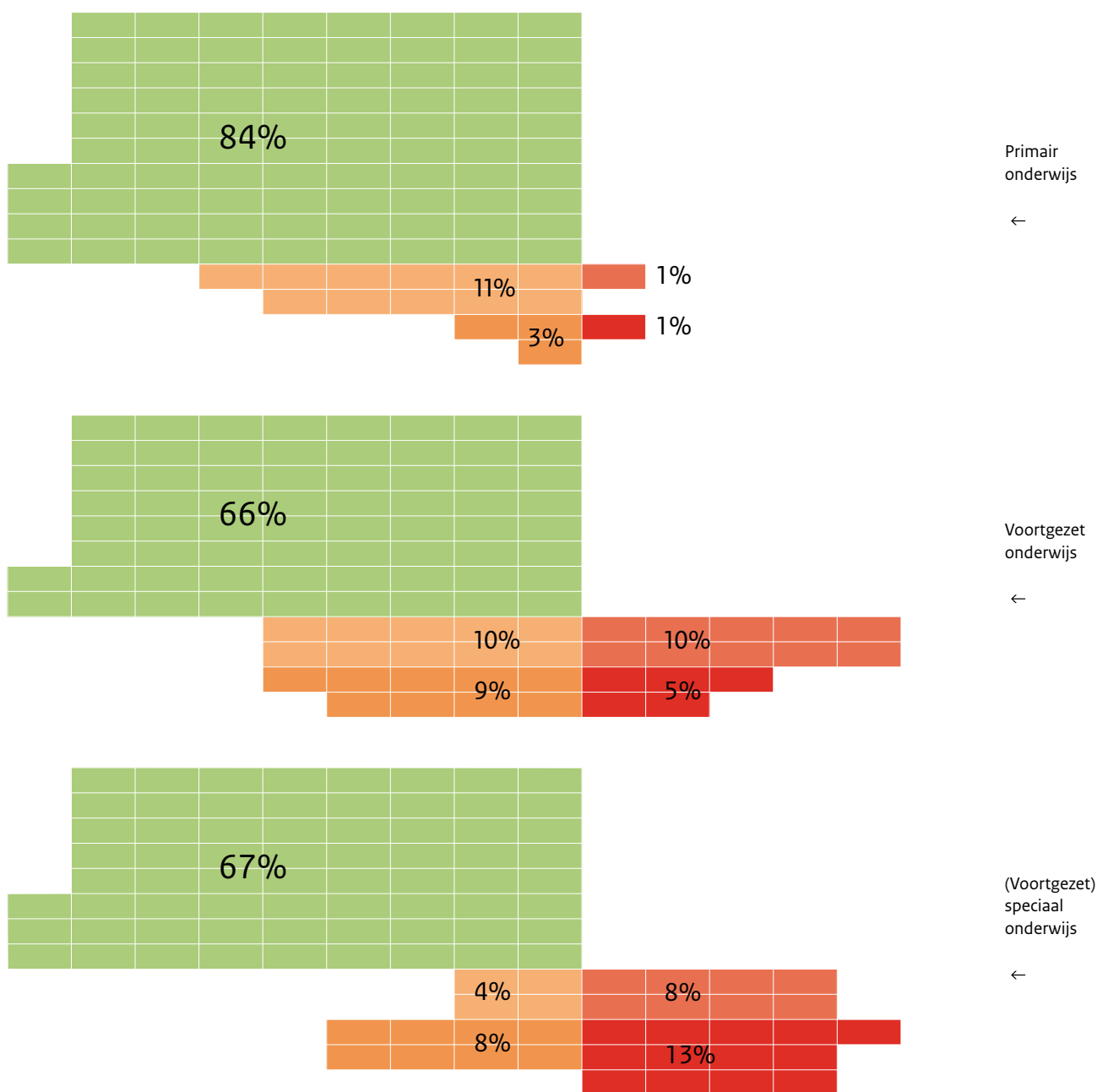
## Verschillen tussen besturen

Indeling besturen naar hoeveelheid en duur van (zeer) zwakke scholen per bestuur, in procenten.

- Geen zwakke scholen
- 0 – 25% zwakke scholen of 0 – 10% zeer zwakke scholen
- > 25% zwakke scholen of > 10% zeer zwakke scholen
- 0 – 25% zwakke scholen of 0 – 10% zeer zwakke scholen
- > 25% zwakke scholen of > 10% zeer zwakke scholen

Geen langdurig (zeer) zwakke scholen in 2009-2012

Wel langdurig (zeer) zwakke scholen in 2009-2012



\* Bij het (voortgezet) speciaal onderwijs is sprake van een kortere periode waarover de duur van zwakke vestigingen is berekend  
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## Kwaliteitsborging

Een klein deel van de besturen heeft veel of langdurig (zeer) zwakke scholen of opleidingen. Ook heeft een klein deel van de besturen de financiën onvoldoende op orde. In een aantal gevallen gaat dit samen. Meer in algemene zin is kwaliteitsborging een verbeterpunt voor veel besturen.

# 1/3

van de bekostigde mbo-instellingen heeft de kwaliteitsborging op orde.

### DEFINITIES FINANCIËEL TOEZICHT

#### CONTINUÏTEIT

Is het bestuur financieel gezond? Kan het op korte en langere termijn voldoen aan zijn financiële verplichtingen? Maakt het bestuur gebruik van middelen voor een adequate planning en control?

#### RECHTMATIGHEID VAN BEKOSTIGING EN BESTEDING

Heeft het bestuur recht op het geld dat het van de overheid ontvangt? Wordt het geld besteed aan die zaken waarvoor het volgens wet- en regelgeving bedoeld is?

#### DOELMATIGHEID

Maakt het bestuur efficiënt gebruik van de middelen die het van de overheid ontvangt? Om financiële risico's op tijd te kunnen signaleren, beoordeelt de inspectie de jaarverslagen van besturen. Wanneer daaruit een risico blijkt, intensiveert de inspectie het toezicht op het betreffende bestuur.

### Intern toezicht blijft achter

Het interne toezicht is een belangrijk controlemechanisme bij de sturing op onderwijskwaliteit en financiën. In het onderwijs lijkt het interne toezicht op veel plaatsen nog niet voldoende grip te hebben op de financiën. Ook zijn er nog maar weinig voorbeelden van interne toezichthouders die scholen en opleidingen tot verdere kwaliteitsverbetering hebben aangezet.

### Nieuwe bestuurlijke uitdagingen

Verbetering van de onderwijskwaliteit en verkleining van de financiële risico's zijn dus de uitdagingen waar besturen voor staan. Daarnaast zijn er nieuwe ontwikkelingen die hun aandacht vragen. In het primair en in het voortgezet onderwijs gaat het om de invoering van passend onderwijs en de vorming van de bijbehorende samenwerkingsverbanden van scholen. In het mbo en in het hbo is verbetering van de kwaliteitsborging op instellingsniveau de belangrijkste uitdaging.

*“'s Ochtends en 's middags sta ik als directeur voor de deur. Ik sta overal bij. Een beetje corrigerend. Je kunt hier geen leiding geven van achter je bureaustoel.”*

# Tot slot

## HET AMBITIENIVEAU KAN OMHOOG

### De basis op orde is niet genoeg

Het niveau van het onderwijs in Nederland is in vergelijking met andere landen goed. Verreweg de meeste scholen voldoen aan de normen voor basiskwaliteit. Nederlandse leerlingen en studenten presteren goed. De meeste leraren beschikken over de benodigde basisvaardigheden. Besturen hebben bewezen dat zij slagkracht kunnen tonen als het nodig is. De inspectie beoordeelt dit alles positief, maar ziet tegelijkertijd veel ruimte voor verbetering. Dat de basis op orde is, is niet genoeg. Het ambitieniveau kan veel hoger. Leraren, schoolleiders, besturen en andere actoren moeten gezamenlijk optrekken om het onderwijs verder te verbeteren.

### Onderwijsproces kan beter

Er is een grote groep scholen en opleidingen van gemiddelde kwaliteit, en slechts een kleine groep die het bovengemiddeld goed doet. De grote middengroep kan op een aantal punten verbeteren. Het onderwijs kan beter worden afgestemd op verschillen tussen (groepen) leerlingen. Ook de leerlingenzorg, de kwaliteitszorg, het opbrengstgericht werken en de kwaliteit van de examens kunnen naar een hoger niveau.

### Leerprestaties kunnen verder omhoog

Voor de prestaties van leerlingen en studenten geldt hetzelfde: er is een grote groep leerlingen die goed presteert, maar er zijn weinig heel goed presterende leerlingen. Meer maatwerk in de klas kan helpen dit te veranderen. Complexere didactische vaardigheden, zoals afstemmen op verschillen en het geven van gerichte feedback aan leerlingen en studenten, zijn hierbij van groot belang. Leerlingen die extra uitdaging nodig hebben, kunnen beter worden bediend. Voor de meer kwetsbare leerlingen is goede zorg en begeleiding – ook in de klas – van belang.

### Leraren kunnen elkaar feedback geven

Leraren zijn cruciaal in het bieden van maatwerk en eventuele extra zorg. Zij kunnen er in hoge mate aan bijdragen dat elke leerling of student naar vermogen presteert. De opleidingen voor leraren kunnen meer aandacht schenken aan complexe vaardigheden als differentiëren naar niveau. Voor leraren die al werkzaam zijn in het onderwijs kunnen professionaliseringsactiviteiten – bijvoorbeeld in de vorm van collegiale feedback – hierbij helpen. Daarvoor is wel steun van het eigen team, de schoolleiding en het bestuur nodig.

### Besturen moeten zich richten op onderwijs

Besturen moeten zich meer richten op de kwaliteit van het onderwijs – en niet alleen als er sprake is van (zeer) zwakke scholen en opleidingen. Er wordt, zeker bij gemiddelde en goede scholen en opleidingen, te weinig gesproken over verbeterpunten. Het personeelsbeleid kan beter worden benut, bijvoorbeeld door meer gerichte professionalisering en het inzetten van schoolleiders en leraren op een andere school of opleiding om bijvoorbeeld een team met veel beginnende leraren te ondersteunen.

### De inspectie zal het toezicht aanpassen

De inspectie zal ook haar eigen rol onderzoeken en verkennen hoe zij kan bijdragen aan kwaliteitsverbetering bij de middengroep van scholen en instellingen. Het toezicht wordt meer gedifferentieerd; boven de ondergrens van basiskwaliteit zullen ook andere categorieën onderscheiden worden.

## Verdeling per sector

Aantallen leerlingen/studenten, personeelsleden en scholen/instellingen per sector in 2011.



Leerlingen  
x 1.000



Personeelsleden  
Fte x 1.000



Scholen



\* Gegevens uit 2010  
Bron: OCW, 2012



# 1

## Primair onderwijs

1.1	Kwaliteit van basisscholen	38
1.2	De kwaliteit van het basisonderwijs	40
1.3	Zwakke en zeer zwakke scholen	48
1.4	De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs	51
1.5	De kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie (vve)	52
1.6	Overig onderwijs	53
1.7	Ontwikkelingen in het basisonderwijs	55
1.8	Financiën en wet- en regelgeving	57
1.9	Nabeschouwing	58

# Samenvatting

**Minder zwakke en zeer zwakke scholen** • Op 1 september 2012 waren er onder basisscholen 202 zwakke scholen en 17 zeer zwakke scholen. Het aandeel zwakke en zeer zwakke basisscholen is hiermee in iets meer dan vier jaar tijd gedaald van 10,6 naar 3,1 procent.

**Provincies en G4 in opmars** • De afname van het aantal zwakke en zeer zwakke scholen is overal goed zichtbaar. In Drenthe en Friesland, provincies die voorheen relatief veel zwakke of zeer zwakke scholen kenden, was de verbetering vorig jaar al duidelijk te zien. De problemen in Groningen en Flevoland waren hardnekkiger, maar nu is ook in deze provincies een inhaalslag begonnen. Ook in de grote steden loopt het aandeel zwakke en zeer zwakke scholen terug.

**Leerprestaties stabiel** • De afgelopen jaren was er een stijging te zien van de prestaties aan het einde van de basisschool. In 2011/2012 was de score op de Eindtoets Basisonderwijs gelijk aan die in 2010/2011. De tussentijdse leerprestaties zijn vaker dan een jaar geleden als onvoldoende beoordeeld. Dit is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan een onderbouwde herziening van de inspectienormen.

**Verbetering proces stagneert** • De kwaliteit van het onderwijsproces op de basisscholen is in 2011/2012 niet verbeterd. De onderwijsverbetering beperkt zich tot de zwakke en zeer zwakke basisscholen. Toch is er wel ruimte voor verbetering: ruim de helft van de scholen kent een of meer belangrijke tekortkomingen. De scholen hebben moeite met het afstemmen van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen en het bieden van planmatige zorg. Op ruim 10 procent van de scholen wordt de leerstof niet duidelijk uitgelegd. Ook geven leraren de leerlingen vaak onvoldoende feedback.

**Stilstand opbrengstgericht werken** • Op scholen die meer opbrengstgericht werken, zijn de leerprestaties van de leerlingen iets hoger. Toch is op de meeste onderdelen van opbrengstgericht werken niet of nauwelijks vooruitgang te bespeuren. Veel scholen blijken nog steeds moeite te hebben met het evalueren en, meer specifiek, met het interpreteren van de verzamelde gegevens.

**Speciaal basisonderwijs beter** • De kwaliteitsverbetering van het speciaal basisonderwijs lijkt verder door te zetten; er zijn minder zwakke scholen. De meeste scholen zorgen voor een positief schoolklimaat en hebben leraren die over de basisvaardigheden beschikken. Veel leraren hebben moeite met de meer complexe didactische vaardigheden, zoals afstemming.

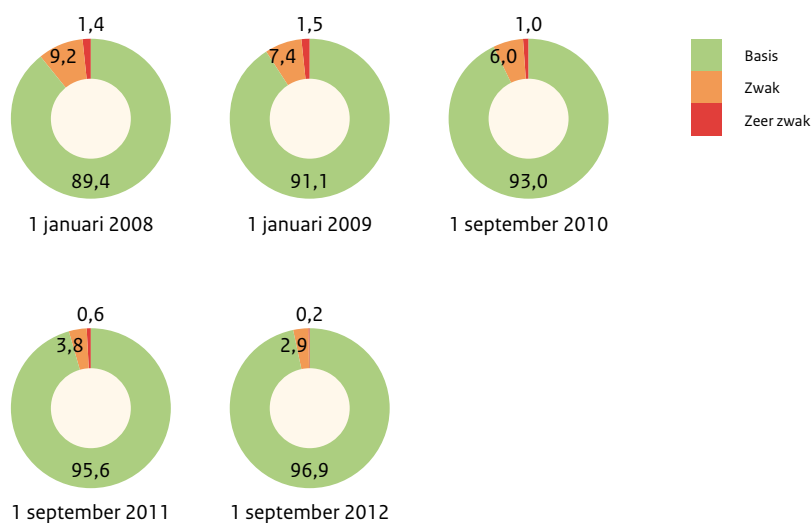
**Financiële ontwikkelingen** • De rentabiliteit in het basisonderwijs is voor het tweede jaar negatief. Voor besturen betekent dit dat ze niet uitkomen met de beschikbare middelen. Besturen die ook met andere ontwikkelingen te maken hebben, zoals demografische krimp, zullen hierdoor nog sterker vooruit moeten kijken en reële prognoses moeten maken.

## 1.1 Kwaliteit van basisscholen

**Vaker basistoezicht** • Verreweg de meeste basisscholen voldoen aan de minimale kwaliteitsnormen. Het percentage zwakke en zeer zwakke scholen nam ten opzichte van een jaar geleden verder af (figuur 1.1a). Op 1 september 2012 zijn er 202 zwakke basisscholen en 17 zeer zwakke basisscholen. Een jaar eerder waren dat er nog 272 respectievelijk 42.

**Figuur 1.1a**

Toezichtarrangementen basisonderwijs op 1 januari 2008 en 2009 en op 1 september 2010, 2011 en 2012 (in percentages, n 2012=7.107)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Verbetering meestal duurzaam** • De meeste (zeer) zwakke scholen weten zich in betrekkelijk korte tijd te verbeteren. De tijd die nodig is voor herstel is de afgelopen jaren afgenomen. Ook blijkt uit gegevens van de inspectie dat de verbetering meestal duurzaam is (Corporaal en Van den Broek d’Obrenan, 2012). Het geïntensiveerde toezicht van de inspectie en de ondersteuning die deze scholen krijgen bij hun verbeteractiviteiten vanuit bijvoorbeeld de PO-Raad (analyseteams, Vliegende brigade) werpen hun vruchten af (OCW, 2012b).

**Afname nieuwe zeer zwakke scholen** • Hoewel het aantal nieuwe zwakke scholen in het schooljaar 2011/2012 licht gegroeid is, komen er minder zeer zwakke scholen bij dan voorheen. Het risicogerichte toezicht van de inspectie met de daarbij behorende bestuursaanpak heeft eraan bijgedragen dat scholen alerter zijn op hun opbrengsten en dat besturen zich meer dan voorheen verantwoordelijk voelen voor de onderwijskwaliteit (zie ook Honingh en Hooghe, 2012).

### Schoolkenmerken

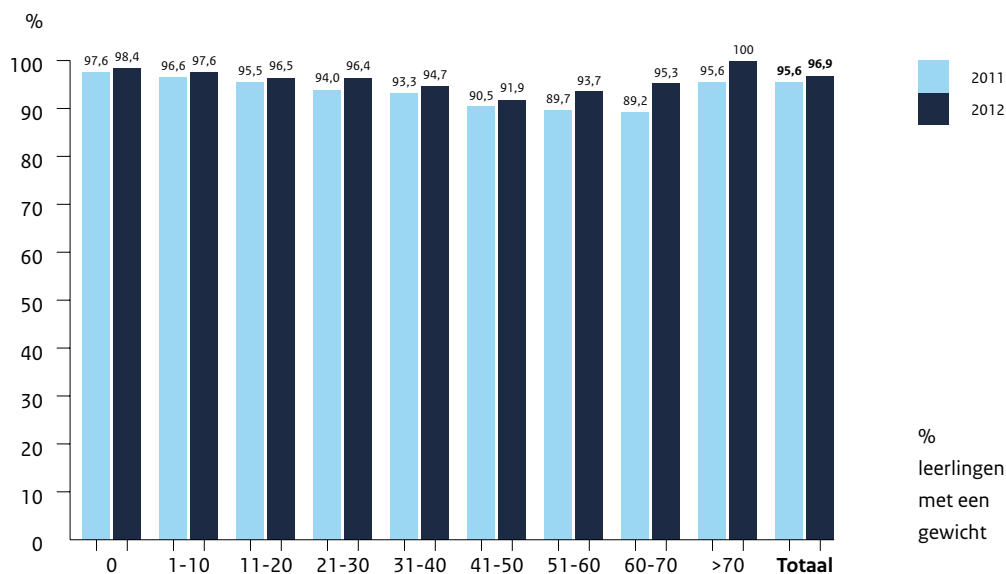
**Scholen met gewichtenleerlingen** • Scholen met veel gewichtenleerlingen waren wat vaker zwak of zeer zwak. Dit ondanks de correctie die de inspectie toepast bij de beoordeling van de opbrengsten en de extra gelden die deze scholen krijgen. Voor scholen met een hoog percentage gewichtenleerlingen geldt dit overigens niet. Deze scholen zijn minder vaak (zeer) zwak.

**Lage verwachtingen** • Uit onderzoek, maar ook in de praktijk van het toezicht, blijkt dat leraren op (zeer) zwakke scholen met veel gewichtenleerlingen soms lage verwachtingen hebben van hun leerlingen (zie ook Blom, 2012). De kans is dan groot dat het aantal zorgleerlingen oploopt zonder dat de leraren ingrijpen (Reezigt, 2012). Als leraren weinig van een leerling verwachten, schieten ze vaak tekort in hun communicatie met die leerling. Ze stralen minder ‘warme’ non-verbale signalen uit, geven minder goede feedback of bieden minder uitdagende leerstof aan (Jungbluth, 2003; Van den Bergh, 2009). Het gevolg is een self-fulfilling prophecy: de (lage) verwachtingen komen uit en bevestigen de voorspelling. Uit onderzoek blijkt dat op (zeer) zwakke scholen de leerlingen niet altijd de leerstof aangeboden krijgen tot en met het niveau van groep 8 (figuur 1.3a).

**Zware populatie geen excuus** • Verreweg de meeste scholen met veel gewichtenleerlingen voldoen wel aan de minimumnormen van de inspectie. Ze slagen erin om met een populatie met dezelfde kenmerken voldoende leerresultaten te behalen en onderwijs van ten minste basiskwaliteit te bieden (figuur 1.1b). Veel zwakke en zeer zwakke scholen met veel gewichtenleerlingen hebben zich in 2012 verbeterd. De boodschap van de inspectie aan zwakke en zeer zwakke scholen is dan ook stevast dat een ‘zware populatie’ geen excuus is. Scholen moeten de resultaten van de leerlingen mede aan het eigen handelen toeschrijven en zich daarbij de vraag stellen hoe het beter kan.

**Figuur 1.1b**

Percentage scholen van voldoende kwaliteit naar samenstelling leerlingpopulatie op 1 september 2011 en 2012 (n 2012=7.095)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Denominatie** • Bij alle denominaties is het aantal basisscholen met basistoezicht toegenomen (zie bijlage 2, figuur 1). De verschillen tussen denominaties zijn inmiddels klein. Islamitische basisscholen zijn iets vaker zwak dan de andere denominaties, maar het verschil is kleiner geworden. Er zijn geen zeer zwakke islamitische basisscholen meer. Het project ‘Kwaliteit Islamitisch Onderwijs’ (KIO) van het Algemeen Pedagogisch Studiecentrum (APS) en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN) heeft hier mogelijk een nuttige bijdrage aan geleverd. Dit project was gericht op het gelijktijdig aanpakken van zowel de onderwijsprestaties als het bestuurlijk functioneren van islamitische basisscholen (Van Velzen en De Vijlder, 2012). Verder zijn montessorischolen wat vaker zwak of zeer zwak.

**Schoolgrootte** • Kleine basisscholen (tot honderd leerlingen) weten zich meer en meer te verbeteren. Het aandeel zwakke en zeer zwakke kleine basisscholen ligt nog wel iets hoger dan bij grotere scholen (zie bijlage 2, figuur 2). Hieraan liggen zowel onderwijskundige als contextfactoren ten grondslag. Voor leraren op kleinere scholen (minder dan tweehonderd leerlingen) is het door de combinatiegroepen extra moeilijk het onderwijs goed af te stemmen op verschillen tussen leerlingen, zeker als de groep meer dan twee leerjaren omvat. Er wordt dan veel gevraagd van de plannings- en managementvaardigheden van de leraar. Een recente regiostudie van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2013a) toont aan dat in Friesland en Groningen, waar de meeste kleine scholen staan, minder leraren over deze complexe vaardigheden beschikken. Daarnaast zijn kleine scholen kwetsbaar. De effecten op de onderwijskwaliteit van een zieke of incompetent leraar zijn relatief groot.

### Regionale verschillen

**Minder zwakke scholen** • De landelijke afname van het aantal zwakke en zeer zwakke basisscholen is ook regionaal zichtbaar (zie bijlage 2, figuur 3). In Drenthe en Friesland, provincies die voorheen relatief veel zwakke of zeer zwakke scholen kenden, was dit vorig jaar al het geval. De problemen in Groningen en Flevoland bleken hardnekkiger (Inspectie van het Onderwijs, 2011b). Nu is ook in deze provincies een inhaalslag begonnen.

**Meer opbrengstgericht werken** • Inmiddels is het percentage scholen met basistoezicht in Groningen vrijwel gelijk aan dat van Friesland en wordt het landelijke percentage benaderd. Recent onderzoek van de inspectie laat zien dat het onderwijsleerproces op de Groningse scholen (evenals op die in Friesland en Drenthe) de afgelopen jaren verbeterde, omdat de scholen meer opbrengstgericht werken. De prestaties van leerlingen stegen sneller dan in de rest van het land (Inspectie van het Onderwijs, 2013a).

**Kwaliteitsakkoord** • Een interessante bevinding in het evaluatierapport van het zogeheten Kwaliteitsakkoord Basisonderwijs Groningen (Van Rooijen, Van den Berg en Monod de Froideville, 2012) is dat in de provincies Friesland en Drenthe bij de kwaliteitsverbetering van het basisonderwijs niet alleen wordt gekeken naar de (zeer) zwakke scholen. Vooral de introductie van de categorie 'risicoscholen' in de provincie Drenthe blijkt waardevol. Volgens het evaluatierapport draagt deze introductie vanwege de preventieve werking sterk bij aan de kwaliteitsverbetering over de hele linie.

**Cultuuromslag in Flevoland** • Ook Flevoland is bezig met een opmars, al is een op de tien basisscholen op 1 september 2012 nog zwak of zeer zwak. Het geïntensiveerde toezicht van de inspectie heeft de gemeente Almere en de besturen aangezet tot extra investeringen in de onderwijskwaliteit. Daarbij staat opbrengstgericht werken centraal. Dit vergde van de scholen een cultuuromslag. Zo kende Almere relatief veel basisscholen met een bijzonder onderwijskundig profiel. Daar zijn mogelijke risico's aan verbonden, zoals te weinig accent op basisvaardigheden en het afwijzen van gestandaardiseerde toetsen. De aanvankelijk achterblijvende onderwijskwaliteit in Almere kan dan ook voor een deel verklaard worden door de 'te grote vernieuwingsdrang' in deze stad (Ledoux, Van Eck en Roeleveld, 2012).

**G4** • Traditioneel hebben de vier grote steden relatief de meeste zwakke en zeer zwakke basisscholen. Dit is zorgelijk, omdat juist de grote steden kampen met het hoogste percentage risicoleerlingen. Ze zijn voor hun ontwikkeling sterk afhankelijk van goed onderwijs. Met actieplannen, zoals de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs (Amsterdam), Beter Presteren (Rotterdam) en Slim onder de Dom (Utrecht) wordt lokaal gewerkt aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Mede daardoor loopt ook in de grote steden het aantal zwakke en zeer zwakke basisscholen terug. Alleen Amsterdam en Rotterdam hebben in 2012 nog enkele zeer zwakke basisscholen (zie bijlage 2, figuur 4).

## 1.2 De kwaliteit van het basisonderwijs

### Opbrengsten

**Geen verbetering in 2011/2012** • Zowel bij de eindopbrengsten als bij de opbrengsten tijdens de schoolperiode is geen verbetering te zien ten opzichte van 2010/2011. Wat betreft leerlingen met

specifieke onderwijsbehoeften doen de scholen het wel beter. De sociale competenties zijn vaak niet te beoordelen.

**Eindopbrengsten stabiliseren** • In 2011/2012 zijn de eindopbrengsten ongeveer even vaak als voldoende of goed beoordeeld als in 2010/2011. De lichte, maar gestage verbetering die zichtbaar was sinds 2008/2009 is daarmee tot stilstand gekomen (tabel 1.2a). Deze stagnatie is ook zichtbaar in de gemiddelde score op de Eindtoets Basisonderwijs, die op de meeste scholen wordt gebruikt (zie hoofdstuk 7). Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat ook de proceskant van het onderwijs en het opbrengstgericht werken dit jaar niet zijn verbeterd ten opzichte van vorig jaar (figuur 1.2a en tabel 1.2f; Reezigt, 2012).

**Tabel 1.2a**

Percentage basisscholen dat als voldoende, niet of als onvoldoende is beoordeeld op de opbrengstindicatoren tussen 2008/2009 en 2010/2011 (n 2011/2012=396)

		2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
		n=375	n=379	n=396	n=396
Opbrengsten einde basisschool	Voldoende	93,8	95,7	98,0	97,0
	Niet te beoordelen	1,1	1,1	0,8	1,0
	Onvoldoende	5,1	3,2	1,2	2,0
Opbrengsten tijdens schoolperiode*	Voldoende	91,7	94,5	94,7	87,4
	Niet te beoordelen	2,4	1,3	1,8	2,5
	Onvoldoende	5,9	4,2	3,5	10,1
Ontwikkeling leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften*	Voldoende	19,7	-	19,1	26,7
	Niet te beoordelen	16,8	-	36,3	47,8
	Onvoldoende	63,5	-	44,6	25,5
Sociale competenties	Voldoende	-	26,4	28,8	30,4
	Niet te beoordelen	-	71,5	70,2	68,8
	Onvoldoende	-	2,1	1,0	0,8

\* aangepaste indicator

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Typen scholen met onvoldoende opbrengsten** • Op kleine scholen zijn de eindopbrengsten vaker onvoldoende. Dit is ook het geval op scholen met veel gewichtenleerlingen, ondanks de correctie voor leerlinggewichten die de inspectie toepast. Op verreweg de meeste scholen met veel gewichtenleerlingen worden de eindopbrengsten echter als voldoende beoordeeld.

**Opbrengsten tijdens schoolperiode** • In 2011/2012 beoordeelde de inspectie de opbrengsten tijdens de schoolperiode vaker als onvoldoende dan in het jaar daarvoor. Op 10 procent van de scholen werd op de meerderheid van de toetsen voor technisch lezen, begrijpend lezen of rekenen/wiskunde onvoldoende resultaten behaald (tabel 1.2a). Het verschil met vorig jaar is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan een herziening van de normering van de Cito-leerlingvolgsysteemtoetsen. Toch blijft 10 procent onvoldoende oordelen een zorgelijk hoog aandeel. De herziening van de normering was nodig omdat aanvankelijk, bij het uitkomen van verschillende nieuwe Cito-toetsen, geen gegevens beschikbaar waren over de resultaten op schoolniveau. Met de aanpassing liggen de normen weer op het niveau dat de inspectie hanteerde bij de 'oude' Cito-toetsen.

**Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften** • Een deel van de leerlingen heeft specifieke onderwijsbehoeften. Hieronder vallen leerlingen met een indicatie voor het speciaal (basis)onderwijs, leerlingen met een rugzakje, leerlingen die naar verwachting uitstromen naar het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs en leerlingen die kampen met cognitieve of sociaal-emotionele belemmeringen op een of meer vakgebieden. In een kwart van de gevallen oordeelt de inspectie dat deze leerlingen zich optimaal binnen hun mogelijkheden ontwikkeld hebben. Dit is een forse stijging ten opzichte van vorig jaar (tabel 1.2a). Omdat de inspectie in 2011/2012 alleen een oordeel gaf over deze

leerlingen in groep 8, is ook het percentage 'niet te beoordelen' toegenomen. Ongeveer de helft van de scholen had in 2011/2012 in groep 8 een of meer leerlingen met een eigen leerlijn. De afname van het aantal onvoldoende oordelen komt vermoedelijk doordat scholen beter hebben leren werken met ontwikkelingsperspectieven.

**Sociale competenties** • Op de meeste scholen zijn de sociale competenties niet te beoordelen, omdat gegevens uit landelijk genormeerde instrumenten ontbreken. De oordelen van 2011/2012 zijn vergelijkbaar met die van eerdere schooljaren (tabel 1.2a). Recent onderzoek onder leerlingen in groep 8 laat zien dat het sociaal functioneren van het overgrote deel van de leerlingen geen aanleiding geeft tot bezorgdheid. Toch geldt het positieve beeld van het sociale functioneren niet voor alle leerlingen. Zo zou 9 procent van de leerlingen zich in mogelijk problematische mate slachtoffer voelen van agressief gedrag van klasgenoten (Kuhlemeier, Van Boxtel en Van Til, 2012).

## Onderwijsproces

**Kwaliteit onderwijsproces stagneert** • In 2011/2012 is het oordeel over de belangrijkste indicatoren van het onderwijsproces niet verbeterd (figuur 1.2a). Minder dan de helft van de scholen kreeg het oordeel 'voldoende' voor alle indicatoren die meetellen voor het bepalen van de kwaliteit van een school, de normindicatoren. De inspectie concludeert daarom dat, ondanks de toename van het aandeel scholen dat onder basistoezicht valt, de kwaliteit van het onderwijsproces het afgelopen jaar over de gehele linie niet is verbeterd. Als de oordelen over de opbrengsten worden meegenomen, is er zelfs sprake van een lichte daling. Als alleen naar de procesindicatoren wordt gekeken, is het beeld vergelijkbaar met een jaar eerder. De kwaliteitsverbetering lijkt dus tot stilstand te zijn gekomen.

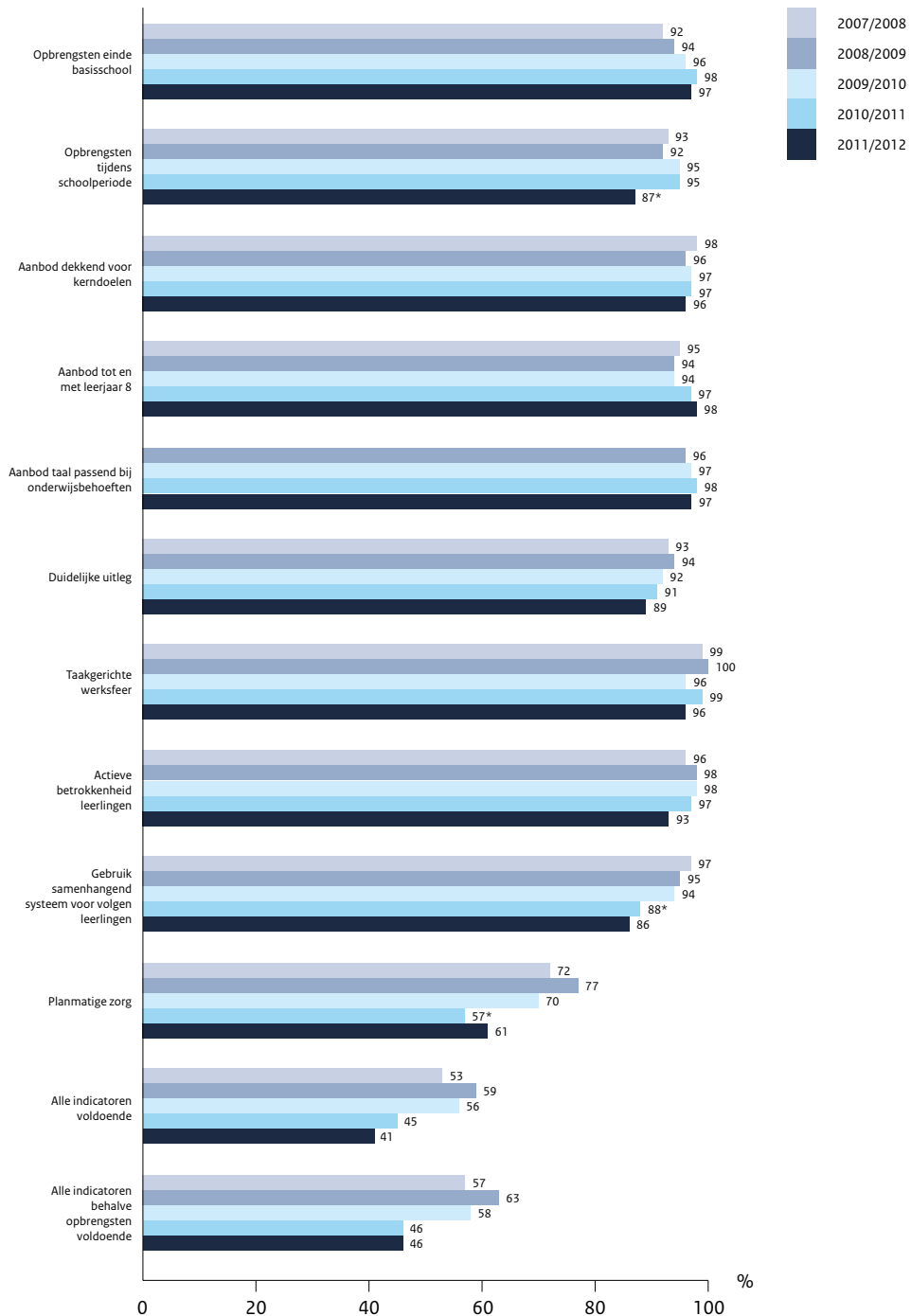
**Leerstofaanbod** • Het aanbod voor taal en rekenen voldoet op de meeste scholen aan de kerndoelen. Ook wordt het geplande aanbod voor taal en rekenen op vrijwel alle scholen aangeboden aan voldoende leerlingen tot en met het niveau van leerjaar 8. Als scholen zwakkere leerlingen minder leerstof aanbieden, waardoor die niet toekomen aan het eindniveau van groep 8, kunnen scholen zich daarover doorgaans adequaat verantwoorden.

**Leerlingen met taalachterstand** • Het leerstofaanbod voor Nederlandse taal is in het algemeen voldoende afgestemd op leerlingen met taalachterstanden (figuur 1.2a). Scholen besteden dan ruim aandacht aan woordenschatontwikkeling en mondelinge taal. Ook benutten ze de andere vakken voor het stimuleren van de taalontwikkeling en richten ze een taalrijke leeromgeving in. Juist op scholen met veel leerlingen met taalachterstanden (zowel allochtone als autochtone achterstandsleerlingen) gebeurt dit onvoldoende. Op bijna de helft van de zeer zwakke scholen wordt dit onderdeel als onvoldoende beoordeeld. Zelfs op scholen voor nieuwkomers is het taalaanbod vaak onvoldoende (zie 1.6), terwijl juist van deze voorzieningen verwacht mag worden dat het taalonderwijs van hoge kwaliteit is.

**Uitleg van de leerstof** • Op meer dan 10 procent van de scholen legt meer dan een kwart van de leraren niet duidelijk uit. De lessen zijn niet aansprekend, de lesstof wordt niet doelmatig gepresenteerd en/of de leerlingen worden te weinig bij de uitleg betrokken. Sommige leraren maken fouten in hun uitleg, omdat ze de stof zelf niet voldoende beheersen. Uit meerjarenanalyses van de inspectie blijkt dat leraren op kleinere scholen vaker tekortschieten in hun didactisch handelen. Dit verklaart mogelijk waardoor op kleinere scholen de opbrengsten lager zijn dan op andere scholen.

**Vakkennis** • Op veel scholen hebben de leraren in het kader van opbrengstgericht werken de laatste jaren scholing gevolgd in het verbeteren van hun instructievaardigheden. De effecten hiervan zijn zichtbaar in de lessen, maar de inspectie blijft kritisch. Goed uitleggen behelst meer dan het toepassen van een instructiemodel. Een goede leraar is in staat de lesstof op een betekenisvolle wijze te introduceren, te verbinden met de voorkennis van de leerlingen, en tevens op een beknopte en doelmatige wijze te presenteren. Grondige kennis van de leerstof en de leerlijnen (vakkennis) is daartoe een voorwaarde. In een themaonderzoek van de inspectie in 2012 naar de professionalisering van de leraar werd beoordeeld of leraren erin slagen om vakdidactisch een passende uitleg te geven. In 16 procent van de lessen was dat niet het geval (zie verder hoofdstuk 9).

**Figuur 1.2a**  
**Percentage scholen waar de kwaliteit van de opbrengsten en het onderwijsproces voldoende is, tussen 2007/2008 en 2011/2012 (in percentages, n 2011/2012=396)**



\* aangepaste indicator

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012



**Werksfeer en betrokkenheid** • In de meeste lessen is sprake van een taakgerichte werksfeer en actief betrokken leerlingen. Wel is het percentage scholen waarop de inspectie deze onderdelen als voldoende heeft beoordeeld iets lager dan voorgaande jaren. Naarmate de groepen groter zijn, hebben leraren meer moeite om de leerlingen actief bij de les te betrekken.

**Feedback zwak punt** • Een van de krachtigste manieren om leerprestaties te verbeteren, is het geven van feedback (Hattie, 2011). Daarom is het teleurstellend dat dit onderdeel op nog geen 60 procent van de steekproefscholen als voldoende is beoordeeld (zie bijlage 1, tabel 1). Leerlingen krijgen onvoldoende of ineffectieve terugkoppeling over het gemaakte werk of over de wijze waarop dit tot stand gekomen is. Met name procesfeedback komt te weinig voor. De feedback die leraren geven beperkt zich vaak tot het product of het resultaat, terwijl feedback gericht op het leerproces effectiever is (Inspectie van het Onderwijs, 2009).

**Feedback aan gewichtenleerlingen** • De inspectie beoordeelt op scholen met veel leerlingen van laagopgeleide ouders het geven van feedback nog vaker als onvoldoende. Dit geldt ook voor het onderwijzen van strategieën voor denken en leren en voor het toepassen van verschillende werkvormen. Deze bevinding is opmerkelijk. Juist risicoleerlingen hebben behoefte aan kwalitatief goede groepsinstructie, met veel interactie tussen de leerkracht en de leerlingen en frequente feedback van de leraar (Hattie, 2011). Mogelijk speelt het lagere verwachtingspatroon van leraren hier een rol (Van den Bergh, 2009).

**Afstemmen op verschillen** • Verreweg de meeste scholen slagen erin om te differentiëren in het leerstofaanbod (tabel 1.2b). De lesmethoden zijn daar ook vaak op ingericht. Voor zwakkere leerlingen is er bijvoorbeeld herhalingsstof, voor de betere leerlingen verrijkingsstof. Ook maken scholen vaak gebruik van ‘compacting’ van de leerstof voor de betere leerlingen, vooral bij rekenen.

**Tabel 1.2b**

Percentage scholen dat het onderwijs voldoende afstemt op de onderwijsbehoeften van de leerlingen (n 2011/2012=396)

	2009/2010	2010/2011	2011/2012
De leraren stemmen de aangeboden leerinhouden af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	94	96	93
De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	62	59	59
De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	79	75	75
De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	85	82	81
Alle indicatoren voldoende	52	51	48

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Praktische vertaling groepsplan moeilijk** • Afstemming van de instructie op de verschillen tussen leerlingen blijkt moeilijker te zijn. Op ruim 40 procent van de scholen krijgt dit onvoldoende planmatig vorm. De leraren op deze scholen hebben de instructiebehoeften van leerlingen niet vooraf bepaald en houden hier in de les onvoldoende rekening mee. Sinds vorig jaar is hier geen verbetering geconstateerd, ondanks de massale invoering van groepsplannen waarin de afstemming van de instructie op verschillen wordt vastgelegd. Blijkbaar vinden veel leraren de praktische vertaling van het groepsplan naar de lessen moeilijk (Inspectie van het Onderwijs, 2012b).

**Combinatiegroepen** • Op kleinere scholen is het afstemmen op verschillen nog minder vaak als voldoende beoordeeld dan op grotere scholen. Kleinere scholen werken met combinatiegroepen en dit stelt op het punt van afstemming extra hoge eisen aan leraren. Leraren die lesgeven aan combinatiegroepen krijgen dan ook minder vaak het oordeel ‘voldoende’ voor de afstemmingsindicatoren (tabel 1.2c).

**Tabel 1.2c**
**Percentage scholen dat het onderwijs voldoende afstemt, uitgesplitst naar enkelvoudige groep of combinatiegroep (n 2011/2012=1.913)**

	Enkelvoudige groep	Combinatiegroep
De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	68	63
De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	77	71
De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	86	84
Alle indicatoren voldoende	59	54

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Relatie afstemming en opbrengsten** • Afstemming van het onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen is niet alleen een wettelijke verplichting (WPO, art. 8, lid 1 en 4), maar hangt ook samen met de leerprestaties. Scholen die op alle vier de afstemmingsindicatoren het oordeel ‘voldoende’ krijgen, scoren gemiddeld een halve punt hoger op de Eindtoets Basisonderwijs dan scholen die op drie of minder indicatoren een voldoende krijgen.

**Tabel 1.2d**
**Percentage scholen waar de begeleiding en de zorg voldoende zijn (n 2011/2012=396)**

	2009/2010	2010/2011	2011/2012
<b>Begeleiding</b>			
De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	94	88*	86
De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.	65*	56	59
<b>Zorg</b>			
De school signaleert vroegtijdig welke leerlingen zorg nodig hebben.	93	93	94
Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens bepaalt de school de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.	53	49	47
De school voert de zorg planmatig uit.	70	57*	61
De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.	65	63	67
Alle indicatoren voldoende	28	22	23

\* aangepaste indicator

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Volgen van leerlingen** • Om het onderwijs te kunnen afstemmen op de voortgang en de ontwikkeling van de leerling, moeten leraren hun leerlingen regelmatig observeren en toetsen. Uit tabel 1.2d blijkt dat een deel van de scholen de vorderingen van de leerlingen niet systematisch volgt. Vaak betekent dit dat er in de groepen 1 en 2 geen gestructureerd observatiesysteem wordt gehanteerd. Soms gebruiken scholen verouderde toetsen. Op veel scholen (ruim 40 procent) volgen de leraren onvoldoende systematisch de voortgang in de ontwikkeling van hun leerlingen. Een voorwaarde voor het oordeel ‘voldoende’ is dat scholen naast taal en rekenen ook de sociale competenties van de leerlingen regelmatig in kaart brengen. Dit gebeurt lang niet overal. Daarnaast hebben nog steeds veel leraren moeite om de resultaten van methodegebonden toetsen en observaties goed te analyseren en die vervolgens aantoonbaar te benutten voor het beter afstemmen van het onderwijs.

**Zorg vaak niet op orde** • Scholen moeten zorgen voor een goede leerlingenzorg. Zorg is bedoeld voor de leerlingen met een tijdelijke of permanente (extra) ondersteuningsbehoefte. De inspectie verwacht van scholen dat er een aanvullende individuele handelingsplanning is opgesteld voor deze leerlingen, al dan niet opgenomen in of gekoppeld aan een groepsplan. Op scholen waar met groepsplannen gewerkt wordt, constateert de inspectie meer dan eens dat een individuele handelingsplanning ontbreekt, waar die gezien de zorgbehoefte van de leerling wel nodig is.

Daarnaast constateert de inspectie dat scholen nog steeds moeite hebben met het analyseren van de verzamelde gegevens en de vertaling hiervan naar een concrete en passende invulling. Slechts een op de drie scholen scoort een voldoende op alle vier de zorgindicatoren. Op de meeste scholen is de zorg, juist bedoeld voor de meest kwetsbare leerlingen, niet volledig op orde.

### Kwaliteitszorg

**Lichte vooruitgang** • Op enkele onderdelen is een lichte verbetering te zien. Scholen evalueren hun resultaten vaker op voldoende niveau dan in 2010/2011 en verantwoorden zich vaker aan belanghebbenden over de onderwijskwaliteit. Toch is het percentage scholen dat voor alle onderdelen van kwaliteitszorg een voldoende heeft nog steeds laag: minder dan 50 procent.

**Evaluatie van resultaten en onderwijsproces** • De inspectie verwacht van scholen onder meer dat ze hun eind- en tussenopbrengsten jaarlijks evalueren. Op dit punt is vooruitgang geboekt. Drie kwart van de scholen meet en analyseert jaarlijks de resultaten en verbindt hier aantoonbaar conclusies aan. Binnen een tijdvak van vier jaar moeten de processen van leren en onderwijzen (nagenoeg) volledig zijn geëvalueerd. Dit onderdeel van de kwaliteitszorg is niet verbeterd (tabel 1.2e). De inspectie kijkt hierbij niet alleen of scholen hun kwaliteit regelmatig in kaart brengen, maar ook of en hoe ze de gegevensverzameling analyseren en hieraan conclusies verbinden. De kwaliteit van deze zelfevaluaties is essentieel voor de kwaliteitscontrole van de scholen (Schildkamp, Van Hoof, Van Petegem en Visscher, 2012).

**Tabel 1.2e**

Percentage scholen waar de kwaliteitszorg voldoende is (n 2011/2012=396)

	2009/2010	2010/2011	2011/2012
De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen.	66	71	75
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	70	71	68
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	83	84	86
De school verantwoordt zich aan belanghebbenden over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.	74	78	88
Alle indicatoren voldoende	39	47	48

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Vaker verantwoording** • Scholen verantwoorden zich ook vaker dan voorheen aan belanghebbenden – vooral ouders – over de kwaliteit van het onderwijs. Dit komt onder meer doordat scholen in toenemende mate hun resultaten presenteren in de schoolgids of via andere kanalen, zoals de website, de nieuwsbrief of het jaarverslag.

**Relatie kwaliteitszorg en opbrengsten** • Kwaliteitszorg hangt positief samen met opbrengsten. Scholen die voor alle kwaliteitszorgindicatoren het oordeel ‘voldoende’ krijgen, scoren een half punt hoger op de Eindtoets Basisonderwijs, zo blijkt uit meerjarenanalyses van de inspectie.

### Opbrengstgericht werken

**Systematisch en doelgericht werken** • Sinds 2008/2009 besteedt de inspectie in het Onderwijsverslag expliciet aandacht aan opbrengstgericht werken. Hieronder verstaat zij het systematisch en doelgericht werken aan het maximaliseren van prestaties. In tabel 1.2f staan de indicatoren die bepalend zijn voor de mate waarin scholen opbrengstgericht werken.

**Actieplan ‘Basis voor presteren’** • In 2011 is door de minister van onderwijs een aantal ambities geformuleerd voor betere leerprestaties in het primair onderwijs (OCW, 2011). Een van de doelen is dat in 2015 60 procent en in 2018 90 procent van de scholen op alle indicatoren van opbrengstgericht werken het oordeel ‘voldoende’ krijgt van de inspectie. Uit tabel 1.2f blijkt dat dit in 2011/2012 op 28 procent van de scholen het geval was, een vergelijkbaar percentage met de twee jaren ervoor. Het behalen van de ambitie uit het actieplan is nog ver weg.

**Tabel 1.2f**  
 Percentage scholen dat opbrengstgericht werkt (n 2011/2012=396)

	2009/2010	2010/2011	2011/2012
De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	94	88*	86
De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.	65*	56*	59
De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.	65	63	67
De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen.	66	71	75
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	70	71	68
Alle indicatoren voldoende	30	25	28
Gemiddeld aantal indicatoren voldoende	3,6	3,5	3,5

\* aangepaste indicator

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Jaarlijkse evaluatie op schoolniveau** • Verbetering is wel opgetreden op het punt van de jaarlijkse evaluatie van de resultaten (op schoolniveau). Drie kwart van de scholen stelt met behulp van een genormeerde toets de eindopbrengsten vast, vergelijkt deze resultaten jaarlijks met die van vergelijkbare scholen en met haar eigen doelstellingen, en evalueert tevens de tussentijdse resultaten. Scholen waar de inspectie deze indicator als voldoende beoordeelde, scoren gemiddeld een punt hoger op de Eindtoets Basisonderwijs. Op scholen die voor deze indicator een onvoldoende krijgen, ontbreekt het vaak aan voldoende ambitieuze doelstellingen op het gebied van de eindopbrengsten. Ook kent op deze scholen de evaluatie vaak geen systematisch karakter, maar vindt ze meer ad hoc plaats. Visscher, Dijkstra en Karsten (2012) spreken in dit verband van een onderbenutting van evaluatiegegevens. Gebrek aan kennis over doelen stellen en evalueren is volgens Reezigt (2012) een van de verklaringen voor het ontbreken van een goede evaluatiecyclus.

**Lage ambities** • Ongeveer een derde van alle scholen hanteert, soms naast andere doelen, de ondergrenzen van de inspectie als norm voor de opbrengsten. De inspectie beschouwt deze norm als een te laag ambitieniveau. Twee derde van alle bevroagde scholen geeft aan dat ze doelen hebben opgesteld die hoger liggen dan de huidige scores. Slechts een klein deel van de scholen richt de ambitie niet of niet alleen op het schoolgemiddelde, maar expliciteert dat het percentage uitvallers teruggebracht moet worden of dat de school het percentage uitblinkers wil laten stijgen.

**Relatie opbrengstgericht werken en opbrengsten** • Hoewel de beoordeling van een enkele indicator in 2010/2011 iets is aangepast, is er wat opbrengstgericht werken betreft weinig vooruitgang te bespeuren. Het gemiddelde aantal indicatoren dat positief wordt beoordeeld, is gelijk gebleven. Op scholen die meer opbrengstgericht werken, is de gemiddelde score op de Eindtoets Basisonderwijs hoger (zie tabel 1.2g).

**Tabel 1.2g**
**Aantal indicatoren opbrengstgericht werken voldoende in relatie tot resultaten Eindtoets Basisonderwijs (n=912)**

Aantal indicatoren opbrengstgericht werken voldoende	Gemiddelde schoolscore	Aantal scholen
0	534,1	9
1	535,1	44
2	535,1	126
3	535,5	219
4	535,5	258
5	535,9	256
Totaal	535,5	912

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Nadruk op basisvaardigheden** • De aandacht voor en nadruk op het realiseren van betere opbrengsten zouden kunnen leiden tot ongewenste neveneffecten, bijvoorbeeld tot een versmalling van het curriculum. De Onderwijsraad heeft in zijn advies bij het actieplan ‘Basis voor presteren’ opgemerkt dat de aandacht voor taal en rekenen niet mag leiden tot kwaliteitsvermindering van de andere vakken of tot minder aandacht voor de sociaal-emotionele ontwikkeling (Onderwijsraad, 2011). Het SCP rapporteert in 2011 dat ook leraren kanttekeningen plaatsen bij de nadruk op de basisvaardigheden. Men is beducht voor een verschraling van het onderwijs en vreest dat er minder tijd en aandacht overblijven voor een bredere talentontwikkeling bij leerlingen (Turkenburg, 2011).

**Tijd voor basisvaardigheden** • De inspectie heeft in 2011/2012 onderzocht hoeveel uur per week scholen aan de verschillende vakken besteden. De scholen gaven aan gemiddeld de helft van de beschikbare onderwijstijd te besteden aan de vakken taal en rekenen. Dit aandeel wijkt niet af van wat al jarenlang gebruikelijk is, maar is wel hoger dan in vrijwel alle andere OESO-landen. In Finland is het bijvoorbeeld 39 procent en in Korea en Duitsland wordt 32 procent van de onderwijstijd uitgetrokken voor taal en rekenen (OECD, 2010). Het inspectieonderzoek leverde aanwijzingen op dat scholen hun innovatiecapaciteit voornamelijk besteden aan de basisvaardigheden. Daardoor kan de ontwikkeling van de andere leer- en vormingsgebieden in het gedrang komen (Inspectie van het Onderwijs, 2013a). In 2011/2012 beoordeelde de inspectie het efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd minder vaak als voldoende dan in 2010/2011. Het onderzoek van volgend jaar zal uitwijzen of hier sprake is van een trend.

### 1.3 Zwakke en zeer zwakke scholen

**Oordelen** • Zwakke scholen hebben in de meeste gevallen onvoldoende eindopbrengsten en maximaal één ernstige tekortkoming in het onderwijsproces. Ook komt het voor dat de tussentijdse opbrengsten onvoldoende zijn en er daarnaast meerdere tekortkomingen in het onderwijsproces zijn. In enkele gevallen zijn zowel de eindopbrengsten als de tussentijdse opbrengsten voldoende, maar zijn er minimaal vier ernstige tekortkomingen in het onderwijsproces vastgesteld. Op zeer zwakke scholen zijn de opbrengsten onvoldoende en zijn er tevens meerdere tekortkomingen vastgesteld in het onderwijsleerproces.

**Verbetertrajecten** • In tabel 1.3a staat weergegeven voor de basisscholen die op 1 september 2010 (zeer) zwak waren wat hun kwaliteit op 1 september 2012 was. Uit deze tabel is af te lezen dat de kwaliteit op 85 procent van deze scholen in 2012 aan de minimumnormen voldoet. De resterende 15 procent van de voormalig (zeer) zwakke scholen is ofwel nog steeds (zeer) zwak, ofwel opgeheven of gefuseerd.

**Tabel 1.3a**

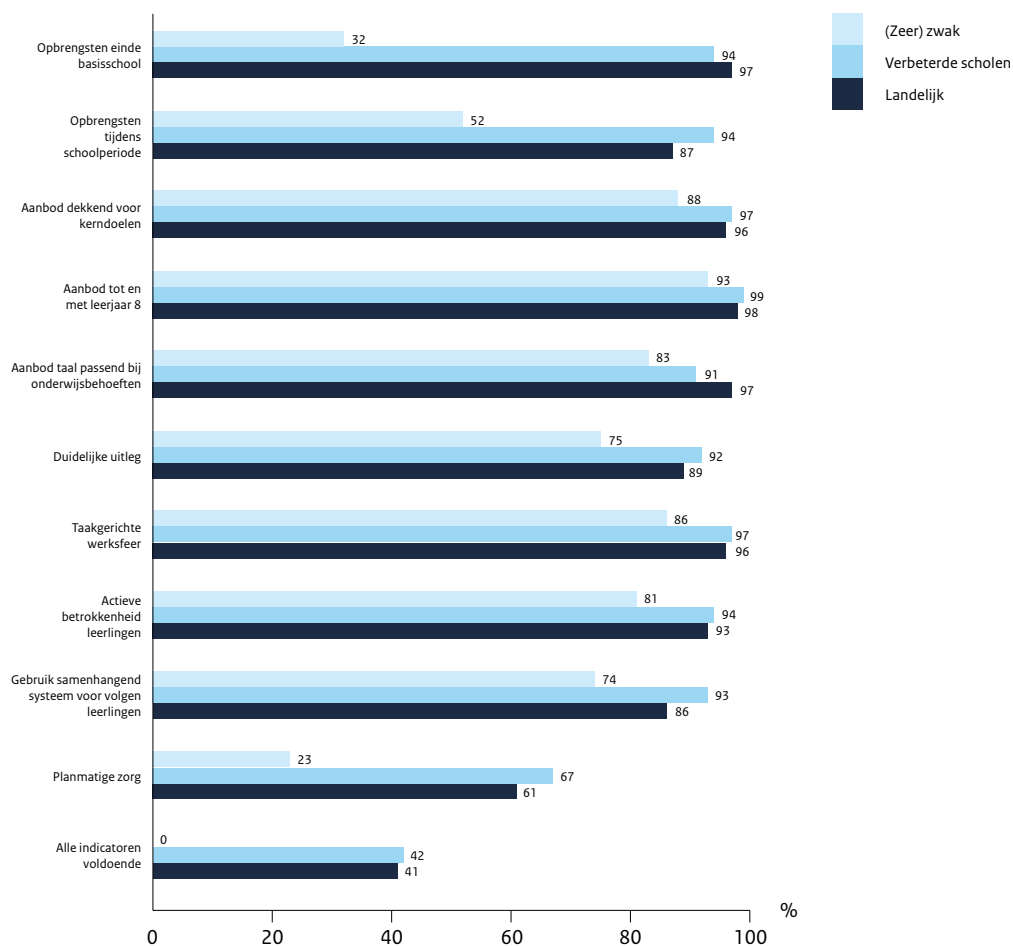
**Toezichtarrangementen op 1 september 2012 van basisscholen die op 1 september 2010 zwak of zeer zwak waren (in percentages, n=501)**

	Basis	Zwak	Zeer zwak	Opgeheven/ gefuseerd
Zwak in 2010 (n=432)	85	8	1	6
Zeer zwak in 2010 (n=69)	85	6	0	9

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Figuur 1.3a**

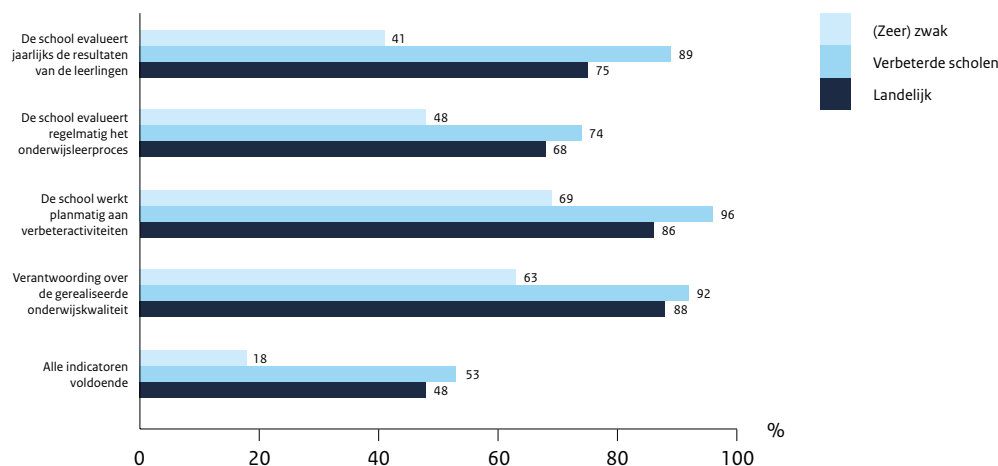
**Percentage scholen waar de kwaliteit van de opbrengsten en het onderwijsproces voldoende is, uitgesplitst naar (zeer) zwakke scholen en verbeterde scholen, in het schooljaar 2011/2012 (n landelijk=396)**



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Kenmerken zeer zwakke scholen** • Zeer zwakke scholen laten over een periode van minimaal drie jaar onvoldoende eindopbrengsten zien en kennen daarnaast ernstige tekortkomingen in het leerstofaanbod, het didactisch handelen en/of de zorg en begeleiding (zie figuur 1.3a). Ook de kwaliteitszorg schiet vaak tekort (zie figuur 1.3b). Vaak hangt dit samen met problemen in het team, de schoolleiding en het bestuur.

**Figuur 1.3b**  
**Percentage scholen waar de kwaliteitszorg voldoende is, uitgesplitst naar (zeer) zwakke scholen en verbeterde scholen, in het schooljaar 2011/2012 (n landelijk=396)**



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Verbetermaatregelen zeer zwakke scholen** • Om zeer zwakke scholen weer op de rails te krijgen zijn verschillende soorten maatregelen nodig. Het kan gaan om verbeteren van het bestuurlijk handelen, personele interventies en veranderingen in de schoolcultuur (meer opbrengstgericht werken). Soms zijn ook inhoudelijke verbeteringen nodig, bijvoorbeeld in het leerstofaanbod en het didactisch handelen (Corporaal en Van den Broek d’Obrenan, 2012). Verbetertrajecten op zeer zwakke scholen worden in de regel begeleid door externe instanties. De inspectie monitort en beoordeelt de voortgang. Aan het einde van het verbetertraject beoordeelt de inspectie of de kwaliteit op orde is. De school moet dan in ieder geval weer voldoende eindopbrengsten realiseren.

**Systematische bewaking kwaliteitszorg** • Een andere voorwaarde voor basistoezicht is dat de kwaliteitszorg op ten minste drie cruciale indicatoren op orde is. Hiermee wordt gewaarborgd dat de onderwijskwaliteit niet meer terugvalt. In figuur 1.3a is te zien dat de percentages voldoende op de belangrijkste indicatoren op scholen die zich verbeterd hebben, overeenkomen met het landelijke beeld. Figuur 1.3b laat zien dat bij de kwaliteitszorgindicatoren de groep verbeterde scholen het zelfs iets beter doet. Blijkbaar realiseren deze scholen zich vanwege het intensieve verbetertraject extra dat kwaliteit niet vanzelfsprekend is, maar systematisch bewaakt moet worden. De uitkomsten tonen tegelijkertijd aan dat er mogelijkheden voor verbetering zijn, ook bij scholen die in de middengroep vallen. Als voormalige zwakke en zeer zwakke scholen hun kwaliteitszorg op orde kunnen krijgen, moet dat ook voor alle andere scholen haalbaar zijn.

**Langdurig (zeer) zwakke scholen** • Een beperkt aantal scholen slaagt er niet in zich binnen een periode van twee jaar blijvend te verbeteren. Sommige scholen blijven geruime tijd, soms meer dan vijf jaar, zwak of zeer zwak. Vaak spelen verschillende factoren hierbij een rol. De schoolleiding vertoont bijvoorbeeld weinig leiderschap en focust onvoldoende op opbrengsten, of de leraren hebben te lage verwachtingen van hun leerlingen en weten niet goed om te gaan met zorgleerlingen. Verder spelen omstandigheden, context en geschiedenis mee. De langdurig (zeer) zwakke scholen zijn meestal kleiner, hebben bovengemiddeld veel gewichtenleerlingen en bevinden zich verhoudingsgewijs vaak in de G4 en de provincies Groningen, Flevoland en Noord-Holland. De inspectie blijft voormalig zeer zwakke scholen nauwlettend volgen. Bij dreigende terugval wordt het bestuur daar door de inspectie direct en indringend op aangesproken.

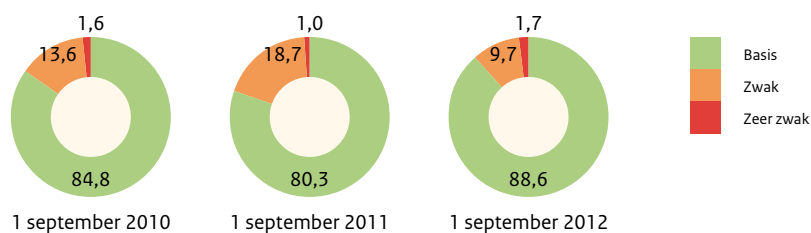
**Voorkomen van zwak of zeer zwak** • Lang niet alle basisscholen laten een stabiel opbrengstenbeeld zien. Meer dan de helft van de basisscholen had in de jaren 2010, 2011 en 2012 ten minste één keer een eindtoetscore die onder de inspectienorm lag. De inspectie waarschuwt besturen als de eindopbrengsten van hun school of scholen de laatste twee jaar mogelijk onvoldoende lijken te zijn. Als de eindopbrengsten alleen het laatste jaar onvoldoende zijn, krijgt het bestuur een attendering. Hiermee geeft de inspectie vroegtijdig een signaal af aan de besturen om in te grijpen en daarmee te voorkomen dat een school zwak of zeer zwak wordt. In 2012 heeft 17 procent van de scholen een attendering gekregen en 5 procent een waarschuwing.

Tegenwoordig voert de inspectie op scholen waar de gemiddelde leerprestaties sterk wisselen in bepaalde gevallen een kwaliteitsonderzoek uit. Een op de drie keer is een school daarbij als zwak beoordeeld. Scholen die de laatste twee jaar onvoldoende eindopbrengsten hebben en tevens een ongunstig perspectief hebben voor het derde jaar, kunnen ook bezoek van de inspectie verwachten. Dit gebeurt als het perspectief van groep 7 niet gunstig is en het bestuur onvoldoende maatregelen heeft getroffen om de kwaliteit op de school te verbeteren. Het onderzoek is bedoeld als aanzet om het verbetertraject eerder en gericht op te starten.

## 1.4 De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs

**Minder (zeer) zwakke scholen** • Na een toename in 2011 is het percentage (zeer) zwakke scholen voor speciaal basisonderwijs weer afgenomen (figuur 1.4a). De stijging van het percentage scholen dat aan de basisnormen van de inspectie voldoet, komt vooral doordat de scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo) vaker in staat blijken om de ontwikkelingsperspectieven op het niveau van de leerling te vertalen in een passend onderwijsaanbod.

**Figuur 1.4a**  
Toezichtarrangementen speciaal basisonderwijs op 1 september 2010, 2011 en 2012  
(in percentages, n 2012=300)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Doelgerichte verbeteractiviteiten** • In 2011/2012 zijn 110 sbo-scholen door de inspectie bezocht voor een kwaliteitsonderzoek of een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering. De inspectie constateerde tijdens de schoolbezoeken dat opbrengstgericht werken meer en meer ingang vindt op sbo-scholen. Bij de evaluatie van het onderwijs op school- en groepsniveau worden de ontwikkelingsperspectieven steeds vaker betrokken. Dit leidt tot doelgerichte verbeteractiviteiten. Het merendeel van de bezochte scholen hanteert een adequaat onderwijsaanbod, gebruikt de leertijd efficiënt, zorgt voor een positief schoolklimaat en heeft leraren die over de basale didactische vaardigheden beschikken (zie bijlage 3, tabel 1). Evenals in het regulier onderwijs hebben de leraren op veel scholen wel vaak moeite met de meer complexe didactische vaardigheden, zoals het afstemmen op verschillen tussen leerlingen.



**Te globale analyses** • Op een aantal scholen stemmen de leraren onvoldoende af op verschillen tussen leerlingen. Ook de planmatigheid van de leerlingenzorg is soms een zwak punt. Op zo'n 30 procent van de scholen voor speciaal basisonderwijs worden een of meer van deze onderdelen als onvoldoende beoordeeld. Gedeeltelijk komt dit doordat de leraren te globale analyses maken van de beschikbare observatie- en toetsgegevens en zo te weinig zicht hebben op de specifieke onderwijsbehoeften van leerlingen.

**Adequate ontwikkelingsperspectieven** • Bijna 90 procent van de bezochte scholen stelt adequate ontwikkelingsperspectieven (einddoelen en tussendoelen) op voor leerlingen. Na de vaststelling hiervan is het belangrijk dat nauwgezet gevolgd wordt of de leerling zich ontwikkelt volgens het geschetste perspectief. Zo niet, dan moet het onderwijsaanbod aangepast worden. Ondanks de genoemde verbetering doet nog 40 procent van de scholen dit onvoldoende.

## 1.5 De kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie (vve)

**Achtergrond** • Per 1 augustus 2010 is de Wet Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) in werking getreden. In deze wet staat dat de inspectie toezicht houdt op de kwaliteit van de voorschoolse educatie. Vanaf eind 2012 heeft de inspectie een compleet beeld van de 360 gemeenten die vve aanbieden en de vijfduizend vve-locaties binnen die gemeenten. In deze paragraaf staan de belangrijkste bevindingen. De afzonderlijke rapporten staan op de website van de inspectie.

**Doelgroepen** • Tussen de gemeenten bestaat variatie in welke kinderen ze als doelgroepkinderen definiëren. In een bepaalde gemeente kunnen hierdoor relatief veel of juist weinig doelgroeppetters zijn. Er zijn er relatief weinig als bijvoorbeeld alleen kinderen met een leerlinggewicht meetellen. Relatief veel doelgroepkinderen zijn er in gemeenten waar ook kinderen met een ontwikkelingsachterstand (vaak geïndiceerd door een consultatiebureau) en/of kinderen van allochtone ouders worden meegeteld.

**Vve-bereik** • Tussen de gemeenten bestaat veel variatie in het bereik. In de meeste gemeenten volgen lang niet alle geïndiceerde kinderen een vve-programma. Bijna 80 procent van de gemeenten zegt er niet in geslaagd te zijn om voldoende kindplaatsen te realiseren. De helft van de gemeenten weet niet hoeveel procent van de doelgroepkinderen daadwerkelijk vve krijgt. De bereikpercentages van gemeenten die dat wel weten, variëren sterk.

**Afspraken over de vve-resultaten** • In de Wet OKE is opgenomen (WPO, artikel 176) dat gemeenten afspraken moeten maken met de betrokken partijen over de te bereiken vve-resultaten. Bij vrijwel alle gemeenten zijn afspraken over de resultaten op alle vve-domeinen (taal, rekenen, sociaal-emotionele ontwikkeling en motoriek) niet vastgelegd. Zolang de te bereiken vve-resultaten niet worden vastgesteld, is onduidelijk of die resultaten worden behaald.

**Overig gemeentelijke vve-beleid** • Gemeenten sturen vaak op conditionele zaken, zoals dubbele bezetting en voldoende vve-tijd per week. Inhoudelijke zaken zijn in de meeste gemeenten nog onvoldoende uitgewerkt en vastgesteld. Het gaat daarbij om onderwerpen als de ouderbetrokkenheid, afspraken over welke integrale vve-programma's gebruikt kunnen worden, hoe de (voor)scholen de externe zorg en hun interne kwaliteitszorg dienen te regelen en de invulling van de doorgaande lijn.

**Basisvoorwaarden voorscholen** • De basisvoorwaarden voor voorschoolse educatie zijn op de meeste voorscholen op orde. Deze basisvoorwaarden worden door de GGD getoetst. Op de vroegscholen staan de dubbele bezetting en de vve-scholing flink onder druk. Een op de drie gemeenten zorgt ervoor dat de leidsters van de voorscholen gecertificeerd worden voor hun vve-programma.

**Ouders en ouderbetrokkenheid** • Ouderbetrokkenheid is belangrijk om vve effectief te laten zijn. Vve-locaties hebben moeite om ouders te betrekken in vve-activiteiten. Op bijna 40 procent van de voorscholen en een derde van de vroegscholen is beleid naar ouders onvoldoende. De scholen weten niet om welke groepen ouders het gaat en ondernemen geen gerichte activiteiten om deze ouders te bereiken.

**Vve-programma en volgen leerlingen** • Twee derde van de voor- en vroegscholen werkt met een integraal vve-programma. Er zijn nog wel verbeteringen mogelijk in het planmatig werken met dit programma en in het differentiëren voor verschillende groepen kinderen. Het volgen van leerlingen, de planmatige begeleiding en evaluatie zijn bij twee derde van de voorscholen en een kwart van de vroegscholen onvoldoende.

**Zorg en kwaliteitszorg** • De externe zorg is bij de meerderheid van de voor- en vroegscholen voldoende. Dit betekent dat er een goede externe zorgstructuur is en dat er afspraken zijn gemaakt over het functioneren en de verantwoordelijkheden. Dit geldt niet voor de doorgaande lijn. Op meer dan de helft van de scholen is geen sprake van een doorgaande lijn tussen de voor- en vroegschoolse educatie. Ook de interne kwaliteitszorg is een belangrijk verbeterpunt. Deze is bij de helft van de voor- en vroegscholen onvoldoende.

**Bestuursafspraken** • In maart 2012 hebben de 37 grote gemeenten een bestuursafpraak met het Rijk gemaakt. De betrokken gemeenten krijgen samen jaarlijks bijna honderd miljoen euro extra, met name voor vve. In 2013 en 2015 zal de inspectie de voortgang van de gemaakte afspraken van deze G37 met het Rijk monitoren. Daarbij wordt ook opnieuw gekeken naar de genoemde verbeterpunten (OCW, 2012a).

## 1.6 Overig onderwijs

### Onderwijs aan nieuwkomers

**Achtergrond** • Naar schatting zijn in 2010/2011 ongeveer drieduizend basisschoolleerlingen korter dan één jaar in Nederland en verblijven circa vijftienhonderd kinderen in de leeftijd van vier tot twaalf jaar in asielzoekerscentra (azc's). Voor deze nieuwkomers zijn er, afhankelijk van hun achtergrond, verschillende mogelijkheden. Ze komen terecht op azc-scholen, op scholen die uitsluitend eersteopvangonderwijs verzorgen, in eersteopvangklassen die verbonden zijn aan een basisschool, of ze stromen direct in het reguliere basisonderwijs in.

**Inhaalslag azc-scholen** • De inspectie heeft in 2011/2012 de kwaliteit van het onderwijs beoordeeld van azc-scholen en scholen die uitsluitend eersteopvangonderwijs verzorgen aan nieuwkomers. De meeste scholen voldoen aan de minimumnormen van de inspectie. Toch is het aandeel (zeer) zwakke scholen beduidend hoger dan in het reguliere basisonderwijs. Van de 36 scholen zijn er 28 van voldoende kwaliteit, 3 scholen zijn zwak, 2 zeer zwak en bij 3 scholen is geen kwalificatie gegeven. Ten opzichte van de bestandsopname in 2006/2007 is echter een flinke inhaalslag gemaakt. Destijds waren 21 van de 36 scholen zwak en 2 zeer zwak. Vooral de structurele invoering van ontwikkelingsperspectieven heeft een positieve invloed. Daarnaast focussen scholen voor nieuwkomers zich meer op de leeropbrengsten en evalueren ze deze beter. Op grond van de evaluaties komen de scholen vaker tot gerichte verbeteracties.

**Context medebepalend** • Dat het percentage zwak of zeer zwak hoger is dan in het reguliere basisonderwijs, komt in de eerste plaats doordat deze categorie scholen te maken heeft met contextfactoren die een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Zo schommelen de leerlingenaantallen sterk en stromen voortdurend leerlingen in of uit, waardoor de samenstelling van de leerlingenpopulatie steeds verandert. Deze dynamiek leidt tot instabiliteit in de teams en discontinuïteit in het onderwijs. In de tweede plaats lopen deze scholen – mede als gevolg van deze factoren – op het gebied van opbrengstgericht werken en de vorming van een professionele organisatie achter bij het reguliere basisonderwijs.

**Geen opbrengstnormen** • Op groepsniveau zijn de opbrengsten niet te bepalen, aangezien er voor deze scholen geen opbrengstnormen zijn. Daarom verwacht de inspectie, analoog aan het speciaal basisonderwijs, dat voor alle leerlingen een ontwikkelingsperspectief opgesteld wordt. Zo kan bepaald worden of elke leerling zich naar zijn mogelijkheden ontwikkelt.

**Sterk schoolklimaat** • Het schoolklimaat en het basale didactisch handelen zijn de sterke punten op scholen voor nieuwkomers. In de afgelopen jaren zijn scholen overgegaan op meer groepsgewijze instructie in plaats van overwegend individuele instructie. De aard van de instructies veranderde daardoor en de instructietijd per leerling nam toe. Het blijkt echter lastig om binnen deze organisatievorm de instructie toe te snijden op de zeer verschillende onderwijsbehoeften van de leerlingen.

**Kwaliteit van het taalaanbod** • De scholen zijn vooral gericht op het aanleren van de Nederlandse taal. De inspectie stelt daarom extra eisen aan de kwaliteit van het taalaanbod. Een derde van de scholen moet het taalaanbod beter afstemmen op de onderwijsbehoeften van de leerlingenpopulatie.

**Nieuwkomers op reguliere basisscholen** • Een deel van de nieuwkomers komt terecht in een van de 85 eersteopvangklassen die gekoppeld zijn aan basisscholen, of rechtstreeks in reguliere basisschoolklassen. Onderwijs in de Nederlandse taal is voor deze groep de eerste prioriteit. Uit gegevens van de inspectie blijkt dat het overgrote deel van de scholen geen of nauwelijks nieuwkomers heeft. Meer dan de helft van alle nieuwkomers zit op slechts 10 procent van de scholen.

### **Basisonderwijs in Caribisch Nederland**

**Verbetertrajecten** • Het niveau van de basisscholen op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba blijft nog aanzienlijk achter bij dat van Europees Nederland, maar met name op Bonaire is een aantal scholen aan een inhaalslag begonnen. Uiterlijk in 2016 moeten de scholen voldoen aan alle aspecten van de basis-kwaliteit. De twaalf bekostigde scholen voeren een verbeterplan uit dat loopt tot 2016. Op alle scholen verloopt de uitvoering van de verbeterplannen min of meer volgens verwachting. Wel zijn er tussen de scholen verschillen in de snelheid waarmee de verbeteringen worden gerealiseerd. In november 2012 zijn opnieuw kwaliteitsonderzoeken uitgevoerd waaruit blijkt dat op veel scholen goede vooruitgang in de onderwijskwaliteit wordt geboekt.

**Scholingsactiviteiten voor leraren** • Vrijwel alle basisscholen in Caribisch Nederland hebben moeite om gekwalificeerde leerkrachten te werven en te behouden. Door vergrijzing is het verloop groot. Er zijn scholingsactiviteiten gestart gericht op vergroting van de bekwaamheid van leraren en intern begeleiders. Op Sint-Eustatius en Saba verloopt dit onder meer via een 'twinning project'. Hierbij zijn directeuren en intern begeleiders voor scholingsactiviteiten gekoppeld aan directeuren en intern begeleiders in Nederland.

### **Nederlands onderwijs in het buitenland**

**Kwaliteit voldoet** • In het schooljaar 2011/2012 zijn vier volledige dagscholen voor Nederlands onderwijs in het buitenland bezocht. Alle vier voldeden aan de eisen voor basiskwaliteit van de inspectie. Daarnaast zijn 62 Nederlandse Taal- en Cultuurscholen (NTC-scholen) onderzocht. Bij vijf NTC-scholen is tot aangepast toezicht besloten, waarvan bij twee voor de tweede maal. Het betreft twee scholen van één bestuur. Er is op deze twee scholen wel uitzicht op verbetering vastgesteld. Als er geen verbeteringen worden geconstateerd, stopt de Stichting NOB in principe de subsidieverstrekking.

**Wisselingen leerlingenpopulatie** • Op de Nederlandse scholen in het buitenland, waarin veelvuldig wisselingen van zowel leerlingenpopulatie als leraren en bestuursleden plaatsvinden, liggen doorgaans de grootste risico's in de continuïteit. Terugval van onderwijskwaliteit komt daardoor met enige regelmaat voor.

### **Europese scholen**

**Vooral 'whole school inspections'** • Het toezicht op Europese scholen richt zich op de onderwijskwaliteit en de kwaliteit van de leraren. Het krijgt voornamelijk vorm in 'whole school inspections', in accreditatie van geassocieerde scholen en in schoolbezoeken aan Nederlandstalige secties en statutaire evaluaties. In het schooljaar 2011/2012 vonden er op drie Europese Scholen 'whole school inspections' plaats. Het merendeel van de kwaliteitsindicatoren werd als positief gewaardeerd. Ook werden vijf Nederlandstalige secties op Europese scholen bezocht. Tijdens deze bezoeken werden tien individuele leraren geëvalueerd met het oog op eventuele contractverlenging. In alle gevallen werd hier positief over geadviseerd.

### Niet-bekostigd onderwijs

**Zes nieuwe scholen** • In het schooljaar 2011/2012 hebben zich zes scholen met nieuwe initiatieven gemeld bij het ministerie van OCW. Vijf daarvan hanteren een onderwijsconcept onder de naam 'democratische scholen'. Er is één nieuw initiatief met het Sudbury Valley-concept. Vier van deze zes scholen zijn in het schooljaar 2011/2012 gestart. Voor twee scholen is een positief advies gegeven, voor één een negatief advies en één advies is aangehouden naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State. De twee andere scholen zijn gestart na de zomervakantie van 2012. Ook zijn enkele nieuwe initiatieven gemeld voor leerlingen die meer- en hoogbegaafd zijn of specifieke zorgvragen hebben, waaronder autisme. Ook is er een particulier initiatief voor een basisschool op islamitische grondslag gemeld.

## 1.7 Ontwikkelingen in het basisonderwijs

### Krimp

**Daling aantal leerlingen** • Als gevolg van de geboortedaling daalt het aantal leerlingen in het basisonderwijs. Naar verwachting zal deze daling aanhouden tot 2020 (OCW, 2012e). Het totale aantal leerlingen in het primair onderwijs neemt in de komende acht jaar met ongeveer honderdduizend leerlingen af (Inspectie van het Onderwijs, 2012b). Deze demografische krimp, die in meerdere regio's al is begonnen, zal de komende jaren bijna het gehele land treffen, met uitzondering van de grote steden, Flevoland en enkele gemeenten. Krimp kan leiden tot een toename van het aantal kleine scholen, maar ook tot scholenfusies, waardoor juist grotere scholen ontstaan.

**Risicofactoren van krimp** • Het proces van krimp wordt ook door de scholen zelf als problematisch ervaren. In een recente regiostudie van de inspectie geven de scholen als voorbeelden van risicofactoren aan: een steeds groter beroep op de vaardigheden van leraren op het gebied van klassenmanagement, een sterk gevoelde werkdruk bij het team, een toename van het aantal combinatiegroepen, grotere klassen en structureel meer dan twee leraren die de verantwoordelijkheid voor een groep delen (Inspectie van het Onderwijs, 2012b).

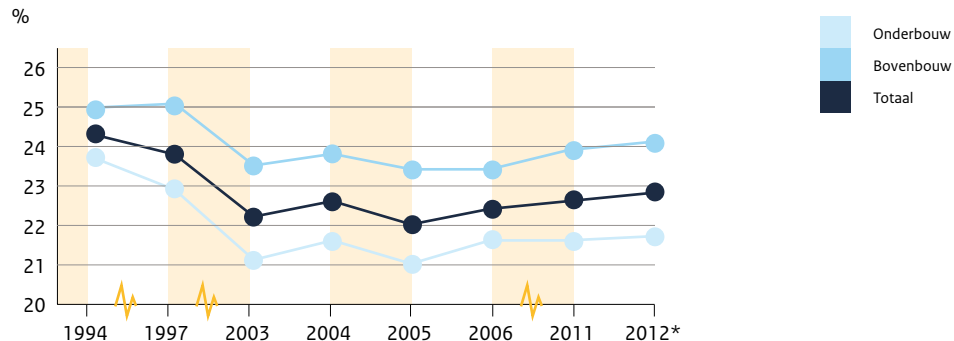
**Bedreiging onderwijskwaliteit** • Krimp kan, bij ongewijzigd beleid, een bedreiging vormen voor de kwaliteit van het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2010; 2011b; 2012b). Bijkomend probleem is dat kleine scholen per leerling duurder zijn dan grotere. Door exploitatieproblemen (gedeeltelijke leegstand) wordt dit probleem groter. Besturen vragen zich daarom niet alleen om onderwijskundige redenen af of ze kleine scholen in stand moeten houden.

**Maatregelen tegen gevolgen krimp** • Als besturen besluiten de school te handhaven, nemen ze verschillende maatregelen om de krimp het hoofd te bieden. De eerste reactie en de meest gehanteerde strategie is leerlingenwerving door intensievere promotieactiviteiten. Deze strategie is gericht op het te lijf gaan van de krimp. Dit kan voor de school een (tijdelijke) oplossing zijn, maar voor de wijk, het dorp of de regio is dit het niet. De nadruk in krimpregio's zou volgens de inspectie dan ook meer moeten liggen op het aanpassen aan de gevolgen van krimp. Inmiddels heeft een aantal schoolbesturen in krimpregio's voor deze strategie gekozen. In samenwerking met het ministerie van OCW onderzoeken ze enkele experimentele oplossingen (integrale kindcentrale en schooloverstijgende schoolteams) op haalbaarheid (Van Beekveld en Terpstra, 2012).

### Groepsgrootte

**Kleine toename groepsgrootte** • Steekproefgegevens van de inspectie en van het Basisregister Onderwijs (BRON) laten zien dat de gemiddelde grootte van de groepen in de periode 2005-2011 iets toenam (figuur 1.7a). In 2012 ligt deze iets onder de 23 leerlingen. De omvang van groepen in de bovenbouw is groter dan die van groepen in de onderbouw. Groepen van 24 leerlingen komen het meest voor. Van alle groepen in het basisonderwijs is 13 procent groter dan 28 leerlingen. Minder dan 1 procent van de scholen heeft een gemiddelde groepsgrootte groter dan 28 leerlingen. Dit laatste betekent dat scholen bij de samenstelling van hun groepen een balans zoeken tussen wat grotere en wat kleinere groepen (OCW, 2012c).

**Figuur 1.7a**  
Ontwikkeling van de gemiddelde groepsmaat tussen 1994 en 2012

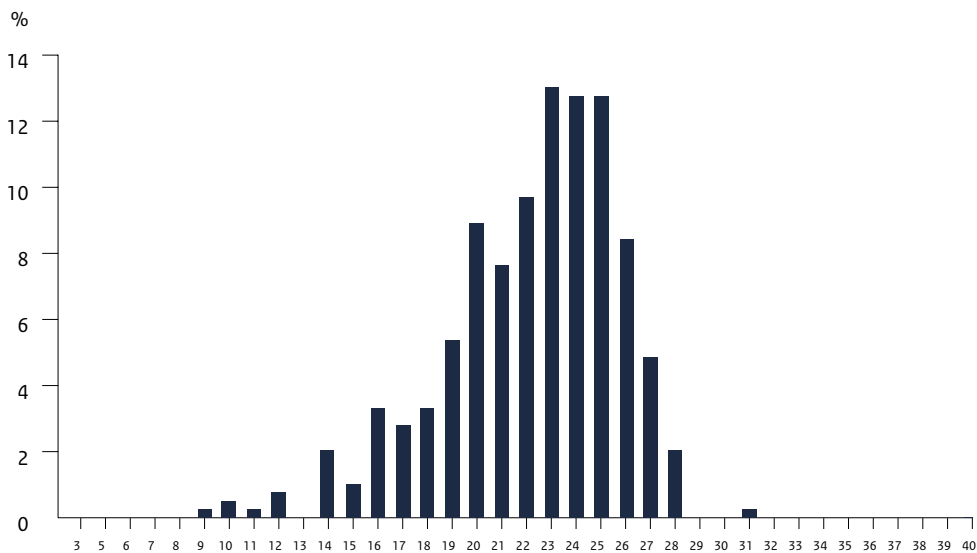


\* voorlopige gegevens

Bron: Inspectie van het Onderwijs (1994-2006); DUO (2011/2012).

**Verschillen tussen scholen** • Niet alleen binnen, maar ook tussen scholen bestaan verschillen in groepsmaat (figuur 1.7b). Dit komt doordat scholen hierin uit praktische en/of onderwijskundige overwegingen verschillende beleidskeuzen maken. Ook de hoeveelheid formatie, mede bepaald door het aantal leerlingen met een leerlinggewicht, speelt een rol.

**Figuur 1.7b**  
Percentage scholen naar gemiddelde groepsmaat per school in 2012



Bron: OCW, 2012c

**Groepsgrootte en onderwijskwaliteit** • Onderzoek naar de relatie tussen groepsgrootte en onderwijskwaliteit geeft geen eenduidig antwoord op de vraag of grote groepen slecht zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Een groot deel van de studies vindt geen effect van een verandering in de groepsgrootte op de leerprestaties. Een ander deel van de studies vindt overwegend kleine effecten (Van Elk en Webbink, 2009). In 2006 vonden Doolaard en Bosker alleen een positief effect van kleine groepen in leerjaar 3 (Doolaard en Bosker, 2006). In kleine groepen werden meer interacties waargenomen, die doorwerkten in de prestaties van leerlingen. De inspectie constateert nauwelijks verschil in onderwijskwaliteit tussen kleinere en grotere groepen. Alleen de actieve betrokkenheid van de leerlingen wordt in grotere groepen vaker als onvoldoende beoordeeld.

### Overige ontwikkelingen

**Vaker vijf gelijke dagen** • Steeds meer scholen stappen over naar een schoolweek met vijf even lange dagen voor alle leerjaren. De leerlingen blijven in dit model steeds vaker verplicht over (continurooster). Aangezien de meeste scholen het model pas kortgeleden hebben ingevoerd, kan de inspectie nog geen uitspraken doen over de eventuele effecten van het model op de onderwijskwaliteit. Uit de eerste meting blijkt dat ouders over het algemeen tevreden zijn over het 5-gelijkedagenmodel (Van den Tillaart en Van de Weert, 2012).

**Opmars vreemde talenonderwijs** • Vroeg vreemdetalenonderwijs (vvt) betekent dat basisscholen meestal al vanaf groep 1 Engels, Duits, Frans of Spaans onderwijzen. In Nederland neemt het aantal scholen dat vvt aanbiedt sterk toe. In het schooljaar 2011/2012 gaven 658 scholen vvt. In 2007 waren dat er nog maar 127. Verreweg de meeste hiervan geven extra uren Engels. Zo'n dertig tot veertig scholen bieden Duits, Frans of Spaans aan (zie [www.europeesplatform.nl](http://www.europeesplatform.nl)).

**ICT-gebruik neemt toe** • Ruim 90 procent van de leraren in het primair onderwijs gebruikt computers bij het lesgeven. Dat gebeurt gemiddeld zo'n acht uur per week. De leraren verwachten dat het ICT-gebruik de komende jaren nog flink zal toenemen. Het gebruik van ICT kan bijdragen aan efficiënter, effectiever en aantrekkelijker onderwijs. Een voorwaarde daarbij is wel dat de leraar erin slaagt samenhang aan te brengen tussen de leerstof, de leerling en de ICT-toepassing (Van Brummelhuis en Van Amerongen, 2012).

## 1.8 Financiën en wet- en regelgeving

### Financiën

**Rentabiliteit neemt af** • In het primair onderwijs zijn er in 2012 bij 35 besturen financiële risico's gedetecteerd. Het jaar ervoor ging het om 34 besturen. In het primair onderwijs blijft het aantal besturen met financiële risico's dus stabiel. Wel zijn er ontwikkelingen in de onderliggende kengetallen (zie ook OCW, 2012d; CBS, 2012). In het primair onderwijs is met name de rentabiliteit afgenomen, van 2,00 in 2007 tot -1,00 in 2011. Sinds 2009 is de rentabiliteit negatief, waarbij de grootste daling optrad tussen 2009 en 2010. Het landelijk gemiddelde ligt hiermee sinds 2012 voor drie jaren onder nul, wat mogelijk nieuwe risico's met zich meebrengt. Ook de liquiditeit daalt, van 2,53 in 2007 tot 2,03 in 2011. De solvabiliteit is daarentegen door de jaren heen in het primair onderwijs gelijk gebleven.

### Wet- en regelgeving

**Schoolgids, schoolplan en zorgplan** • De inspectie heeft bij een steekproef van scholen gecontroleerd of ze beschikken over een geldende schoolgids, een geldend schoolplan en een geldend zorgplan van het samenwerkingsverband (WPO, art. 16 en 19). Informatie uit de schoolgids is tevens benut om na te gaan of de school voldoet aan de wettelijke voorschriften over de onderwijstijd (tabel 1.8a).

**Tabel 1.8a**
**Percentage scholen dat als voldoende is beoordeeld op de nalevingsindicatoren (n 2011/2012=396)**

	2010/2011	2011/2012
De inspectie is in het bezit gesteld van de geldende schoolgids (WPO, art. 16, lid 2 en 3).	100	100
De inspectie is in het bezit gesteld van het geldende schoolplan (WPO, art. 16, lid 1 en 3).	100	99
De inspectie is in het bezit gesteld van het geldende zorgplan (WPO, art. 19, lid 3).	100	100
Er is voldoende onderwijstijd geprogrammeerd om te kunnen voldoen aan de daarvoor gestelde minima (WPO, art. 8, lid 7 onder b).	97	99
Er is maximaal zevenmaal een onvolledige schoolweek geprogrammeerd voor de groepen 3 t/m 8 (WPO, art. 8, lid 7 onder b).	93	98

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Onderwijstijd** • Scholen dienen het onderwijs zodanig in te richten dat de leerlingen in acht schooljaren ten minste 7.520 uren onderwijs ontvangen. Bovendien mogen scholen de leerlingen vanaf groep 3 hooguit zeven weken van het schooljaar vier dagen per week onderwijs geven. Scholen die tijdens het schoolbezoek niet blijken te voldoen aan de wettelijke voorschriften, krijgen de mogelijkheid om zich binnen vier weken te herstellen en aan te tonen dat alsnog aan de wet is voldaan. Gebeurt dit niet, dan start de inspectie een handhavingstraject dat kan uitmonden in een sanctiemaatregel. De gegevens in tabel 1.8a zijn gebaseerd op de oordelen na de herstelperiode. Te zien is dat het overgrote deel van de scholen dan voldoet aan de gecontroleerde wettelijke voorschriften. Minder scholen dan vorig jaar hebben te veel vierdaagse schoolweken gepland. De verklaring hiervoor is vermoedelijk dat de regelgeving op dit gebied beter bekend is bij de scholen.

**Leerplicht** • Op 1 januari 2012 is de Leerplichtwet van 1969 gewijzigd. Sindsdien is de inspectie belast met het toezicht op de naleving van de leerplichtwet door 'de hoofden van scholen of instellingen'. Indien 'het hoofd' (de directie) in strijd handelt met deze wet, dan heeft de inspectie de mogelijkheid een bestuurlijke boete op te leggen. In de sector primair onderwijs is er tot op heden nog geen gebruikgemaakt van het handhavingsmiddel bestuurlijke boete.

## 1.9 Nabeschuiving

**Ruimte voor verbetering** • Verreweg de meeste scholen hebben basiskwaliteit. Het aantal scholen dat hier niet aan voldoet, loopt terug. Zeer zwakke scholen komen nog maar mondjesmaat voor. Ook eerdere achterblijvende provincies als Groningen en Flevoland maken een inhaalslag. Blijkbaar is de verbetercapaciteit van het Nederlands onderwijs groot. Tegelijkertijd is er op het merendeel van de scholen op verschillende terreinen ruimte voor verbetering. Minder dan de helft van de scholen voldoet aan alle normindicatoren en op ruim 10 procent van de scholen zijn de opbrengsten tijdens de schoolperiode onvoldoende.

**Stagnatie kwaliteitsverbetering** • De gestage kwaliteitsverbetering die de afgelopen jaren zichtbaar was, lijkt tot stilstand te zijn gekomen. In vergelijking met vorig jaar geven de leraren niet beter les, is de zorg voor kwetsbare leerlingen nauwelijks verbeterd en is vrijwel geen vooruitgang te zien als het gaat om opbrengstgericht werken. De inspectie beschouwt deze stagnatie als achteruitgang. De eisen die aan het onderwijs gesteld worden, nemen toe. Zo vraagt de invoering van Passend onderwijs veel van de leraren en de ondersteuningscapaciteit van de school. Tegelijkertijd neemt de maatschappelijke druk op het behalen van hogere opbrengsten toe. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat met name de gemiddelde en de betere Nederlandse leerlingen relatief laag presteren (Meelissen, Netten, Drent, Punter, Droop en Verhoeven, 2012).

**Voldoende is nog niet goed** • Voldoen aan de basisnormen is voor basisscholen niet genoeg. De scholen moeten van voldoende naar goed en, waar mogelijk, van goed naar excellent. Of hiertoe vooral meer tijd voor de basisvaardigheden de oplossing is, is de vraag. Nederlandse scholen besteden al meer tijd dan andere landen aan taal en rekenen. De winst kan vermoedelijk behaald worden door meer efficiënt gebruik van onderwijstijd, betere (instructie)kwaliteit en slimme oplossingen, zoals het gericht inzetten van ICT. Voorwaarde voor succes is dat verandemaatregelen gepaard gaan met een cultuurverandering. Hoge ambities voor alle leerlingen staan daarin centraal.

**Basale didactische vaardigheden** • De inspectie realiseert zich dat er veel van leraren gevraagd wordt. Behalve druk op de opbrengsten is er ook druk op het curriculum (burgerschap, techniek, vreemde talen) en wellicht zet de nu nog kleine toename van de groepsgrootte door. Toch daagt de inspectie de leraren uit. Van alle leraren mag verwacht worden dat ze op zijn minst de basale vaardigheden beheersen. Leraren moeten zonder uitzondering beschikken over voldoende vak kennis, zodat ze de leerstof op aansprekende en doelmatige wijze kunnen uitleggen. Dat op ruim 10 procent van de scholen een groot deel van de leraren daar nu niet in slaagt, is onaanvaardbaar. Ook voor besturen, schoolleiders en lerarenopleidingen ligt hier een belangrijke opdracht.

**Samenwerking tussen kleine scholen** • Voor kleine scholen is de uitdaging misschien wel het grootst. Lesgeven aan combinatiegroepen vereist veel van de managementvaardigheden van de leraren. Kleine scholen zijn relatief kwetsbaar in geval van een zieke of incompetente leraar. Toch slagen veruit de meeste kleine scholen erin aan ten minste de basisnormen te voldoen. Kleine scholen kunnen van elkaar leren. Er zijn allerlei samenwerkingsvormen denkbaar. Samenwerkingsexperimenten in krimpregio's kunnen als inspiratiebron dienen.

## Literatuur

- Bergh, L. van den (2009). 'Achmed kan het toch niet'. *Didactief*, 39 (1-2), 39.
- Blom, B. (2012). *Verwachtingen van leraren en leerlingen over leerprestaties. Een onderzoek naar de samenhang met de kwaliteit van het basisonderwijs in Noord-Nederland*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen (masterscriptie).
- Bruin-Meerkerk, A. de (2012). *Vooroordelen leraren zorgen voor 'self-fulfilling prophecy'*. Rotterdam: Stichting Cosmicus.
- Brummelhuis, A. van, & Amerongen, M. van (2012). *Vier in balans. De laatste stand van zaken van ict en onderwijs*. Zoetermeer: Stichting Kennisnet.
- CBS (2012). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2012*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Corporaal, B., & Broek d'Obrenan, V. van den (2012). *Effecten van toezicht op zeer zwakke scholen*. In: A.B. Dijkstra & F.J.G. Janssens (Red.), *Om de kwaliteit van het onderwijs; kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*. Den Haag: Boom Lemma [pp. 77-93].
- Dolaard, S., & Bosker, R.J. (2006). *Effecten van formatie-inzet in de onderbouw van het basisonderwijs*. Groningen: Gronings Instituut van Onderzoek en Onderwijs (GION).
- Elk, R. van, & Webbink, D. (2009). *Literatuuroverzicht Effecten Klassengrootte*. In: Werkgroep Productiviteit onderwijs (2010), *Rapport brede heroverwegingen 6. Productiviteit Onderwijs*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën, Bureau Beleidsonderzoek [pp. 185-190].
- Hattie, J.A.C. (2011). *Visible Learning for Teachers. Maximizing Impact on Learning*. London: Taylor & Francis Ltd.
- Honingh, M.E., & Hooge, E.H. (2012). *Goed bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012*. Amsterdam/Nijmegen: Hogeschool van Amsterdam/Radboud Universiteit Nijmegen.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *Het taalonderzoek op taalzwakke en taalsterke scholen. Een onderzoek naar de kenmerken van het taalonderwijs op basisscholen met lage en hoge taalresultaten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011a). *Omslag in taal*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.



- Inspectie van het Onderwijs (2011b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012b). *Krimpbestendige onderwijskwaliteit. Regio-onderzoek in Zuid-Nederland naar de gevolgen van krimp*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013a). *De kwaliteit van basisscholen en het bestuurlijk handelen in het noorden van Nederland. Ontwikkelingen in de periode 2008-2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jungbluth, P. (2003). *De ongelijke basisschool*. Nijmegen: ITS.
- Kuhlemeier, H., Boxtel, H. van, & Til, A. van (2012). *Balans van de sociale opbrengsten van in het basisonderwijs. Eerste meting voorjaar 2011*. Arnhem: Cito (PPON-reeks 48).
- Ledoux, G., Eck, E. van, & Roeleveld, J. (2012). *Achterblijvende onderwijsresultaten in het basisonderwijs van Almere. Analyse van de oorzaken*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Meelissen, M.R.M., Netten, A., Drent, M., Punter, R.A., & Verhoeven, L. (2012). *PIRLS- en TIMSS-2011. Trends in leerprestaties in Lezen, Rekenen en Natuuronderwijs*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen; Enschede: Universiteit Twente.
- OCW (2011). *Actieplan 'Basis voor presteren'. Naar een ambitieuze leercultuur voor alle leerlingen*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2012a). *Bestuursafspraken G4/G33. Effectief benutten van vve en extra leertijd voor jonge kinderen*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2012b). *Evaluatie Vliegende Brigade/Taskforce zeer zwakke scholen. [Brief] aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2012c). *Ontwikkeling groeps grootte in het basisonderwijs. [Brief] aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2012d). *Kerncijfers 2007-2011. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2012e). *Trends in beeld 2012. Zicht op Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OECD (2010). *Education at a Glance. OECD Indicators 2010*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Onderwijsraad (2011). *Onderwijs vormt. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Reezigt, G. (2012). De kwaliteit van het basisonderwijs: ontwikkelingen in het laatste decennium. In: A.B. Dijkstra & F.J.G. Janssens (Red.), *Om de kwaliteit van het onderwijs; kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*. Den Haag: Boom Lemma [pp. 25-43].
- Rooijen, E. van, Berg, Y. van den, & Monod de Froideville, G. (2012). *Kwaliteitsakkoord Basisonderwijs Groningen. Eindrapportage*. Den Haag: B&A BV.
- Schildkamp, K., Vanhoof, J., Petegem, P. van, & Visscher, A. (2012). The Use of School Self-evaluation Results in the Netherlands and Flanders. *British Educational Research Journal*, 38 (1), 125-152.
- Tillaart, J.C.M. van den, & Weert, M. van de (2012). *5-gelijktijdenmonitor. 1e meting 2011-2012*. Eindrapport. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Turkenburg, M. (2011). *De basis meester. Onderwijskwaliteit en basisvaardigheden*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).
- Van Beekveld & Terpstra Organisatiebureau (2012). *Samen op zoek naar creatieve en innovatieve oplossingen voor krimpproblematiek. Verslag van het project Sleutelexperimenten van het ministerie van OCW*. Hoorn: Van Beekveld & Terpstra.
- Velzen, B. van, & Vijlder, F. de (2012). *Een verleden heb je, de toekomst moet je maken. Eindverslag van het project 'Kwaliteit Islamitisch Onderwijs' (KIO)*. Utrecht: APS; Arnhem/Nijmegen: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.
- Visser, A., Dijkstra, A.B., & Karsten, S. (2012). Schoolprestatiefeedback als dé sleutel tot schoolverbetering? In: A.B. Dijkstra & F.J.G. Janssens (Red.), *Om de kwaliteit van het onderwijs; kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*. Den Haag: Boom Lemma [pp. 149-169].

# Bijlage 1

**Tabel 1**

Percentage basisscholen dat als voldoende is beoordeeld op de indicatoren uit het waarderingskader primair onderwijs in 2010/2011 en 2011/2012 (n 2011/2012=396)

	2010/2011	2011/2012
<b>Opbrengsten</b>		
De resultaten van de leerlingen aan het eind van de basisschool liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.	98	97
De resultaten van de leerlingen voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde tijdens de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.*	95	87
Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ontwikkelen zich naar hun mogelijkheden.*	19	27
De sociale competenties van de leerlingen liggen op een niveau dat verwacht mag worden.	29	30
<b>Leerstofinhouden</b>		
Bij de aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde betreft de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen.	97	96
De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.	97	98
De leerinhouden in de verschillende leerjaren sluiten op elkaar aan.	82	81
De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlinggewicht biedt bij Nederlandse taal leerinhouden aan die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand.	98	97
De school heeft een aanbod gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennis-making met de diversiteit in de samenleving.	97	98
<b>Tijd</b>		
De leraren maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd.	98	95
<b>Schoolklimaat</b>		
De school heeft inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.	83	81
De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school.	89	91
De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op de afhandeling van incidenten in en om de school.	80	89
Het personeel van de school zorgt ervoor dat de leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.	-	99
<b>Didactisch handelen</b>		
De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.	91	89
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	99	96
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	97	93
De leraren zorgen voor structuur in de onderwijsactiviteiten.	-	84
De leraren geven expliciet onderwijs in strategieën voor denken en leren.	-	67
De leraren geven de leerlingen feedback op hun leer- en ontwikkelingsproces.	-	58
De leraren passen verschillende werkvormen toe.	-	76

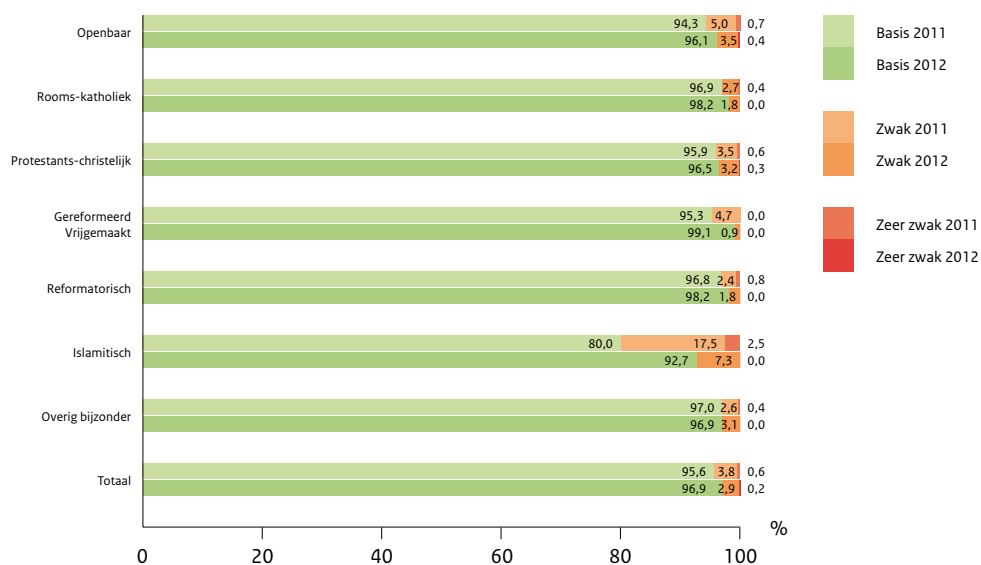
<b>Afstemming</b>		
De leraren stemmen de aangeboden leerinhouden af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	96	93
De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	59	59
De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	75	75
De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	82	81
<b>Vorderingen volgen</b>		
De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	88	86
De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.*	56	59
<b>Zorg</b>		
De school signaleert vroegtijdig welke leerlingen zorg nodig hebben.	93	94
Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens bepaalt de school de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.	49	47
De school voert de zorg planmatig uit.	57	61
De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.	63	67
<b>Kwaliteitszorg</b>		
De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.	-	86
De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen.	71	75
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	71	68
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	84	86
De school borgt de kwaliteit van het onderwijsleerproces.	-	77
De school verantwoordt zich aan belanghebbenden over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.	78	88
De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit van de samenleving.	69	70
<b>Wet- en regelgeving</b>		
De inspectie is in het bezit gesteld van de geldende schoolgids (WPO, art. 16, lid 2 en 3).	100	100
De inspectie is in het bezit gesteld van het geldende schoolplan (WPO, art. 16, lid 1 en 3).	100	99
De inspectie is in het bezit gesteld van het geldende zorgplan (WPO, art. 19, lid 3).	100	100
Er is voldoende onderwijstijd geprogrammeerd om te kunnen voldoen aan de daarvoor gestelde minima (WPO, art. 8, lid 7 onder b).	97	99
Er is maximaal zevenmaal een onvolledige schoolweek geprogrammeerd voor de groepen 3 t/m 8 (WPO, art. 8, lid 7 onder b).	93	98

\* aangepaste indicator

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

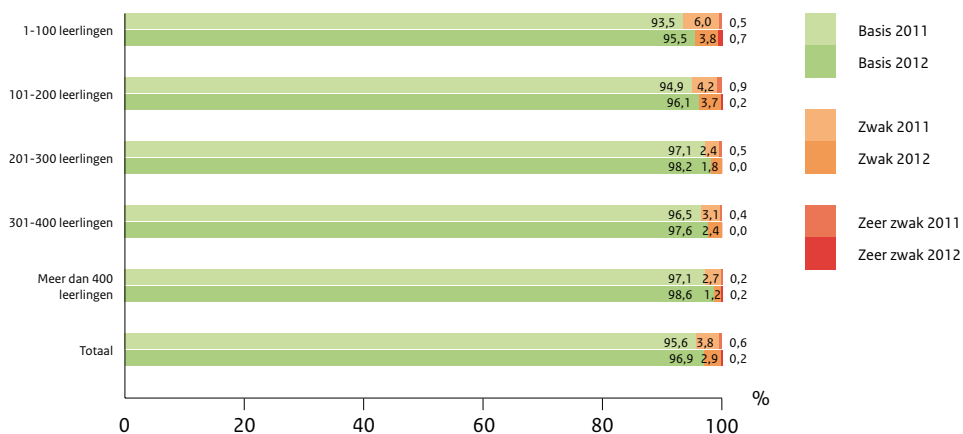
# Bijlage 2

**Figuur 1**  
Toezichtarrangementen naar denominatie op 1 september 2011 en 2012 (in percentages, n 2012=7.107)



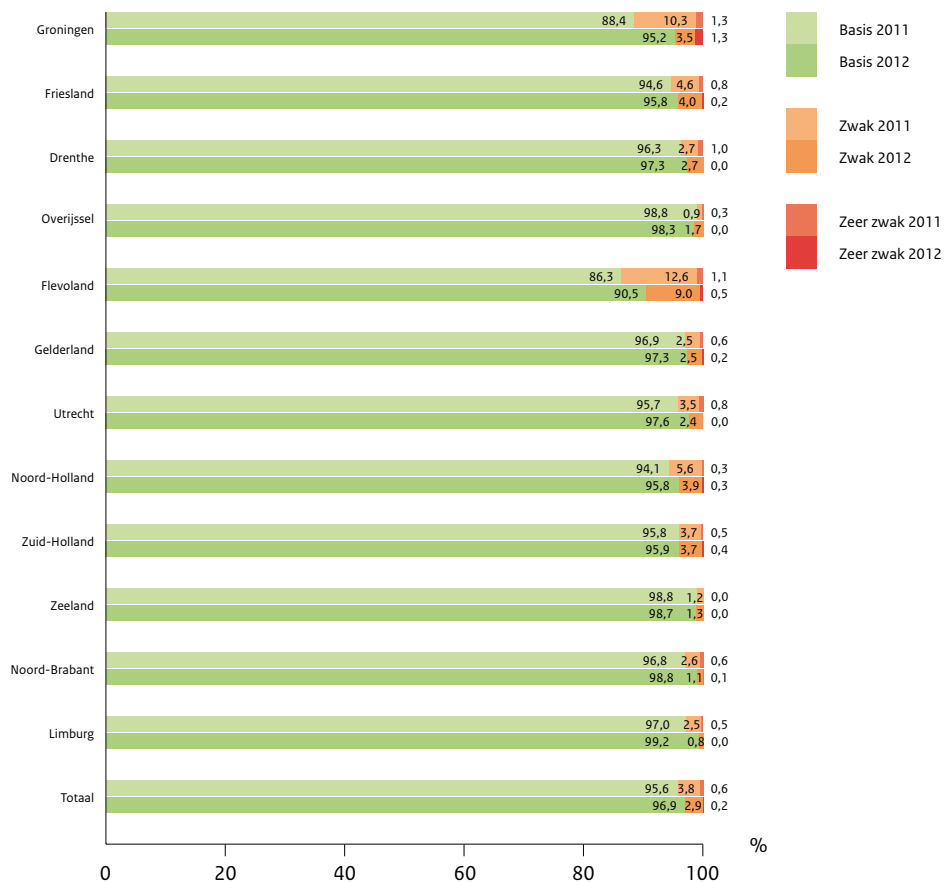
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Figuur 2**  
Toezichtarrangementen naar schoolgrootte op 1 september 2011 en 2012 (in percentages, n 2012=7.107)



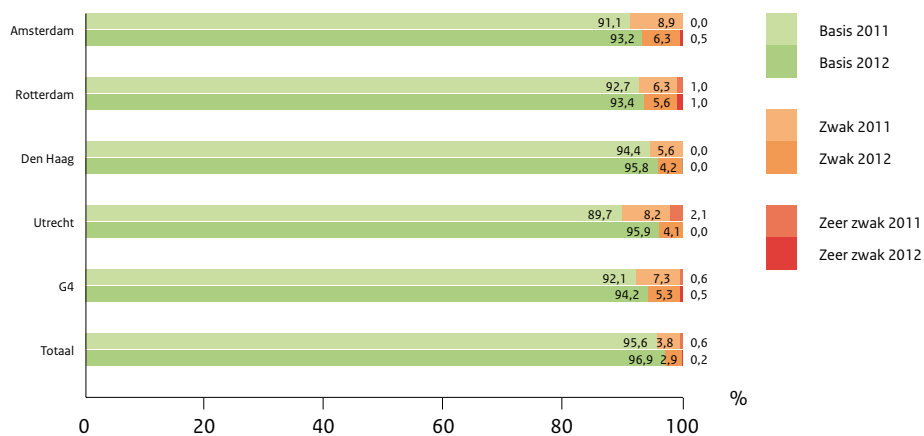
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Figuur 3**  
Toezichtarrangementen naar provincie op 1 september 2011 en 2012 (in percentages, n 2012=7.107)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Figuur 4**  
Toezichtarrangementen naar G4 op 1 september 2011 en 2012 (in percentages, n 2012=7.107)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

# Bijlage 3

**Tabel 1**

Percentage scholen voor speciaal basisonderwijs dat als voldoende is beoordeeld op de normindicatoren uit het waarderingskader primair onderwijs in 2010/2011 en 2011/2012 (n 2011/2012 =110)

	2010/2011	2011/2012
<b>Leerstofinhouden</b>		
Bij de aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde betreft de school alle kerndoelen als te bereiken doelstellingen.	94	97
De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.	97	98
De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlinggewicht biedt bij Nederlandse taal leerinhouden aan die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand.	94	91
<b>Didactisch handelen</b>		
De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.	96	95
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	97	99
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	96	98
<b>Vorderingen volgen</b>		
De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	90	86
De school stelt bij plaatsing voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief vast.	91	89
De school volgt of de leerlingen zich ontwikkelen conform het ontwikkelingsperspectief en maakt naar aanleiding hiervan beredeneerde keuzen.	53	60
<b>Zorg</b>		
De school voert de zorg planmatig uit.	73	70

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

# 2

2.1	Kwaliteit van scholen voor voortgezet onderwijs	70
2.2	De kwaliteit van het voortgezet onderwijs	72
2.3	Het onderwijsproces in de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo	77
2.4	De kwaliteit van het praktijkonderwijs	80
2.5	Zwakke en zeer zwakke afdelingen	81
2.6	Leerlingstromen in het voortgezet onderwijs	83
2.7	Professionalisering van het onderwijspersoneel	85
2.8	Overig onderwijs	85
2.9	Financiën en wet- en regelgeving	86
2.10	Nabeschouwing	87

# Samenvatting

**Kleine verbetering basiskwaliteit** • Het aandeel zwakke en zeer zwakke afdelingen in het voortgezet onderwijs is in het schooljaar 2011/2012 licht afgenomen. De afname betreft alleen de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo en het vwo. In vergelijking met andere sectoren kent het voortgezet onderwijs een relatief hoog percentage zwakke en zeer zwakke scholen. De kwaliteitsverbetering die de afgelopen jaren in de andere sectoren heeft plaatsgevonden, is tot nu toe nauwelijks zichtbaar geweest in het voortgezet onderwijs. In 2012 was nog altijd een op de tien afdelingen in de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo, de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo en het vwo zwak of zeer zwak.

**Stijging examencijfers** • In 2012 zijn de cijfers voor het centraal examen in het voortgezet onderwijs sterk gestegen. Dit is het gevolg van de eis voor het centraal examen gemiddeld een 5,5 of hoger te halen om te kunnen slagen. De komende jaren zal dit mogelijk leiden tot een afname van het aandeel zwakke en zeer zwakke afdelingen.

**Onderwijsleerproces niet sterk** • In het voortgezet onderwijs is veel ruimte voor verbetering van het onderwijsleerproces. Bij slechts een op de vijf afdelingen wordt positief geoordeeld op de kernpunten hiervan. Hoewel de uitleg meestal voldoende duidelijk is en de werksfeer voldoende taakgericht, zijn leerlingen in het voortgezet onderwijs te weinig actief bij de les betrokken. Dit duidt op weinig variatie in werkvormen in de lessen en op weinig afstemming op de leerbehoeften van de leerlingen.

**Aanscherping van begeleiding en zorg** • Een derde van de scholen voor voortgezet onderwijs volgt in onvoldoende mate de prestaties van de leerlingen. Zij hanteren geen methodeonafhankelijke toetsen om het niveau van hun leerlingen te bepalen. Daarmee staat de kwaliteit van de determinatie, die meestal aan het eind van leerjaar 2 of 3 plaatsvindt, onder druk. Ook de planmatige uitvoering van de zorg behoeft verbetering, in ieder geval in het vmbo waar veel leerlingen begeleidings- en zorgbehoeften hebben. Als er al handelingsplannen zijn, worden ze te weinig geëvalueerd, zodat de winst ervan nauwelijks is vast te stellen.

**Praktijkonderwijs** • De kwaliteit van het praktijkonderwijs is voor een aantal aspecten zeer goed op orde. Met het oog op hun toekomstige werksituatie zijn er voor de leerlingen betere leermiddelen gekomen, is er meer afwisseling in lesactiviteiten en is het schoolklimaat voldoende gericht op het creëren van zelfvertrouwen. Toch heeft zo'n 30 procent van de praktijkscholen nog niet voor iedere leerling een individueel ontwikkelingsplan opgesteld. Ook de handelingsplannen voor leerlingen zijn te vaak niet op orde.

**Verhouding vmbo en havo-vwo** • Er lijkt een einde gekomen aan de jarenlange trend dat meer leerlingen naar havo en vwo gaan en het aandeel leerlingen in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo afneemt. De laatste drie jaar gaat ongeveer 50 procent van de leerlingen naar het havo of vwo en 50 procent naar het vmbo. Het aandeel gemengde brugklassen neemt af.

**Professionalisering leraren** • De helft van de schoolleidingen vertaalt de schooldoelstellingen naar normen voor het concrete handelen in de klas. De andere helft doet dit niet. Verder hebben niet alle leraren zicht op de eigen leskwaliteit. In toenemende mate constateren scholen dat ze de kwaliteit van het didactisch handelen in hun personeelsbeleid een plek moeten geven. De veelal individuele aanvragen voor het volgen van scholing bieden vaak geen oplossing voor verbeterpunten op pedagogisch-didactisch vlak op scholen. Ook wordt professionalisering nog vaak gezien als iets wat je 'kunt doen' en niet als noodzaak.

**Naleving** • Het aantal scholen dat de wettelijk bepaalde onderwijstijd niet weet te realiseren, neemt toe van een op de vier scholen in 2011 tot een op de drie in 2012. Vooral ziekte van leraren veroorzaakt de tekorten.



## 2.1 Kwaliteit van scholen voor voortgezet onderwijs

**Zwakke en zeer zwakke scholen** • Op 1 september 2012 is het percentage afdelingen dat aan de basisnormen van de inspectie voldoet het hoogst in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo (figuur 2.1a). De gemengde/theoretische leerweg van het vmbo en het vwo kennen procentueel de meeste (zeer) zwakke afdelingen. Het vwo is ten opzichte van 2011 wel verbeterd.

**Figuur 2.1a**  
Toezichtarrangementen voortgezet onderwijs naar schoolsoort op 1 september 2011 en 2012  
(in percentages, n 2012=2.715)\*



\* cijfers 2011 en 2012 inclusief groen onderwijs

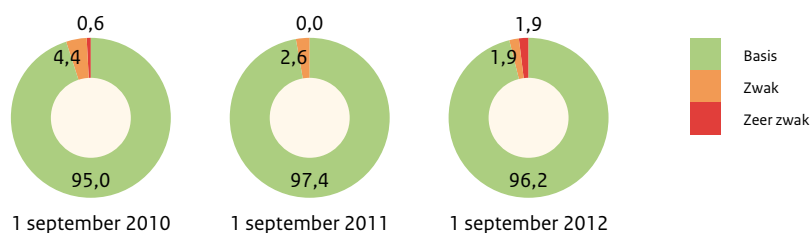
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Vaker basiskwaliteit** • Voor het gehele voortgezet onderwijs is het percentage afdelingen met een basisarrangement in 2012 iets hoger dan in 2011. Er is dus sprake van een lichte kwaliteitsverbetering. De verbetering komt door een daling van het aandeel (zeer) zwakke afdelingen in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo en in het vwo. Bij de eerste groep is het aandeel (zeer) zwakke opleidingen gedaald tot onder de 5 procent, bij de laatste tot onder de 15 procent. Het aandeel voldoende en goede scholen en afdelingen in de overige schoolsoorten is gelijk gebleven of licht gedaald.

**Kwaliteit praktijkscholen** • Voor het praktijkonderwijs gelden niet dezelfde normen als voor de overige schoolsoorten, omdat het geen examen- en diplomastructuur heeft. Het praktijkonderwijs moet wel kunnen aantonen dat het leerlingen goed begeleidt naar een passend en bestendig vervoltraject en dat het zorg draagt voor plaatsing van die leerling op dat vervoltraject. Dit tonen de praktijkscholen aan via individuele uitstroomprofielen. Veruit het grootste deel van de praktijkscholen slaagt in deze opzet. Op 1 september 2012 hadden 6 van de 161 praktijkscholen onvoldoende kwaliteit (figuur 2.1b).

**Figuur 2.1b**

**Toezichtarrangementen praktijkonderwijs op 1 september 2010, 2011 en 2012**  
(in percentages, n 2012=161)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Provincies en G4** • De meeste zeer zwakke afdelingen bevinden zich in de provincie Groningen (zie bijlage 1, figuur 1). De meeste zwakke afdelingen staan in Friesland, Zuid-Holland en Utrecht. Van de vier grote steden (G4) heeft Amsterdam het laagste percentage zwakke en zeer zwakke afdelingen en hebben Utrecht en Rotterdam het hoogste percentage (zie bijlage 1, figuur 2). De G4 wijken, procentueel gezien, niet meer veel af van het landelijke beeld. In 2012 is in drie van de vier grote steden het percentage (zeer) zwakke afdelingen gedaald, het meest in Rotterdam. Interventies op zwakke afdelingen lijken daar effect te hebben gehad. Alleen in de stad Utrecht is sprake van een terugval.

**Afdelingsgrootte** • In de hogere schoolsoorten, vanaf de gemengde/theoretische leerweg in het vmbo, zijn kleinere afdelingen vaker zwak of zeer zwak dan grotere afdelingen. Voor de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo geldt het bovenstaande echter niet; in de basisberoepsgerichte leerweg doen kleine afdelingen het juist beter dan grote (tabel 2.1a).

**Hogere examencijfers in 2012** • Bij het bepalen van de kwaliteit van een afdeling wordt onder andere gekeken naar het gemiddelde cijfer van het centraal examen en het verschil tussen het cijfer van het schoolexamen en van het centraal examen. Met name in de kaderberoepsgerichte leerweg, in de gemengde theoretische leerweg en in het vwo waren deze opbrengstindicatoren op een deel van de scholen onvoldoende. In 2012 is het gemiddeld centraal examencijfer hoger en is het verschil tussen het centraal examen en het schoolexamen afgenomen (zie hoofdstuk 7). Dit is nog niet zichtbaar in de arrangementen van 1 september 2012. Wel zullen naar verwachting de komende jaren iets minder scholen dan in het verleden door de combinatie van onvoldoende opbrengstindicatoren zwak worden.

**Tabel 2.1a**

Toezichtarrangementen naar schoolsoort en afdelingsgrootte op 1 september 2012 (in percentages, n=2.715)

	Aantal leerlingen	Basis	Zwak	Zeer zwak
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	<100	88,6	10,0	1,4
	100-250	85,7	13,7	0,6
	250-500	83,9	16,1	0,0
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	<100	87,4	11,6	1,0
	100-250	87,9	10,9	1,2
	250-500	87,0	13,0	0,0
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	<100	83,5	14,5	2,0
	100-250	92,2	7,5	0,3
	250-500	92,5	7,5	0,0
Havo	<100	85,6	11,4	3,0
	100-250	87,5	11,6	0,9
	250-500	92,8	6,7	0,5
	500-1.000	94,4	4,5	1,1
Vwo	<100	85,5	11,5	3,0
	100-250	87,5	11,9	0,6
	250-500	93,6	5,8	0,6
	500-1.000	97,7	1,5	0,8

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## 2.2 De kwaliteit van het voortgezet onderwijs

**Beoordeling kwaliteit** • De inspectie beoordeelt de kwaliteit van afdelingen in het voortgezet onderwijs niet alleen op basis van de opbrengsten, maar ook op basis van de kwaliteit van het onderwijsproces. Daarvoor kijkt zij onder meer naar de didactische vaardigheden van de leraren, de kwaliteitszorg en de mate van opbrengstgericht werken. De afgelopen drie jaar heeft de inspectie de kwaliteit van het onderwijsproces op de verschillende schoolsoorten beoordeeld. Per schooljaar is de kwaliteit van een of twee schoolsoorten uitgebreid onderzocht. De belangrijkste resultaten hiervan staan, naast de opbrengsten per schoolsoort, in deze paragraaf weergegeven. Het onderwijsproces in de gemengde en theoretische leerweg van het vmbo heeft de inspectie meer in detail onderzocht; de resultaten worden apart besproken (zie 2.3). Ook het praktijkonderwijs wordt apart besproken (zie 2.4).

### Opbrengsten

**Achtergrond beoordeling** • De inspectie beoordeelt de opbrengsten per schoolsoort aan de hand van het rendement van de onderbouw, het rendement van de bovenbouw, het gemiddeld cijfer voor het centraal examen en het gemiddeld verschil tussen het cijfer van het schoolexamen en het centraal examen. Het oordeel is gebaseerd op de opbrengsten van drie opeenvolgende jaren. De (gestegen) examenresultaten uit 2012 zijn bij de beoordeling nog niet meegenomen (zie hoofdstuk 7).

**Een vijfde deel vwo onvoldoende** • Het percentage afdelingen met voldoende opbrengsten is de afgelopen jaren redelijk stabiel (tabel 2.2a). De gemengde/theoretische leerwegen van het vmbo zijn in 2012 iets vaker onvoldoende dan in eerdere jaren, terwijl het vwo wat vaker voldoende is. Toch heeft nog een op de vijf vwo-afdelingen onvoldoende opbrengsten. Deze afdelingen liggen relatief vaak in de vier grote steden of juist in gebieden die helemaal niet stedelijk zijn.

**Tabel 2.2a**

Percentage voldoende afdelingen naar opbrengstenoordeel (n totaaloordeel 2012=2.631)

		2010	2011	2012*
Rendement onderbouw	Alle schoolsoorten	86,4	85,3	85,0
Rendement bovenbouw	Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	86,9	87,1	87,0
	Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	87,7	88,4	84,9
	Gemengde/theoretische leerweg vmbo	86,2	85,4	86,7
	Havo	86,4	85,6	86,3
	Vwo	86,8	85,6	85,0
Examencijfers	Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	86,3	83,5	85,3
	Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	83,4	84,5	85,6
	Gemengde/theoretische leerweg vmbo	87,1	85,1	85,5
	Havo	86,5	83,4	85,2
	Vwo	86,8	84,6	84,1
Verschil schoolexamen - centraal examen	Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	98,0	98,2	98,7
	Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	83,7	82,4	81,7
	Gemengde/theoretische leerweg vmbo	78,1	78,3	77,7
	Havo	96,3	96,6	96,0
	Vwo	61,5	67,3	69,4
Totaaloordeel	Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	93,3	94,5	93,2
	Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	87,1	86,3	87,4
	Gemengde/theoretische leerweg vmbo	85,4	84,4	84,2
	Havo	91,3	89,9	91,3
	Vwo	78,6	80,8	80,8

\* dit betreft een driejaarsoordeel over rendements- en examengegevens uit de schooljaren 2008/2009, 2009/2010 en 2010/2011

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Rendementen onder- en bovenbouw** • Het onderbouwrendement – het oordeel over vertraging, op- en afstroom in de onderbouw – is in de laatste twee jaar licht gedaald ten opzichte van de periode daarvoor. Dit rendement betreft een hele vestiging en wordt niet apart voor een afdeling bepaald. Voor het bovenbouwrendement van de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo en het vwo geldt eveneens een lichte daling. Dit betekent dat op meer scholen dan voorheen leerlingen langer over de schoolperiode doen, blijven zitten of zakken voor het examen.

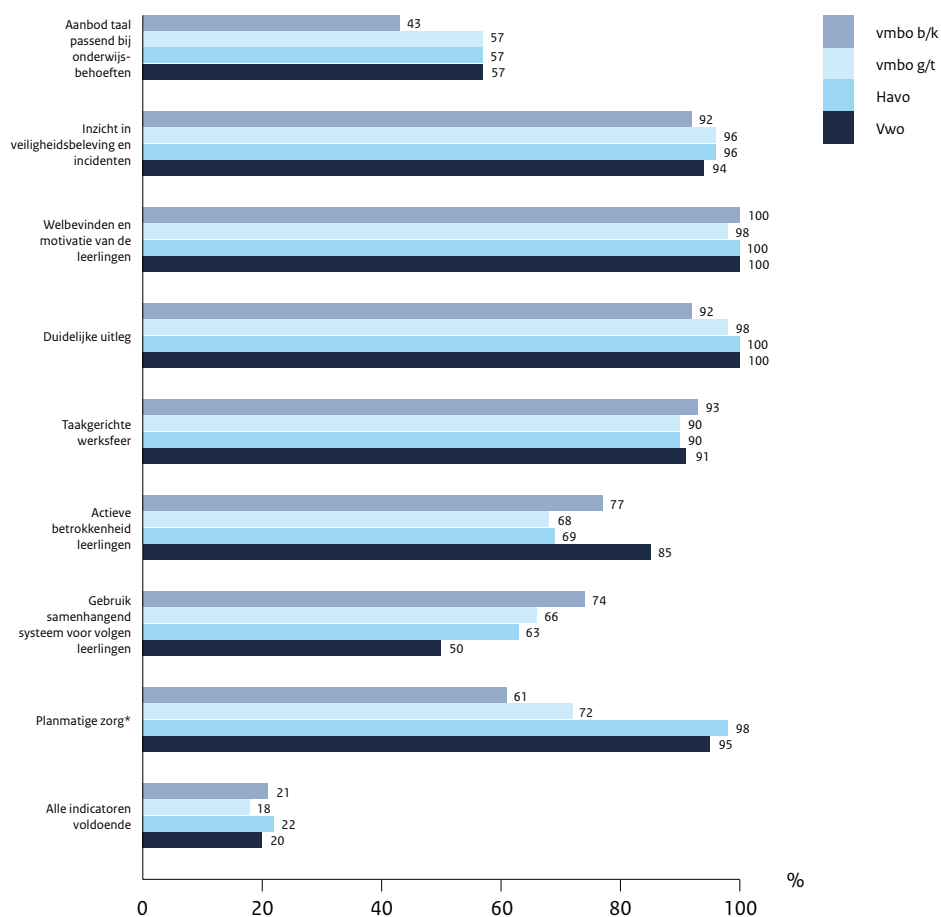
**Examencijfers** • Twee indicatoren met betrekking tot examencijfers hebben invloed op de opbrengstenoordeelen van de inspectie, namelijk de cijfers voor het centraal examen en het verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen. Ongeveer 15 procent van de afdelingen kreeg een onvoldoende oordeel over de gemiddeld behaalde cijfers op het centraal examen. De examencijfers van 2012 zijn niet verwerkt in deze gemiddeldes (zie ook hoofdstuk 7). Het verschil tussen het gemiddelde cijfer op het schoolexamen en het centraal examen is met name in het vwo groter dan de inspectienorm (0,5). Er zijn nauwelijks verschillen in het havo en in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Ook voor dit oordeel geldt dat de examencijfers van 2012 hier niet in verwerkt zijn.

## Onderwijskwaliteit op kernpunten

**Vergelijkbaar beeld tussen schoolsoorten** • In de kwaliteit van het onderwijsproces laten de verschillende schoolsoorten een vergelijkbaar beeld zien (figuur 2.2a). Het actief betrokken zijn van de leerlingen bij de onderwijsactiviteiten is minder vaak als positief beoordeeld bij de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo en bij het havo. Onvoldoende betrokkenheid duidt meestal op weinig variatie in werkvormen in de lessen en weinig afstemming op de leerbehoeften van de leerlingen. De beroepsgerichte leerwegen van het vmbo hebben vaker dan de andere schoolsoorten een voldoende voor het gebruik van een goed volgsysteem. Ten slotte is het planmatig uitvoeren van de zorg in het vmbo minder vaak als voldoende beoordeeld dan in het havo en vwo.

**Figuur 2.2a**

Percentage afdelingen waar de kwaliteit van het onderwijsproces voldoende is naar schoolsoort, in 2009/2010 (n havo=51; n vwo=55), 2010/2011 (n beroepsgerichte leerwegen van het vmbo=105) en in 2011/2012 (n gemengde/theoretische leerweg vmbo=126)



\* aangepaste indicator

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Strengere normen planmatige zorg** • Dat de planmatigheid van de uitvoering van de zorg in het vmbo vaker onvoldoende is, kan verklaard worden uit de strengere normen die de inspectie in de loop van de afgelopen drie jaar is gaan toepassen. De strengere normen treffen vooral het vmbo, waar veel leerlingen begeleidings- en zorgbehoeften hebben.

## Didactisch handelen en afstemming

**Basisvaardigheden leraren vwo** • Leraren in het vwo weten niet alleen het vaakst hun leerlingen actief bij de les te betrekken, ook de inhoudelijke feedback die zij aan leerlingen geven wordt vaker dan in andere schoolsoorten als voldoende beoordeeld (tabel 2.2b). Het lijkt erop dat interactie in de klas in deze schoolsoort als gevolg van de gezamenlijke interesse in de inhoud van de les het meest succesvol verloopt.

**Omgaan met verschillen moeilijk** • In de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo is de afstemming op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen vaker voldoende dan in de andere schoolsoorten. De inspectie schrijft dit toe aan de praktijklessen, waar leerlingen zelfstandig opdrachten uitvoeren en op deze manier 'automatisch' op hun eigen niveau kunnen werken. Toch hebben de leraren op alle schoolsoorten grote moeite met het omgaan met verschillen tussen leerlingen. Het Bestuursakkoord 2012-2015 (VO-raad en OCW, 2011) daagt de scholen en de leraren uit om hierin verandering te brengen. Er lijkt nog een lange weg te gaan.

**Tabel 2.2b**

Percentage afdelingen waar het didactisch handelen en de afstemming voldoende is naar schoolsoort, in 2009/2010 (n havo=51; n vwo=55), 2010/2011 (n beroepsgerichte leerwegen van het vmbo=105) en in 2011/2012 (n gemengde/theoretische leerweg vmbo=126)

	Beroepsgerichte leerwegen vmbo	Gemengde/theoretische leerweg vmbo	Havo	Vwo
<b>Didactisch handelen</b>				
De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.	92	98	100	100
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	93	90	90	91
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	77	68	69	85
De leraren gaan na of de leerlingen de uitleg en/of de opdrachten begrijpen.	86	85	86	87
De leraren geven de leerlingen inhoudelijke feedback.	76	65	74	83
<b>Afstemming</b>				
De aangeboden leerinhouden maken afstemming mogelijk op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen.	95	84	82	85
De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.	39	16	18	24
De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	38	13	12	22
De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	-	74	57	75
Alle indicatoren voldoende, behalve afstemming onderwijstijd.	16	3	6	9

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## Kwaliteitszorg

**Kwaliteitszorg nog niet optimaal** • Minder dan de helft van de afdelingen voldoet in alle opzichten aan de eisen die de inspectie stelt aan de kwaliteitszorg (tabel 2.2c). Weliswaar hebben veel afdelingen oog voor de kwaliteit van hun examen- en doorstroomresultaten, vooral in het vwo, en maken ze daar analyses van, maar ze hebben nog te weinig systematisch overzicht van de kwaliteit van de lessen. Met name de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo blijft hierin achter. Bovendien weet een te groot deel van de afdelingen de kwaliteit van hun toetsen en schoolexamens niet te waarborgen. Onderzoek van de inspectie op vwo-scholen liet zien dat het merendeel van de schoolexamens wel deugdelijk is geconstrueerd, maar dat het correctievoorschrift bij een substantieel deel van de toetsen verbeterd kan worden.

**Tabel 2.2c**

Percentage afdelingen waar de kwaliteitszorg voldoende is naar schoolsoort, in 2009/2010 (n havo=51; n vwo=55), 2010/2011 (n beroepsgerichte leerwegen van het vmbo=105) en in 2011/2012 (n gemengde/theoretische leerweg vmbo=126)

	Beroepsgerichte leerwegen vmbo	Gemengde/theoretische leerweg vmbo	Havo	Vwo
De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.	99	97	100	100
De school evalueert jaarlijks de resultaten van haar leerlingen.	86	87	80	93
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	62	48	80	74
De school waarborgt de kwaliteit van het schoolexamen en van andere toetsinstrumenten.	79	66	71	64
De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit van de samenleving.	-	69	50	47
Alle indicatoren voldoende, exclusief burgerschap	49	25	45	45

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## Opbrengstgericht werken

**Nadruk op evaluatie** • Opbrengstgericht werken bestaat idealiter uit drie fasen: het meten en analyseren van behaalde resultaten van leerlingen, het stellen van doelen en het uitvoeren van maatregelen ter verbetering van de leerprestaties. Bij de beoordeling van opbrengstgericht werken heeft de inspectie vooralsnog de nadruk gelegd op de eerste fase: het meten en analyseren van de leerlingresultaten. Slechts 15 tot 28 procent van de scholen past al deze facetten van het opbrengstgericht werken toe (tabel 2.2d). De beroepsgerichte leerwegen in het vmbo doen het iets beter dan de andere schoolsoorten.

**Tabel 2.2d**

Percentage afdelingen dat opbrengstgericht werkt naar schoolsoort, in 2009/2010 (n havo=51; n vwo=55), 2010/2011 (n beroepsgerichte leerwegen van het vmbo=105) en in 2011/2012 (n gemengde/theoretische leerweg vmbo=126)

	Beroepsgerichte leerwegen vmbo	Gemengde/theoretische leerweg vmbo	Havo	Vwo
De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	74	66	63	50
De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.	92	91	98	98
De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.	47	62	64	57
De school evalueert jaarlijks de resultaten van haar leerlingen.	86	87	80	93
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	62	48	80	74
Alle indicatoren voldoende	28	17	20	15

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## 2.3 Het onderwijsproces in de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo

**Gedetailleerd onderzoek** • In het schooljaar 2011/2012 heeft de inspectie meer in detail de kwaliteit van het onderwijs in de gemengde en theoretische leerweg van het vmbo onderzocht. Hierbij is onderzoek gedaan op een representatieve steekproef van 126 afdelingen of op zichzelf staande scholen voor vmbo gemengde en/of theoretische leerweg. De resultaten zijn hierboven deels opgenomen, maar worden in deze paragraaf uitgebreider besproken.

**Examens** • Jaarlijks doen ongeveer 50.000 leerlingen in de gemengde of theoretische leerweg van het vmbo examen. Van deze leerlingen blijken er 6.500 (13 procent) examen in de gemengde leerweg te hebben gedaan.

### Aanbod, onderwijstijd en schoolklimaat

**Leerstofaanbod** • In het algemeen is de inspectie tevreden over het inhoudelijke onderwijsaanbod op de afdelingen met de gemengde of theoretische leerweg. Ze beoordeelt daarbij alleen of de scholen voldoen aan de wettelijke inhoudelijke eisen qua kerndoelen en exameneisen (zie bijlage 2, tabel 1).

**Geen gericht taalbeleid** • Op het gebied van taalbeleid heeft bijna de helft van de afdelingen geen systematisch aanbod. Scholen moeten extra taalondersteuning geven aan leerlingen die aantoonbare taalachterstanden hebben. De scholen moeten daarvoor nauwkeurig in kaart brengen welke leerlingen dit zijn en op welke gebieden/vaardigheden die achterstanden liggen. Alle leraren dienen in een gezamenlijke aanpak – dus niet alleen de leraar Nederlands – aan de verbetering van die achterstanden te werken (Inspectie van het Onderwijs, 2012a). Juist wat betreft dit laatste hebben veel afdelingen geen gericht beleid. Wel ziet de inspectie dat de aandacht voor het probleem van de zwakke taalvaardigheid van leerlingen toeneemt. Dit is het gevolg van de geplande invoering van de referentieniveaus voor taal (en ook voor rekenen). Verschillende scholen hebben in dat kader het aantal lessen voor het vak Nederlands uitgebreid en een taalcoördinator benoemd.



**Verlies van onderwijstijd** • Lesuitval komt in de gemengde/theoretische leerweg – net als elders – regelmatig voor. Bij een op de zeven afdelingen viel meer dan 5 procent van de lessen uit (zie bijlage 2, tabel 1). Ongeveer een op de zes leraren benut tijdens de lessen de onderwijstijd niet goed. Inspecteurs spreken van inefficiënt gebruik van de onderwijstijd als zij in drie kwart of meer van de bezochte lessen zien dat het overgrote deel van de leerlingen onvoldoende met de inhoud van de les bezig is. Meestal gaat het om verlies van onderwijstijd aan het begin en einde van een les.

**Schoonklimaat meestal voldoende** • Het schoolklimaat is bij bijna alle afdelingen voldoende (zie bijlage 2, tabel 1). De veiligheidsbeleving, de omgangswijze met elkaar en de rol van mentoren zijn beoordeeld. Verder heeft de inspectie – waar mogelijk – de leerlingen- en oudertevredenheid in ‘Vensters voor Verantwoording’ bij haar onderzoeken betrokken, maar niet als beoordelingscriterium gehanteerd.

### Didactisch handelen en afstemming

**Didactisch handelen** • Op de meeste afdelingen kan het overgrote deel van de leraren duidelijk uitleggen en is sprake van een taakgerichte werksfeer. Toch ontstaat over de toegepaste didactiek in de gemengde/theoretische leerweg geen beeld dat tot tevredenheid stemt. Op een derde van de scholen vinden leraren het moeilijk om de leerlingen actief bij de les te betrekken. Bovendien lukt het vaak niet om hun lessen af te stemmen op de verschillen tussen de leerlingen. Deze lessen zijn vaak saai en weinig op de leerlingen individueel gericht (zie bijlage 2, tabel 1).

**Afstemming onvoldoende** • Op weinig afdelingen stemmen de leraren hun lessen voldoende af op hun leerlingen. Gezien de diversiteit van de leerlingen in de gemengde en theoretische leerweg beschouwt de inspectie dit als een zorgelijke tekortkoming. Leraren laten hier kansen liggen. Bij de afstemming op de leerbehoeften van de individuele leerling gaat het om meer complexe leraarsvaardigheden. De inspectie constateerde al eerder dat die in het voortgezet onderwijs onvoldoende zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2012c). Ook de manier waarop leraren feedback geven aan de leerlingen beschouwt de inspectie als onvoldoende. Uit onderzoek (o.a. Hattie, 2009) is bekend dat goede feedback op het leerproces het leren bevordert.

### Zorg en begeleiding

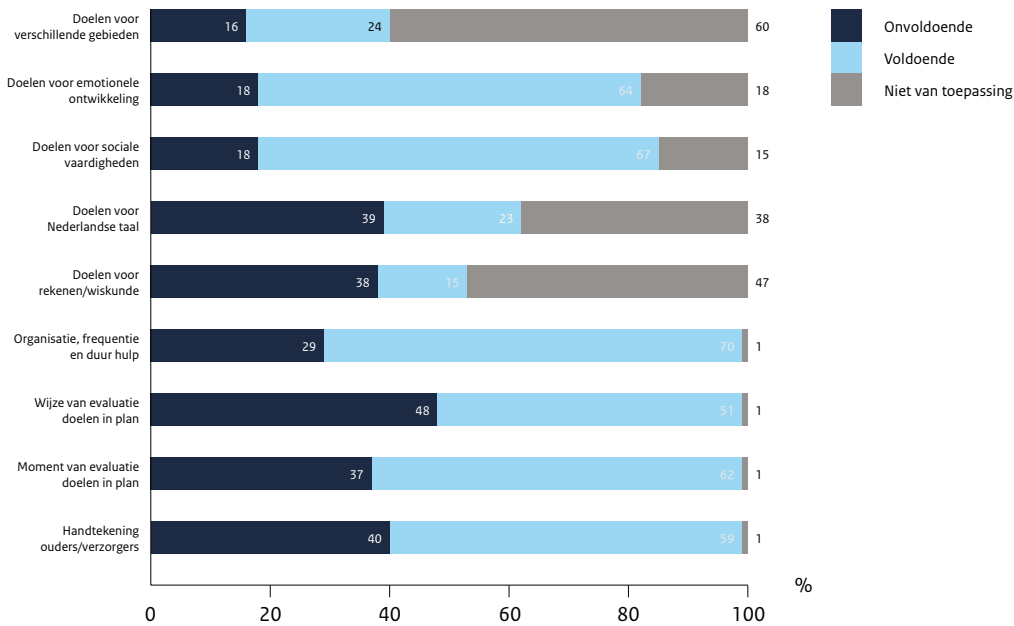
**Invoering methodeonafhankelijke toetsen** • Sinds twee jaar hanteert de inspectie als eis dat scholen in de onderbouw aan de hand van genormeerde toetsen nagaan bij welke leerlingen de ontwikkeling stagneert of achterblijft. Dat is bijvoorbeeld belangrijk om te kijken of ze het referentieniveau voor taal en rekenen halen en of leerlingen bepaalde achterstanden hebben. Twee derde van de afdelingen met de gemengde/theoretische leerweg heeft deze methodeonafhankelijke toetsen ingevoerd. Het is de vraag of de scholen die deze toetsen niet hebben, voldoende inzicht hebben in het niveau van kennis en vaardigheden van hun leerlingen. Scholen moeten niet alleen een begintoeets, maar ook een vervolgtoeets afnemen om iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling van de leerling en het effect van het onderwijsaanbod.

**Zorg te weinig cyclisch** • Afdelingen met de gemengde/theoretische leerweg beschikken over een veelheid aan gegevens over wat leerlingen aan zorg nodig hebben, zeker in de onderbouw. De invoering van goede elektronische leerlingvolgsystemen heeft hier zeker aan bijgedragen. De zorg wordt echter te weinig uitgevoerd in een cyclus. Direct na signalering en analyse van welke zorg nodig is, zou duidelijk moeten zijn wie de afgesproken interventies uitvoert, op welke manier en met welk doel. Na de afgesproken periode moet geëvalueerd worden of de doelstelling is behaald en moet die evaluatie in het zorgteam opnieuw worden gerapporteerd. Vervolgens dient jaarlijks of tweejaarlijks op schoolniveau bekeken te worden welke interventies het meest effectief zijn. Ongeveer een derde van de afdelingen met de gemengde/theoretische leerweg doet dit onvoldoende (zie bijlage 2, tabel 1).

**Inhoud handelingsplannen** • De handelingsplannen van leerlingen met leerlinggebonden financiering (lgf) en leerlingen met leerwegondersteuning (lwoo) blijken voor het merendeel gericht te zijn op verbetering van het sociaal en emotioneel gedrag en veel minder op het aanleren van cognitieve vaardigheden. Ongeveer 40 procent van de handelingsplannen is incompleet. Soms ontbreekt de duur

van de ingezette actie, soms ontbreekt de evaluatiewijze en in 40 procent van de plannen ontbreekt de handtekening van de ouders (figuur 2.3a). De handelingsplannen voor de lgf-leerlingen zijn completer dan die voor lwoo-leerlingen.

**Figuur 2.3a**  
Beoordeling handelingsplannen lgf- en lwoo-leerlingen in de gemengde/theoretische leerweg (in percentages, n=505)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Meeste lwoo-leerlingen in gemengde klassen** • 20 procent van de gemengde/theoretische leerwegen plaatst lwoo-leerlingen in leerjaar 1 en 2 in aparte lwoo-klassen. De overige lwoo-leerlingen worden geplaatst in gemengde klassen, waarin ook leerlingen zonder indicatie zitten. Vanaf leerjaar 3 heeft nog maar 3 procent van de scholen aparte lwoo-klassen. Een dergelijke situatie vereist speciale aandacht bij de leraren voor de afgesproken acties voor lwoo-leerlingen in de handelingsplannen. Van deze speciale aandacht heeft de inspectie weinig in de lessen kunnen waarnemen. De vraag rijst in dit verband: wie is regisseur van de handelingsplannen in zulke situaties? Is dit elke individuele leraar, is dit de mentor of is dit de zorgcoördinator?

**Functie en rol zorgcoördinator** • Van de gemengde/theoretische afdelingen heeft 97 procent een zorgcoördinator en van hen heeft 72 procent een speciale opleiding of training voor de functie gevolgd. Meestal was dat een post-hbo-opleiding of master. De rol en de taken van de zorgcoördinatoren verschillen per school. Op ruim de helft van de afdelingen begeleidt de zorgcoördinator eigen leerlingen en op drie kwart van de afdelingen begeleidt de zorgcoördinator ook docenten. In veel mindere mate houdt de zorgcoördinator zich bezig met de aansturing van het mentoraat (14 procent) of met het management van de afdeling (11 procent). Gemiddeld heeft de zorgcoördinator veertien uur per week voor al zijn taken. De inspectie vindt de afstand van de zorgcoördinator ten opzichte van de mentoren en het management groot. Het gevaar dreigt dat de zorg geen deel uitmaakt van de integrale onderwijskwaliteit van een afdeling.

### **Kwaliteitszorg**

**Kwaliteitszorg nog onvoldoende** • De meeste gemengde/theoretische afdelingen evalueren jaarlijks de resultaten van hun leerlingen (zie bijlage 2, tabel 1). Maar de evaluatie van de leskwaliteit blijft op de helft van de scholen nog achter. Schoolleidingen hebben te weinig inzicht in de kwaliteit van het pedagogisch-didactisch handelen in de klas. Daarnaast is de kwaliteit van de toetsen en schoolexamens maar op twee derde van de onderzochte scholen gewaarborgd.

### **Opbrengstgericht werken**

**Te weinig opbrengstgericht werken** • Nog geen 20 procent van de gemengde/theoretische afdelingen werkt in alle opzichten opbrengstgericht. De inspectie ziet wel dat op vrijwel alle scholen de voortgangsregistratie van leerlingen op orde is en dat jaarlijks evaluatie van de opbrengsten plaatsvindt. Opbrengstgericht werken lijkt zich echter nog weinig uit te strekken tot het primaire onderwijs- en begeleidingsproces. Zo ontmoeten inspecteurs slechts bij uitzondering mentoren die leerlingen consequent aanspreken op hun prestaties in relatie tot wat van hen verwacht mag worden. Mentoren richten zich vooral op het welzijn van de leerlingen. Daarnaast benutten leraren nog te weinig methode-onafhankelijke instrumenten om de voortgang van leerlingen vast te stellen en houden zij in hun lessen nog onvoldoende rekening met dit soort gegevens.

## 2.4 De kwaliteit van het praktijkonderwijs

**Beoordeling praktijkscholen** • In het schooljaar 2011/2012 heeft de inspectie een groep van 26 praktijkscholen onderzocht. Op deze scholen heeft zij de opbrengsten en de kwaliteit van het onderwijsproces beoordeeld. Bij de praktijkscholen beoordeelt de inspectie niet de behaalde examenresultaten, maar de plaatsing en de bestendigheid van die plaatsing in een arbeidssituatie of in een opleidingsituatie, meestal een vervolgscholing in het mbo op niveau 1 of 2 (zie hoofdstuk 7).

**Referentieniveaus** • Voor praktijkscholen geldt het referentieniveau 1F als streefdoel voor taal en rekenen, maar geen van de onderzochte praktijkscholen denkt dat dat niveau voor alle leerlingen haalbaar is. Drie kwart van de scholen bepaalde in schooljaar 2011/2012 het behaalde niveau, onder andere door het gebruik van landelijk genormeerde toetsen. De scholen denken dat ongeveer 30 procent van de leerlingen het taalniveau 1F zal halen en ongeveer 20 procent het rekenniveau 1F. Scholen vermoeden dat de invoering van de referentieniveaus gevolgen zal hebben voor de doorstroom naar het vervolgonderwijs.

**Uitstroomprofiel** • In het algemeen is de kwaliteit van praktijkscholen goed. Maar ondanks landelijke afspraken heeft 30 procent van de scholen niet altijd voor elke leerling een individuele leerroute opgesteld (zie bijlage 3, tabel 1). Ze vinden het vooral moeilijk om de eigen leerdoelstellingen van de leerling in het ontwikkelingsplan tot hun recht te laten komen. Een deel van de praktijkscholen werkt in de eerste leerjaren nog vrij klassikaal met een uniform aanbod voor alle leerlingen. Aan het einde van het tweede of derde leerjaar spreken de meeste scholen een uitstroomprofiel met de leerling af. Meestal is dit geformuleerd als een toekomstig arbeids- en/of scholingsperspectief. De stageplaats en het bijbehorende onderwijs worden hier vervolgens op afgestemd.

**Taalbeleid** • Het taalbeleid is op drie vijfde van de onderzochte scholen onvoldoende (zie bijlage 3, tabel 1). Sommige scholen menen geen aanvullend taalaanbod ter bestrijding van taalzwakte te hoeven geven, omdat alle leerlingen zwak in taal zijn. Mede als gevolg hiervan is op bijna een derde van de scholen de zorg niet planmatig en cyclisch, terwijl alle leerlingen in het praktijkonderwijs in enigerlei mate zorgleerlingen zijn. Deze omissies duiden erop dat van een doel- en persoonsgerichte aanpak van onderwijs, begeleiding en zorg op een substantieel deel van de praktijkscholen geen sprake is.

**Aanbod, leertijd en schoolklimaat positief** • De scholen voor praktijkonderwijs hebben de afgelopen tien jaar een ingrijpende verandering doorgemaakt: van scholen waar voornamelijk activiteiten plaatsvonden met het oog op het welzijn van leerlingen, tot scholen die gericht zijn op het aanspreken van alle mogelijkheden van de leerling. De doelstelling daarbij is om die leerling in de toekomst zelfstandig te laten werken, wonen en leven. De focus op werken heeft gezorgd voor een doelgerichtere aanpak van het onderwijs en de begeleiding. Er zijn goede leermiddelen, er is afwisseling in lesactiviteiten en het schoolklimaat is gericht op het creëren van zelfvertrouwen en rust (zie bijlage 3, tabel 1).

**Lesgeven kan meer persoonsgericht** • De inspectie is positief over het didactisch handelen op praktijkscholen (zie bijlage 3, tabel 1). Zo is de actieve betrokkenheid van leerlingen groot. Zorgen bestaan, net als bij de andere schoolsoorten in het voortgezet onderwijs, over de afstemming van het onderwijs op de onderwijsbehoeften van leerlingen. Vooral in de onderbouw zouden leraren hun lessen beter moeten afstemmen op deze leerbehoeften.

**Evaluatie handelingsplannen ontbreekt vaak** • Ongeveer een kwart van de scholen heeft geen goed volgsysteem om de ontwikkeling van leerlingen bij te houden. Uit een analyse van de handelingsplannen van praktijkschoolleerlingen bleek dat ongeveer een derde van deze plannen nog niet voldoet aan belangrijke criteria. Met name de wijze en het tijdstip waarop de evaluatie van handelingsplannen zal plaatsvinden, ontbreken vaak (zie bijlage 3, figuur 1).

**Kwaliteitszorg** • Scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs zijn meestal niet groot en vormen vaak een zelfstandige eenheid. De kwaliteitszorg op deze kleine scholen is redelijk goed. Wel ontbreekt het op te veel praktijkscholen aan systematisch zicht op het onderwijs- en begeleidingsproces in de klas (zie bijlage 3, tabel 1).

## 2.5 Zwakke en zeer zwakke afdelingen

**Ontwikkelingen in arrangementen** • Jaarlijks verandert bij ongeveer 10 procent van afdelingen in het voortgezet onderwijs het toezichtarrangement. Dit zijn (zeer) zwakke afdelingen die zich verbeteren of afdelingen die juist zwak of zeer zwak worden.

Tabel 2.5a geeft de kwaliteit op 1 september 2012 weer van afdelingen die in 2010 zwak of zeer zwak waren. Twee derde van de afdelingen die in 2010 (zeer) zwak waren, had in 2012 de kwaliteit weer op orde. Er zijn verschillen in verbeteringsnelheid tussen de scholen. Een verbetertraject kan tussen een en drie jaar duren. Langere trajecten komen steeds minder voor, onder andere omdat de inspectie bij een daling van de opbrengsten schoolbesturen onmiddellijk waarschuwt en deze al maatregelen kunnen nemen.

**Tabel 2.5a**

Toezihtarrangementen op 1 september 2012 van afdelingen die op 1 september 2010 zwak of zeer zwak waren (in percentages, n=277)

	Zeër zwak	Zwak	Basis
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	0	24	76
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	0	41	59
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	2	36	62
Havo	3	24	73
Vwo	5	28	67
<b>Totaal</b>	<b>3</b>	<b>31</b>	<b>66</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Zwakke en verbeterde afdelingen in 2011/2012** • Veruit de meeste afdelingen worden zwak of zeer zwak vanwege onvoldoende opbrengsten. Bij de meeste afdelingen gaat dit samen met tekortkomingen in het onderwijsproces. Zo zijn de leerlingen vaak niet actief betrokken bij de lessen, is het aanbod voor taalzwakke leerlingen niet op orde en volgt de school niet systematisch de ontwikkeling van de leerlingen (tabel 2.5b). Ook op andere kenmerken van het onderwijsproces laten de afdelingen die in 2011/2012 zwak zijn geworden of gebleven, vaker tekortkomingen zien dan andere afdelingen. Van de scholen die zwak zijn geweest, heeft drie kwart na een intensief verbetertraject alle basiskenmerken van het onderwijsproces op orde. De overige scholen hebben slechts een enkel aspect nog niet verbeterd.

**Tabel 2.5b**

**Percentage afdelingen waar het onderwijsproces voldoende is, uitgesplitst naar (zeer) zwakke en verbeterde afdelingen, in 2011/2012 (n=154)**

	Verbeterd	(Zeer) zwak
	n=60	n=94
De aangeboden leerinhouden in de onderbouw voldoen aan de wettelijke vereisten.	100	94
De aangeboden leerinhouden in de bovenbouw zijn dekkend voor de examenprogramma's.	100	96
De school met een substantieel percentage taalzwakke leerlingen heeft bij alle vakken een aanbod aan leerinhouden dat past bij de talige onderwijsbehoeften van deze leerlingen.	87	67
De school heeft inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.	100	98
Het personeel van de school zorgt ervoor dat de leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.	100	100
De mentoren stimuleren het welbevinden en de motivatie van de leerlingen.	100	97
De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.	100	89
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	98	85
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	98	66
De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	100	80
De school voert de zorg planmatig uit.	83	81
Alle indicatoren voldoende	75	31

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Kwaliteitszorg** • (Zeer) zwakke afdelingen zijn vaak onvoldoende op meerdere onderdelen van kwaliteitszorg. De meerderheid van de scholen die (zeer) zwak worden, borgt de kwaliteit van het toetsinstrumentarium niet en een aanzienlijk deel evalueert de opbrengsten en het onderwijsleerproces niet systematisch (tabel 2.5c). Bij verbeterde afdelingen is daarentegen niet alleen het onderwijsproces op orde gekomen, maar is ook de interne kwaliteitszorg sterk verbeterd.

**Tabel 2.5c**

Percentage afdelingen waar de kwaliteitszorg voldoende is, uitgesplitst naar (zeer) zwakke en verbeterde afdelingen, in 2011/2012 (n=154)

	Verbeterd	(Zeer) zwak
	n=60	n=94
De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.	100	95
De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen.	97	71
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	87	53
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	98	76
De school waarborgt de kwaliteit van het schoolexamen en van andere toetsinstrumenten.	88	46
Alle indicatoren voldoende	72	26

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## 2.6 Leerlingstromen in het voortgezet onderwijs

### Instroom

**Deelname havo en vwo** • Jaarlijks gaan ongeveer tweehonderdduizend leerlingen voor het eerst naar het voortgezet onderwijs. Jarenlang was sprake van een stijging van de deelname aan havo en vwo, terwijl het aandeel leerlingen in het vmbo daalde (OCW, 2012b). De laatste drie jaar lijkt de spreiding van leerlingen over de schoolsoorten te stabiliseren. Ongeveer de helft van de leerlingen gaat naar havo of vwo, terwijl de andere helft naar vmbo, praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs gaat. Ook binnen het vmbo is de verdeling van leerlingen over de leerwegen stabiel.

**Homogene klassen** • Steeds meer leerlingen beginnen het voortgezet onderwijs in een categorale klas. Tussen 2008 en 2012 is het percentage leerlingen in een categorale klas in leerjaar 1 gestegen van 33 naar 39 procent. Meer nog kent het tweede leerjaar op veel scholen een homogene samenstelling. De inspectie schat dat op ongeveer een kwart van de vmbo-scholen in leerjaar 2 vmbo-brede klassen voorkomen. Uit andere onderzoeken blijkt dat klassen – zeker vanaf leerjaar 2 – in toenemende mate homogeen zijn samengesteld (o.a. Onderwijsraad, 2010).

### Doorstroom binnen het voortgezet onderwijs

**Doorstroom naar hoger schooltype** • Binnen het voortgezet onderwijs bestaan er verschillende mogelijkheden om door te stromen. In de onderbouw stromen meer leerlingen op dan af. Leerlingen kunnen doorstromen van vmbo-b naar vmbo-k, van vmbo-g/t naar havo, en van havo naar vwo. Hoewel de doorstroom van de kaderberoepsgerichte leerweg naar de gemengde/theoretische leerweg wettelijk gezien mag, wordt van deze mogelijkheid nauwelijks gebruikgemaakt. In de overige schoolsoorten vindt doorstroom wel regelmatig plaats.

**Van vmbo-g/t naar havo** • Momenteel stroomt meer dan 20 procent van de gediplomeerden uit de theoretische leerweg door naar het havo (Neuvel en Van Esch, 2010). De doorstroom van de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo naar het havo neemt wel licht af (OCW, 2012a). In 2011/2012 verschilden de toelatingseisen tot havo-leerjaar 4 per school. Ongeveer een vijfde van de scholen hanteert een doubleerverbod voor doorgestroomde vmbo-leerlingen in havo 4 (Inspectie van het Onderwijs, 2012b). De VO-raad heeft nu een code opgesteld om eenduidige toelatingsvoorwaarden te creëren.

**Examenprestaties doorstromers met een vmbo-g/t-diploma** • Bij het examen 2011 had ruim 14 procent van de havo-examenkandidaten eerder een diploma in de theoretische leerweg van het vmbo gehaald. De examencijfers van havo-leerlingen met een vmbo-diploma waren een tiende punt lager dan die van de reguliere havo-leerlingen. In 2011 slaagde 86 procent van de reguliere kandidaten voor het eindexamen havo, terwijl dit slaagpercentage onder de doorstromers vanuit de gemengde/theoretische leerweg op 84 procent lag. Deze bevindingen zijn vergelijkbaar met die van Neuvel, Van Esch en Westerhuis (2011), die concluderen dat het rendement van de havo-leerlingen met een diploma van de theoretische leerweg iets lager ligt dan bij reguliere havo-leerlingen.

**Van havo naar vwo** • Na het havo is de opstroom naar vwo geringer: minder dan 5 procent van de havo-gediplomeerden zet deze stap. Ruim 3 procent van de vwo-examenkandidaten had in 2011 eerder een havo-diploma gehaald. De vwo-examenscores van de havo-gediplomeerden blijken gemiddeld 0,3 punt lager te liggen dan die van de gewone vwo'ers. Het slaagpercentage onder de havisten in het vwo lag in 2011 ruim 2 procent lager dan dat van reguliere vwo'ers.

**Vavo** • Het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) biedt een substantieel aantal leerlingen een extra kans op het behalen van een vo-diploma. In 2011 zaten 14.800 leerlingen op het vavo (OCW, 2012b). Het gaat vaak om gezakte leerlingen of om leerlingen uit de voorexamenklas van een afdeling vmbo-t, havo of vwo. Ongeveer 5 procent van het totale aantal examenleerlingen maakt van deze zogenaamde 'Rutterregeling' gebruik. Voor het bewandelen van deze route zijn samenwerkingsovereenkomsten nodig tussen de vo-scholen en de vavo's. Per stad of streek verschillen de overeenkomsten qua inhoud en aantal. Dit leidt tot de situatie dat in de ene plaats veel leerlingen deze overstap maken en op een andere plaats weinig leerlingen.

### **Overgangen naar middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs**

**Van praktijkonderwijs naar mbo** • Ruim 30 procent van de leerlingen gaat na het praktijkonderwijs naar het middelbaar beroepsonderwijs. Scholen geven aan dat dit mede komt door een beperkt aanbod van aantrekkelijke arbeidsplaatsen voor praktijkschoolleerlingen en door de relatief hoge status van een scholingsplaats in het mbo. Ongeveer twee derde van deze leerlingen behaalt daar ook een diploma (zie hoofdstuk 7).

**Van beroepsgerichte leerweg naar mbo** • Leerlingen uit de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo stromen voornamelijk door naar de roc's (OCW, 2012a). Van de leerlingen uit de beroepsgerichte leerwegen stroomt ongeveer 95 procent door naar het mbo. Bij leerlingen uit de gemengde en de theoretische leerweg ligt het percentage dat doorstroomt naar het mbo iets lager (84,7 en 75,8 procent). Een deel van deze leerlingen gaat door naar het havo.

**VM2-experimenten** • Voor de leerlingen in de beroepsgerichte leerwegen zijn er het leerwerktraject, de VM2-route (doorlopende leerlijn vmbo-mbo niveau 2) of vergelijkbare routes die uitval vóór het behalen van de startkwalificatie moeten voorkomen. Van de experimenten met de VM2-aanpak, waarbij leerlingen uit de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo onder hetzelfde dak van hun middelbare school ook de mbo-opleiding op niveau 2 volgen, lijken de eerste resultaten positief (zie bijvoorbeeld Van Schoonhoven, Heijns, Bouwmans en Weijers, 2011). Er is minder schooluitval.

**Hoger mbo-diploma** • Veel vmbo-leerlingen halen een diploma op een hoger mbo-niveau dan waarop ze zijn ingestroomd. Ongeveer een derde van de leerlingen uit de basisberoepsgerichte leerweg haalt een diploma op niveau 3 of 4. Vanuit de kaderberoepsgerichte leerweg haalt 40 procent van de leerlingen een niveau 4-diploma (zie hoofdstuk 7).

**Van havo en vwo naar hoger onderwijs** • Ruim drie kwart van de havisten ging in 2011 door naar het hbo. Van de vwo-gediplomeerden ging twee derde door naar het wetenschappelijk onderwijs.

## 2.7 Professionalisering van het onderwijspersoneel

**Professionalisering van leraren** • Tijdens een verkennend onderzoek naar leraren in het voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2013) bleek dat slechts op de helft van de scholen echt zicht is op de kwaliteit van het handelen van leraren in de klas. Waar dit het geval is, gebeurt dit aan de hand van systematische lesobservaties en/of enquêtes onder leerlingen. Op de overige scholen gebeurt dit incidenteel of niet. Vaksecties en teams kunnen hierbij een grotere rol spelen dan ze nu doen.

**Rol schoolleiders en leraren** • Schoolleiders stellen over het algemeen ruimte en faciliteiten beschikbaar voor externe scholingen. In het voortgezet onderwijs gaat het hierbij vaak om individuele aanvragen. Die hebben vooral betrekking op eigen voorkeuren van de leraar, niet op het schoolbeleid. Zo is de scholing vaak niet direct gericht op het pedagogisch-didactisch handelen in de klas. Schoolleiders sturen in toenemende mate op een combinatie van school- en personeelsontwikkeling. Dit is een positieve ontwikkeling. Toch blijkt dat een deel van de leraren zich aan professionaliseringsactiviteiten onttrekt. Dat hangt samen met een te positief zelfbeeld en het ontbreken van prestatieafspraken ten aanzien van hun functioneren (zie verder hoofdstuk 9).

## 2.8 Overig onderwijs

### Particulier voortgezet onderwijs

**Achtergrond** • In 2011/2012 waren er vijf aanbieders van niet-bekostigd voortgezet onderwijs, met in totaal 47 vestigingen. Aan 61 scholen zijn examenlicenties uitgegeven, dat wil zeggen dat deze scholen zelf examens mogen afnemen. Bij scholen zonder examenlicenties zijn de leerlingen aangewezen op staatsexamens.

In 2009 stonden nog 2.800 leerlingen ingeschreven bij deze niet-bekostigde exameninstellingen. In het schooljaar 2011/2012 is het aantal afgenomen tot circa 2.600 leerlingen. Ongeveer 30 procent van deze leerlingen staat ingeschreven voor het voortgezet onderwijs en circa 70 procent voor het vavo.

**Verandering in het toezicht** • In september 2012 is het besluit genomen het toezicht op deze instellingen op vergelijkbare wijze uit te oefenen als dat op het bekostigd onderwijs. Dat betekent dat het toezichtkader zelfstandige particuliere instellingen is ingetrokken en de vigerende toezichtkaders voor voortgezet onderwijs en vavo, in aangepaste vorm, leidend zijn voor het toezicht vanaf 2012. Daarom zullen alle vestigingen afzonderlijk met deze waarderingskaders worden beoordeeld in een bestandsopname tijdens het schooljaar 2012/2013. De inspectie publiceert de resultaten in het volgende Onderwijsverslag.

**Examenresultaten** • Bij het verlenen van de licenties in 2009 heeft de minister van OCW van de instellingen geëist dat ze binnen drie jaar examenresultaten behalen die op een vergelijkbaar niveau liggen als die van het bekostigd onderwijs. Deze opdracht is tweeledig: enerzijds moet het verschil tussen het cijfer van het schoolexamen en van het centraal examen kleiner worden, anderzijds moet het gemiddelde cijfer voor de centrale examens omhoog. De cijfers over 2012 laten een positieve ontwikkeling zien (zie hoofdstuk 7).

### Nederlands onderwijs in het buitenland

**NTC-scholen** • Nederlands voortgezet onderwijs in het buitenland vindt vooral plaats op de Nederlandse taal- en cultuurscholen (NTC-scholen). Op deze scholen krijgen leerlingen 120 uur per schooljaar les in de Nederlandse taal en cultuur, als aanvulling op of onderdeel van het lokale of internationale onderwijs. In het schooljaar 2011/2012 waren er in totaal 102 NTC-scholen met een afdeling voor voortgezet onderwijs. Op de NTC-scholen kunnen leerlingen worden opgeleid voor een diploma of een certificaat, zoals een Certificaat Nederlands als Vreemde Taal (CNaVT), een IB-examen Nederlands, het Staatsexamen Nederlands of het Staatsexamen Nederlands als tweede taal (NT2).



**Nederlandse dagscholen en afstandsonderwijs** • Naast NTC-scholen zijn er negentien volledig Nederlandse dagscholen die behalve basisonderwijs ook voortgezet onderwijs aanbieden. Leerlingen volgen hier hetzelfde curriculum als de leerlingen in het voortgezet onderwijs in Nederland. Voor leerlingen die niet in staat zijn – bijvoorbeeld door de reisafstand – om Nederlands onderwijs in schoolverband te volgen, bestaan er vier instellingen voor afstandsonderwijs.

**Kwaliteit NTC-scholen** • In het schooljaar 2011/2012 zijn veertig NTC-scholen bezocht. 38 scholen kregen basistoezicht, twee scholen hadden onvoldoende kwaliteit. Op de zwakke scholen constateerde de inspectie onvoldoende kwaliteit en/of risico's. Het ging daarbij vooral om onvoldoende kwaliteit in de zorg en begeleiding van leerlingen en de doorvertaling hiervan naar de lessen. Daarnaast werd de kwaliteitszorg als onvoldoende beoordeeld.

## 2.9 Financiën en wet- en regelgeving

### Financiën

**Daling aantal risicobesturen** • Het aantal besturen met mogelijke risico's voor de financiële continuïteit in het voortgezet onderwijs is eind 2011 licht gedaald. In 2012 waren er bij 35 besturen financiële risico's gedetecteerd. Het jaar ervoor ging het nog om 39 besturen.

**Financiële ruimte neemt af** • De ontwikkelingen in de onderliggende kengetallen tonen dat de financiële ruimte in het voortgezet onderwijs afneemt (OCW, 2012b; CBS, 2012). Met name de rentabiliteit is de laatste jaren gedaald. Deze is afgenomen van 1,50 in 2007 tot -0,90 in 2011. Sinds 2010 is de rentabiliteit negatief. Ook de liquiditeit daalt, van 1,60 in 2007 tot 1,08 in 2011. De solvabiliteit is daarentegen door de jaren heen in het voortgezet onderwijs ongeveer gelijk gebleven (zie hoofdstuk 10).

### Wet- en regelgeving

**Onderwijstijd** • In het schooljaar 2011/2012 is op 67 procent van de onderzochte scholen in alle leerjaren voldoende onderwijstijd gerealiseerd. Dit is een daling ten opzichte van het schooljaar 2010/2011, toen het drie op de vier scholen lukte om voldoende onderwijstijd in alle leerjaren te realiseren. Na een aantal jaren van stijging is sinds twee jaar een daling ingezet. Met name in het vmbo en het vwo lijken relatief veel scholen onvoldoende onderwijstijd te realiseren. Daartegenover is in het havo een verbetering te zien ten opzichte van vorig jaar. Alleen in het praktijkonderwijs voldeden alle onderzochte scholen.

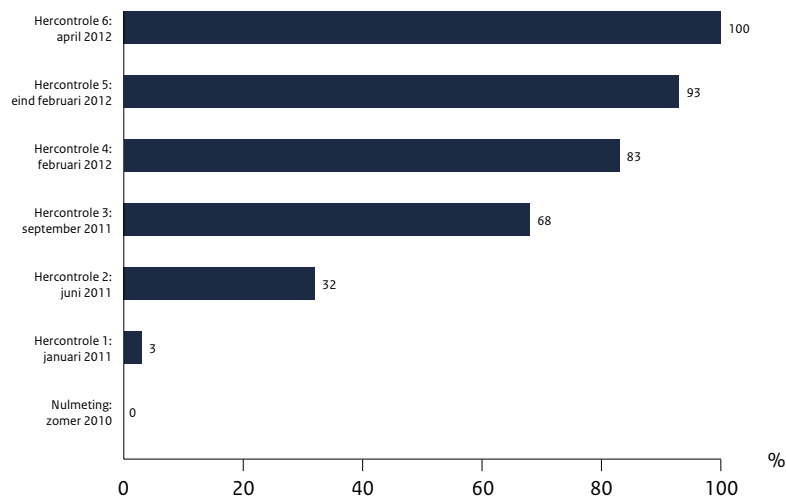
**Urentekort** • Ongeveer de helft van de onderzochte scholen realiseert te weinig onderwijstijd in één leerjaar en de andere helft in twee of meer leerjaren. Het tekort loopt uiteen van 77 uur tot 6 uur te weinig. Het gemiddelde tekort bedraagt 31 uur. Gemiddeld realiseren scholen overigens 40 uur boven de norm.

**Redenen van te weinig onderwijstijd** • Ongeveer drie kwart van de scholen met een tekort geeft aan dat dit wordt veroorzaakt door frequente kortdurende ziekte van docenten en op de helft van de scholen komt het (ook) door langdurige ziekte. Een te krappe programmering blijkt op een derde van de scholen de veroorzaker te zijn. In een beperkt aantal gevallen zijn niet-vervulde vacatures de oorzaak. De inspectie oefent op de groep scholen die te weinig onderwijstijd gerealiseerd hebben verscherpt toezicht uit.

**Maatwerkactiviteiten** • In het beoordelingskader onderwijstijd van de inspectie staat dat veertig klokuren maatwerkactiviteiten tot de gerealiseerde onderwijstijd gerekend mogen worden. Ruim 80 procent van de vmbo-, havo- en vwo-afdelingen biedt maatwerkactiviteiten aan. In het praktijkonderwijs is dat bij twee van de vijf scholen het geval. De hoeveelheid maatwerkuren en de invulling van het maatwerk lopen per school uiteen. Maatwerkuren zijn niet voor alle leerlingen verplicht.

**Ouderbijdrage** • Bij de aanvang naar het onderzoek naar de ouderbijdrage in 2010 bleken veel scholen een onderscheid te maken tussen een zogeheten ‘algemene ouderbijdrage’ en bijdragen voor schoolkosten (zoals excursies, werkweken, extra lesmaterialen en borgregeling). Veel scholen dachten dat de vrijwilligheid van de ouderbijdrage alleen voor de eerste categorie gold. De wet maakt dit onderscheid echter niet en formuleert in artikel 24a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) dat alle geldelijke bijdragen vrijwillig zijn.

**Figuur 2.9a**  
**Percentage scholen dat geheel voldoet aan de wet op hercontroles ouderbijdragen tussen zomer 2010 en april 2012 (n=88)**



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Communicatie over ouderbijdrage** • De inspectie meent daarom dat scholen de vrijwilligheid voor elke gevraagde bijdrage eenduidig en helder in de schoolgids en op de website van de school moeten communiceren. Ouders moeten kunnen kiezen voor welke extra of betere voorzieningen zij wel of niet willen betalen. In de eerste beoordelingsronde waren er vrij weinig scholen die alle wettelijke vereisten naleefden. Gaande het project voldeden steeds meer scholen aan de wettelijke vereisten (figuur 2.9a). Scholen en besturen zijn zich bewuster geworden van het vrijwillige karakter van elke aan ouders gevraagde bijdrage voor schoolkosten. De hoogte van de gevraagde bijdrage is geen onderwerp van onderzoek geweest.

## 2.10 Nabeschouwing

**Stijging examencijfers in 2012** • In 2012 is het gemiddelde cijfer voor het centraal examen gestegen. De stijging doet zich voor bij alle schoolsoorten: 0,3 bij de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo, 0,2 bij de kaderberoepsgerichte leerweg, 0,2 bij de gemengde/theoretische leerweg, 0,1 bij het havo en 0,1 bij het vwo. De stijging van examencijfers, en daarmee de afname van het verschil tussen het schoolexamen en centraal examen, heeft zich nog niet vertaald in minder (zeer) zwakke scholen, maar leidt de komende jaren mogelijk tot een afname van het aandeel zwakke en zeer zwakke scholen.

**Aangescherpte exameneisen** • De hogere resultaten lijken het effect van de aangescherpte exameneisen te zijn. De stijging lijkt het gevolg van zowel de inzet van de scholen als van de leerlingen. Scholen hebben ook meer dan ooit tevoren door eigen leraren of door externe partijen uitgevoerde examen-trainingen aangeboden om de leerlingen goed voorbereid de zittingen van het centraal eindexamen te laten ingaan. Leerlingen hebben zich gerealiseerd dat – meer dan in voorgaande jaren – zorgvuldige voorbereiding op het centraal examen noodzakelijk was. In 2013 komt er voor de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde nog een eis bij: er mag niet meer dan één vijf als eindcijfer op de cijferlijst staan bij havo en vwo.

**Van onderbouw naar bovenbouw** • De overgang van onderbouw naar bovenbouw bepaalt voor veel leerlingen de hoogte van het diploma in het voortgezet onderwijs. Sommige scholen waren daarin in het verleden ruimhartig, andere scholen beperkter. Een deel van de zwakke scholen en afdelingen geeft als oorzaak voor hun onvoldoende leerresultaten aan dat ze te ruimhartig zijn geweest in het kansbeleid. De inspectie juicht het daarom toe dat scholen gebruikmaken van methode- en leraarafhankelijke instrumenten om de capaciteiten van leerlingen in de onderbouw te meten. Op deze wijze is preciezer te bepalen voor welke leerlingen een reële kans bestaat om een hoger diploma te halen.

**Nieuw waarderingskader** • Het waarderingskader dat de inspectie gebruikt om het voortgezet onderwijs te beoordelen, dateert van 2007 en heeft tussentijds slechts kleine bijstellingen ondergaan. Naar het oordeel van de inspectie was een nieuw waarderingskader na vijf jaar noodzakelijk. De inspectie hanteert drie uitgangspunten voor het nieuwe waarderingskader: verbeterde opbrengstbeoordeling, uitbreiding en aanscherping van onderzoeksmethoden, en aandacht voor de schoolsoorten, leraarschap en financiën. Hieronder worden deze uitgangspunten kort uitgewerkt:

1. **Verbeterde opbrengstbeoordeling** • De beoordeling van de opbrengsten is aan vernieuwing toe. Het basisidee voor de vernieuwing is als volgt: de inspectie blijft uitgaan van het huidige scoremodel, maar streeft daarbij naar een nieuwe combinatie van – deels bestaande - relatieve en absolute maten. Door met absolute maten te werken zijn scholen in hun sturing op getallen minder afhankelijk van de resultaten van andere scholen.
2. **Uitbreiding en aanscherping van onderzoeksmethoden** • De inspectie wil valide en betrouwbare oordelen geven die recht doen aan de onderwijswerkelijkheid. Dat vraagt om een uitgebreidere set aan onderzoeksinstrumenten die flexibel kunnen worden ingezet, afhankelijk van het onderwerp van beoordeling. Zo zal het nodig zijn om op scholen expliciet aandacht te besteden aan de vraag hoe ze omgaan met achterstanden van leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2012a).
3. **Aandacht voor schoolsoorten, leraarschap en financiën** • Het waarderingskader wordt toegesneden op specifieke kwaliteitseisen die aan schoolsoorten gesteld worden. Daarnaast zal in het waarderingskader expliciet aandacht komen voor het leraarschap. Daarbij gaat het niet om de beoordeling van individuele leraren, maar om de wijze waarop scholen en leraren invulling geven aan de professionele ruimte om het vakmanschap te vergroten. Ook biedt het nieuwe waarderingskader ruimte om de oordelen van de inspectie vanuit het financiële toezicht zichtbaar te maken. Daarvoor zijn de jaarrekening en eventuele signalen de belangrijkste aanknopingspunten.

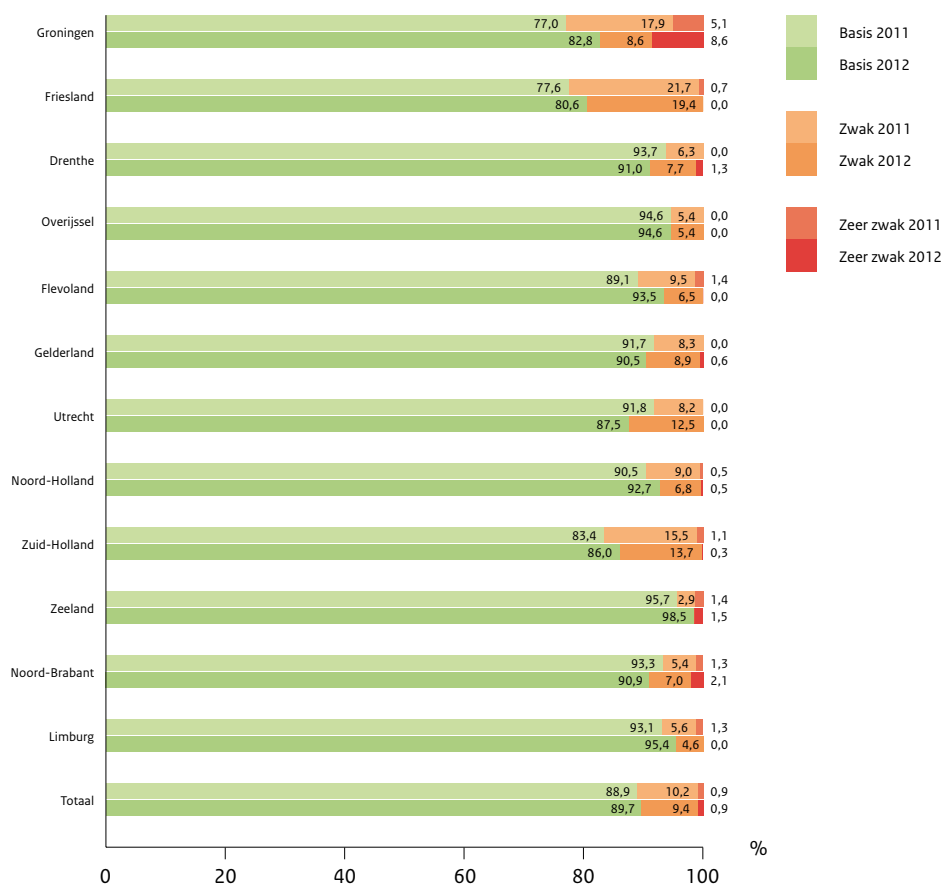
**Nieuwe definitie ‘opbrengstgericht werken’** • De inspectie grijpt de ontwikkeling van het nieuwe waarderingskader voor voortgezet onderwijs – in te voeren per januari 2013 – ook aan om de definitie van opbrengstgericht werken opnieuw onder de loep te nemen. Hierbij worden ook indicatoren betrokken die meer de actieve kant van opbrengstgericht werken benadrukken. Dit betekent dat de invulling van het begrip ‘opbrengstgericht werken’ die is gekozen voor het project ‘School aan zet’, in het kader van het Bestuursakkoord 2012-2015 (VO-raad en OCW, 2011), en die van de inspectie nauwer op elkaar zullen aansluiten. Hetzelfde geldt voor het begrip ‘omgaan met verschillen’.

## Literatuur

- CBS (2012). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2012*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- Hattie, J. (2009). *Visible Learning: A Synthesis of over 800 Meta-analyses Relating to Achievement*. London: Routledge.
- Inspectie van het Onderwijs (2012a). *Achterstandsbestrijding en referentieniveaus voor taal en rekenen in het vo. Wat staat scholen te doen?* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012b). *Doorstroming vmbo-havo 2011-2012. Over toelatingsbeleid en voortgangsnormen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012c). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Onderzoek naar leraren (werktitel)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Neuvel, J. & Esch, W. van (2010). *Van vmbo naar mbo: doorstroom en loopbaankeuzes. Monitor doorstroom vmbo-mbo: cohort 4 en 5*. 's-Hertogenbosch/Utrecht: ExpertiseCentrum BeroepsOnderwijs (ECBO).
- Neuvel, J., Esch, W. van, & Westerhuis, A. (2011). *Examencijfers vmbo en studiesucces op het havo*. 's-Hertogenbosch/Utrecht: ExpertiseCentrum BeroepsOnderwijs (ECBO).
- OCW (2012a). *Doorstroomatlas vmbo. De onderwijsloopbanen van vmbo'ers in kaart gebracht*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2012b). *Kerncijfers 2007-2011. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Onderwijsraad (2010). *Vroeg of laat. Advies over de vroege selectie in het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Schoonhoven, R. van, Heijns, D., Bouwmans, M., & Weijers, E. (2011). *Samenwerken aan VM2. Eindrapportage schooljaar 2010-2011*. 's-Hertogenbosch/ Utrecht: ExpertiseCentrum BeroepsOnderwijs (ECBO).
- VO-raad & OCW (2011). *Bestuursakkoord VO-raad – OCW 2012-2015*. Den Haag: VO-raad/OCW.

# Bijlage 1

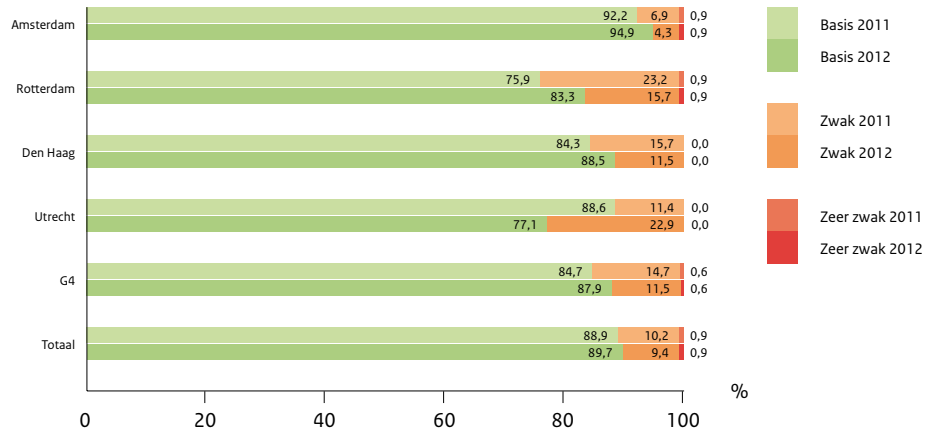
**Figuur 1**  
Toezichtarrangementen naar provincie op 1 september 2011 en 2012 (in percentages, n 2012=2.715)\*



\* cijfers 2011 en 2012 inclusief groen onderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Figuur 2**  
**Toezichtarrangementen naar G4 op 1 september 2011 en 2012 (in percentages, n 2012=2.715)\***



\* cijfers 2011 en 2012 inclusief groen onderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

# Bijlage 2

**Tabel 1**

Percentage gemengde/theoretische leerwegen van het vmbo dat als voldoende is beoordeeld op de indicatoren uit het waarderingskader voortgezet onderwijs in 2011/2012 (n 2011/2012=126)

	Voldoende	Niet van toepassing
<b>Aanbod</b>		
De aangeboden leerinhouden in de onderbouw voldoen aan de wettelijke vereisten van artikel 11a tot en met f van de WVO.	99	-
De aangeboden leerinhouden in de bovenbouw zijn dekkend voor de examenprogramma's.	100	-
De school met een substantieel percentage taalzwakke leerlingen heeft bij alle vakken een aanbod aan leerinhouden dat past bij de talige onderwijsbehoeften van deze leerlingen.	57	-
De school heeft een aanbod gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennis-making met de diversiteit van de samenleving.	99	-
Het leerstofaanbod is afgestemd op de beroepspraktijk van de betreffende sector.	99	-
<b>Tijd</b>		
De uitval van geplande onderwijsactiviteiten blijft beperkt.	85	-
Het ongeoorloofd verzuim van leerlingen is beperkt.	98	-
De leerlingen maken efficiënt gebruik van de onderwijstijd.	84	-
<b>Schoolklimaat</b>		
De school heeft inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.	96	-
Het personeel van de school zorgt ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.	99	-
De mentoren stimuleren het welbevinden en de motivatie van de leerlingen.	98	-
<b>Didactisch handelen</b>		
De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.	98	-
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	90	-
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	68	-
De leraren gaan na of de leerlingen de uitleg en/of de opdrachten begrijpen.	85	1
De leraren geven de leerlingen inhoudelijke feedback.	65	2
De leraren gebruiken bij de vormgeving van hun onderwijs de analyse van de prestaties van de leerlingen.	30	33
<b>Afstemming</b>		
De aangeboden leerinhouden maken afstemming mogelijk op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen.	84	3
De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.	16	4
De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	13	3
De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	74	2
<b>Begeleiding</b>		
De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	66	-
De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.	91	-
De school gebruikt de informatie van scholen en instellingen waar de leerlingen vandaan komen bij de begeleiding van de leerlingen.	100	-
De school begeleidt de leerlingen en de ouders/verzorgers bij de keuze van vervolgopleiding/arbeidsmarkt.	100	-

<b>Zorg</b>		
Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens bepaalt de school tijdig de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.	97	-
De school voert de zorg planmatig uit.	72	-
De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.	62	-
De leraren en de zorgfunctionarissen werken effectief samen.	95	-
<b>Kwaliteitszorg</b>		
De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.	97	-
De school evalueert jaarlijks de resultaten van haar leerlingen.	87	-
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	48	-
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	80	-
De school waarborgt de kwaliteit van het schoolexamen en van andere toetsinstrumenten.	66	-
De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit van de samenleving.	69	-

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012



# Bijlage 3

**Tabel 1**

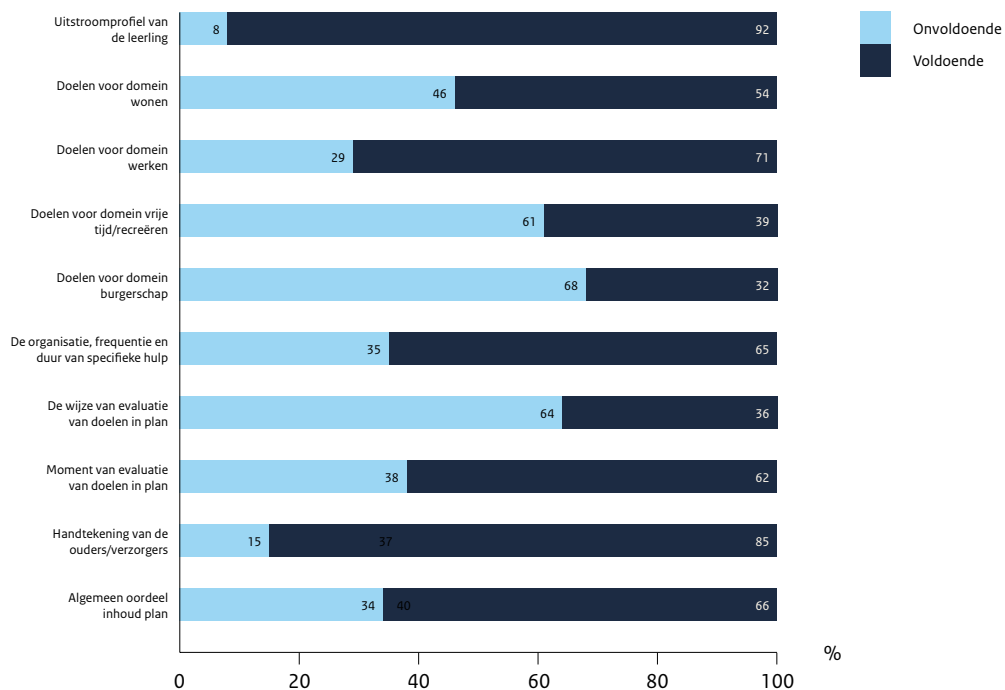
Percentage afdelingen voor praktijkonderwijs dat als voldoende is beoordeeld op de indicatoren uit het waarderingskader voortgezet onderwijs in 2011/2012 (n 2011/2012=26)

	Voldoende	Niet van toepassing
<b>Opbrengsten</b>		
De leerlingen in het praktijkonderwijs ontwikkelen zich volgens een individuele leerroute.	69	8
<b>Aanbod</b>		
De aangeboden leerinhouden in de onderbouw voldoen aan de wettelijke vereisten van artikel 10f van de WVO.	100	-
De school met een substantieel percentage taalzwakke leerlingen heeft bij alle vakken een aanbod aan leerinhouden dat past bij de talige onderwijsbehoeften van deze leerlingen.	38	-
De school heeft een aanbod gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennis-making met de diversiteit van de samenleving.	100	-
Het leerstofaanbod is afgestemd op de beroepspraktijk van de betreffende sector.	96	-
<b>Tijd</b>		
De uitval van geplande onderwijsactiviteiten blijft beperkt.	100	-
Het ongeoorloofd verzuim van leerlingen is beperkt.	100	-
De leerlingen maken efficiënt gebruik van de onderwijstijd.	100	-
<b>Schoolklimaat</b>		
De school heeft inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.	96	-
Het personeel van de school zorgt ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.	100	-
De mentoren stimuleren het welbevinden en de motivatie van de leerlingen.	100	-
De leraren bevorderen het zelfvertrouwen van de leerlingen.	100	-
<b>Didactisch handelen</b>		
De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof.	96	-
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	92	-
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	92	-
De leraren gaan na of de leerlingen de uitleg en/of de opdrachten begrijpen.	88	4
De leerlingen leren in een betekenisvolle context.	91	-
De leraren geven de leerlingen inhoudelijke feedback.	69	12
De leraren gebruiken bij de vormgeving van hun onderwijs de analyse van de prestaties van de leerlingen.	50	35
<b>Afstemming</b>		
De aangeboden leerinhouden maken afstemming mogelijk op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen.	92	4
De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.	62	4
De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	69	4
<b>Begeleiding</b>		
De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	77	-
De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.	85	-
De school begeleidt de leerlingen en de ouders/verzorgers bij de keuze van vervolgopleiding/arbeidsmarkt.	100	-

<b>Zorg</b>		
Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens bepaalt de school tijdig de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.	96	-
De school voert de zorg planmatig uit.	69	-
De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.	62	-
De leraren en de zorgfunctionarissen werken effectief samen.	96	-
<b>Kwaliteitszorg</b>		
De school heeft inzicht in de onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.	100	-
De school evalueert jaarlijks de resultaten van haar leerlingen.	88	-
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	54	-
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	85	-
De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit van de samenleving.	69	-

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Figuur 1**  
Beoordeling handelingsplannen in het praktijkonderwijs (in percentages, n=118)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

# 3

## (Voortgezet) speciaal onderwijs en regionale expertisecentra

3.1	De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs	100
3.2	De kwaliteit nader beschouwd	101
3.3	Zwakke en zeer zwakke scholen	104
3.4	Commissies voor de indicatiestelling	106
3.5	Overige ontwikkelingen	110
3.6	Financiën en wet- en regelgeving	113
3.7	Nabeschouwing	113

# Samenvatting

**Ontwikkeling kwaliteit** • In vergelijking met de andere onderwijssectoren is het aandeel zwakke scholen in het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs al jaren hoog. Bijna een op de vijf scholen in deze sector is (zeer) zwak. Het aantal scholen dat voldoet aan de basiseisen van de inspectie neemt de laatste jaren wel toe. De verbetering van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs verloopt echter in een trager tempo dan in de andere sectoren. In het schooljaar 2011/2012 hebben vooral scholen in cluster 4 zich verbeterd. In de clusters 2 en 3 is de kwaliteitsverbetering gestagneerd.

**Verbeterpunten** • De meeste scholen brengen de beginsituatie van leerlingen goed in kaart en stellen vervolgens een handlingsplan of ontwikkelingsperspectief op. Ook brengen zij de vorderingen en uitstroombestemmingen van de leerlingen steeds vaker in kaart. Dit zijn positieve ontwikkelingen. Een verbeterpunt is het afstemmen van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen. Vooral in het (voortgezet) speciaal onderwijs, waar veel kwetsbare leerlingen zitten, is afstemming van kardinaal belang. Evaluatie van handlingsplannen/ontwikkelingsperspectieven en het volgen van leerlingen zijn twee noodzakelijke randvoorwaarden voor afstemming van de leerstof op de individuele leerling. Voornamelijk de (zeer) zwakke scholen slagen er niet in zich op deze twee punten te verbeteren.

**Beredeneerd afwijken** • In de afgelopen tien jaar was het gebruik van beredeneerde afwijkingen bij de indicatiestelling binnen de clusters 2 tot en met 4 hoog, en nam dit bovendien sterk toe. De commissies voor de indicatiestelling (cvi's) verschillen onderling in hoe ze beredeneerd afwijken. Zelfs na tien jaar maken veel cvi's niet altijd volgens de regels gebruik van de beredeneerde afwijking.

**Naleving wettelijke termijnen** • De afgelopen tien jaar lukte het, ondanks verbeteringen, de meeste cvi's niet om de wettelijke voorschriften voor de organisatorische en administratieve aspecten van de indicatiestelling volledig na te leven. Vooral naleving van wettelijke termijnen blijkt moeilijk.

**Autismespectrumstoornis** • Het onderwijs voor leerlingen met een autismespectrumstoornis (ASS) kan beter. Onderzoek door de inspectie naar succesfactoren in het onderwijs aan ASS-leerlingen leidde tot zeven aandachtspunten. Wanneer scholen rekening houden met deze aandachtspunten, is integratie van (een deel van) deze leerlingen in het regulier onderwijs soms goed mogelijk.

**Justitiële jeugdinrichtingen en jeugdzorgplusinstellingen** • De onderwijsvoorzieningen voor de justitiële jeugdinrichtingen en jeugdzorgplusinstellingen komen maar moeizaam tot de noodzakelijke kwaliteitsverbetering. De context waarbinnen deze scholen hun onderwijs vorm moeten geven, is ingewikkeld.

**Nieuwe wetgeving** • Nieuwe wetgeving stelt de sector voor nieuwe uitdagingen. In 2012 is de Wet kwaliteit speciaal en voortgezet speciaal onderwijs ingevoerd. Van deze wet moet een stimulans uitgaan voor de scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Verder wordt in 2014 wetgeving rond Passend onderwijs van kracht. De inspectie zal de gevolgen van beide wetten in de onderwijspraktijk nauwgezet volgen.

### 3.1 De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs

**Meer scholen met basiskwaliteit** • In 2012 stelde de inspectie 645 toezichtarrangementen vast voor scholen en locaties van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (tabel 3.1a). Het aantal scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs dat voldoet aan de basiseisen neemt toe, maar die vooruitgang is gering. In cluster 4 constateert de inspectie dit jaar wel een verbetering. Toch zijn deze scholen relatief nog steeds vaak (zeer) zwak: bijna 30 procent. In cluster 1 komen opnieuw geen zwakke of zeer zwakke instellingen voor. In cluster 2 en 3 is sprake van stagnatie. Het aandeel scholen dat aan de minimale kwaliteitseisen voldoet is gelijk gebleven.

**Tabel 3.1a**

Toezichtarrangementen scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs naar cluster op 1 september 2010, 2011 en 2012 (in percentages, n 2012=645)

	Cluster 1			Cluster 2		
	n= 15			n= 56		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Basis	78,6	100,0	100,0	72,4	84,7	83,9
Zwak	21,4	0,0	0,0	27,6	13,6	14,3
Zeer zwak	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	1,8
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

	Cluster 3			Cluster 4			Totaal		
	n= 301			n=273			n=645		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Basis	82,5	89,2	89,4	67,0	65,2	70,7	74,5	79,1	81,3
Zwak	16,3	10,2	10,6	29,9	32,6	27,5	23,7	19,5	17,8
Zeer zwak	1,2	0,6	0,0	3,1	2,2	1,8	1,8	1,4	0,9
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Kwaliteit speciaal onderwijs** • Het aandeel zeer zwakke scholen is in het speciaal onderwijs ten opzichte van vorig jaar gehalveerd. Hiermee is het percentage scholen van voldoende kwaliteit iets toegenomen (tabel 3.1b). Deze toename komt geheel op conto van cluster 2- en cluster 4-scholen. In cluster 3 is sprake van een lichte toename van het percentage zwakke scholen. Cluster 1 kent daarentegen geen enkele zwakke of zeer zwakke school meer en in cluster 3 zijn er geen zeer zwakke scholen meer.

**Tabel 3.1b**

Toezichtarrangementen scholen voor speciaal onderwijs naar cluster op 1 september 2011 en 2012 (in percentages, n 2012=321)

	Cluster 1		Cluster 2		Cluster 3		Cluster 4		Totaal	
	n=9		n=38		n=159		n=115		n=321	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Basis	100,0	100,0	85,0	89,5	90,6	89,9	74,2	80,0	84,4	86,6
Zwak	0,0	0,0	15,0	10,5	8,8	10,1	25,0	19,1	15,0	13,1
Zeer zwak	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,8	0,9	0,6	0,3
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Zorg om voortgezet speciaal onderwijs** • Al jaren uit de inspectie haar zorgen over de kwaliteit van het voortgezet speciaal onderwijs. Zeker in cluster 4, maar ook in cluster 2 schiet de kwaliteit tekort (tabel 3.1c). Het percentage zwakke scholen in cluster 2 verdubbelde van 10,5 procent naar 22,2 procent. Cluster 4-scholen verbeterden dit jaar voor het eerst, maar daar ligt het aandeel (zeer) zwakke scholen nog steeds beduidend hoger dan in andere clusters. Ruim een derde van deze scholen is zwak of zeer zwak. Cluster 1 heeft alleen maar scholen van voldoende kwaliteit en cluster 3 verbeterde iets. Dit cluster heeft nu geen enkele zeer zwakke school meer.

**Tabel 3.1c**

**Toezichtarrangementen scholen voor voortgezet speciaal onderwijs naar cluster op 1 september 2011 en 2012**  
(in percentages, n 2012=324)

	Cluster 1		Cluster 2		Cluster 3		Cluster 4		Totaal	
	n=6		n=18		n=142		n=158		n=324	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Basis	100,0	100,0	84,2	72,2	87,5	88,7	58,6	64,0	73,9	76,0
Zwak	0,0	0,0	10,5	22,2	11,8	11,3	38,8	33,5	24,2	22,5
Ze er z wak	0,0	0,0	5,3	5,6	0,7	0,0	2,6	2,5	1,9	1,5
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## Regionale verschillen

**Verbetering in Flevoland, Friesland, Limburg en Zeeland** • Tussen provincies bestaan grote verschillen in de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs (zie bijlage 1, figuur 1). In acht provincies was er op 1 september 2012 geen enkele zeer zwakke school. In 2011 waren dat er nog slechts vijf. In Flevoland, Zeeland en Limburg nam, na een daling vorig jaar, het aandeel scholen met voldoende kwaliteit weer toe. Ook Friesland verbeterde zich. In de provincie Utrecht groeide echter het aandeel (zeer) zwakke scholen verder tot meer dan de helft van alle scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

**Geen verschil tussen stad en platteland** • De kwaliteit van de scholen verschilt niet naargelang de mate van verstedelijking. Waar hier in het verleden nog verschillen zichtbaar waren, zijn deze nu verdwenen. Het percentage (zeer) zwakke scholen is nu in heel het land vrijwel gelijk. In de vier grote steden (G4) staat inmiddels geen enkele zeer zwakke school meer.

## 3.2 De kwaliteit nader beschouwd

### Opbrengsten

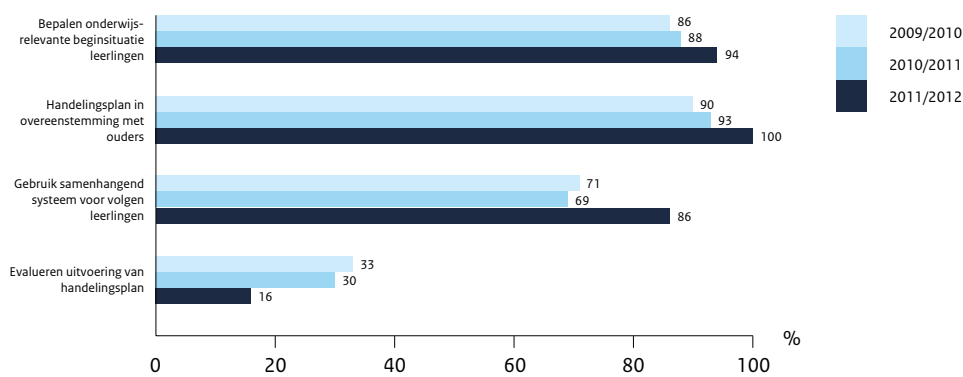
**Wet kwaliteit (v)so** • De samenleving, ouders en leerlingen, besturen en scholen hechten steeds meer belang aan de resultaten die scholen met hun leerlingen weten te bereiken. Met de behaalde resultaten kunnen scholen laten zien of ze hun ambities met de leerlingen waarmaken. De Wet kwaliteit (v)so weerspiegelt deze ontwikkeling.

**Uitstroomgegevens** • De meeste leerlingen stromen na het speciaal onderwijs door naar het voortgezet speciaal onderwijs. Vanuit het voortgezet speciaal onderwijs stroomt ongeveer een derde van de leerlingen uit naar het middelbaar beroepsonderwijs. De inspectie bekijkt ook hoeveel leerlingen na twee jaar nog op hun uitstroombestemming zitten (de zogenoemde 'bestending uitstroom'). Een gedetailleerd overzicht hiervan staat in hoofdstuk 7. De inspectie monitort de uitstroomgegevens om te onderzoeken op welke scholen mogelijke risico's zijn.

## Het onderwijsproces

**Leerlingenzorg** • Indien de leerlingenzorg niet op orde is, valt een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs onder geïntensiveerd toezicht. De meeste scholen hebben de beginsituatie van leerlingen in kaart gebracht en alle scholen stellen het handelingsplan in overeenstemming met de ouders van leerlingen op (figuur 3.2a). Een positieve ontwikkeling is dat steeds meer scholen een leerlingvolgsysteem hebben. Dit is in lijn met de doelstellingen van de nieuwe Wet kwaliteit (v)so. Toch heeft nog bijna een op de zeven scholen dit systeem niet. Het grootste probleem zit hem echter in de evaluatie van de uitvoering van handelingsplannen door de commissies voor de begeleiding. Een dalend percentage scholen krijgt hiervoor een voldoende oordeel.

**Figuur 3.2a**  
Percentage scholen met voldoende leerlingenzorg (n 2011/2012=50)



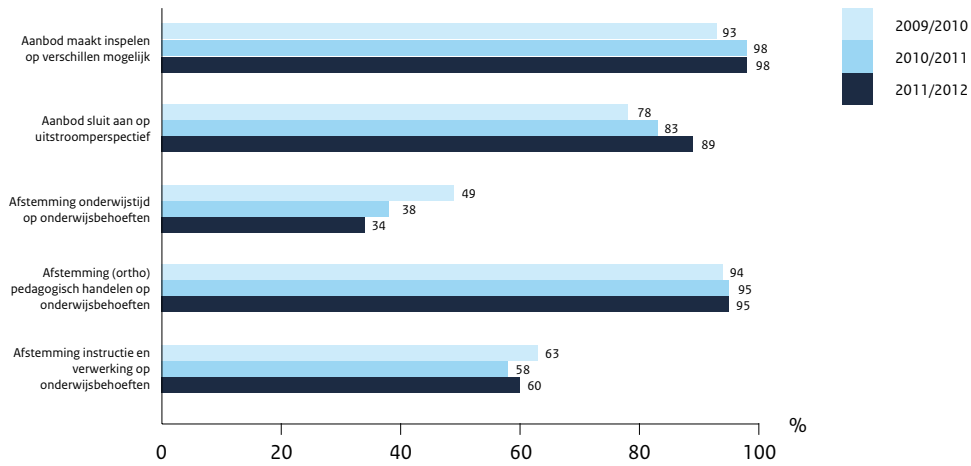
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Afstemming onderwijsleerproces** • Werken met handelingsplannen veronderstelt individuele aandacht voor leerlingen en afstemming van het onderwijsleerproces op hun verschillen in onderwijsbehoeften (figuur 3.2b). Positief is dat het leerstofaanbod leraren in staat stelt om in te spelen op verschillen tussen leerlingen. Bovendien sluit het aanbod steeds meer aan op het uitstroomperspectief van de leerlingen.

**Afstemming onderwijstijd** • Aan de andere kant slaagt bijna twee derde van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs er nog altijd niet in om de onderwijstijd af te stemmen op de onderwijsbehoeften van hun leerlingen. Dit is een hardnekkige tekortkoming in de kwaliteit van de differentiatie. Daarnaast moeten veel scholen, net als in andere onderwijssectoren, de instructie en de verwerkingsopdrachten nog meer afstemmen op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.

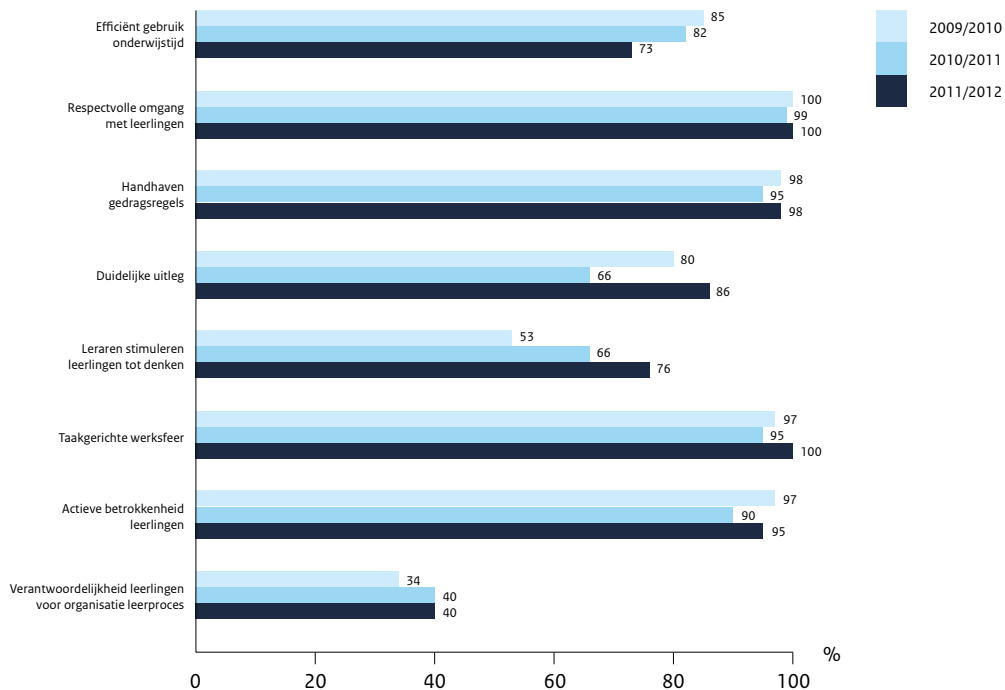
**Weinig efficiënt gebruik onderwijstijd** • De ontwikkeling in de overige indicatoren van het onderwijsleerproces laten een wisselend beeld zien (figuur 3.2c; zie ook bijlage 2, tabel 1). Leraren gaan op een respectvolle manier met leerlingen om, hanteren de gedragsregels en leerlingen zijn betrokken bij de lessen. Op steeds meer scholen stimuleren de leraren leerlingen tot nadenken. Na een terugval vorig jaar is het percentage scholen waar leraren duidelijk uitleggen weer gestegen. Tegelijkertijd verslechtert het efficiënt gebruik van de onderwijstijd en hebben leerlingen op drie van de vijf scholen te weinig verantwoordelijkheid voor hun leerproces.

**Figuur 3.2b**  
**Percentage scholen dat het onderwijs voldoende afstemt op de onderwijsbehoeften van leerlingen**  
 (n 2011/2012=50)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Figuur 3.2c**  
**Percentage scholen dat als voldoende is beoordeeld op overige kenmerken van het onderwijsleerproces**  
 (n 2011/2012=50)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012



### 3.3 Zwakke en zeer zwakke scholen

**Kwaliteit meeste scholen stabiel** • De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs verbeterde in 2011/2012 iets. Meer scholen hebben voldoende basiskwaliteit, maar er is ook een aantal scholen slechter geworden. Dit komt overeen met de trend van de afgelopen twee jaar (Inspectie van het Onderwijs, 2011; 2012b). Veruit de meeste scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs wijzigden niet van arrangement (tabel 3.3a).

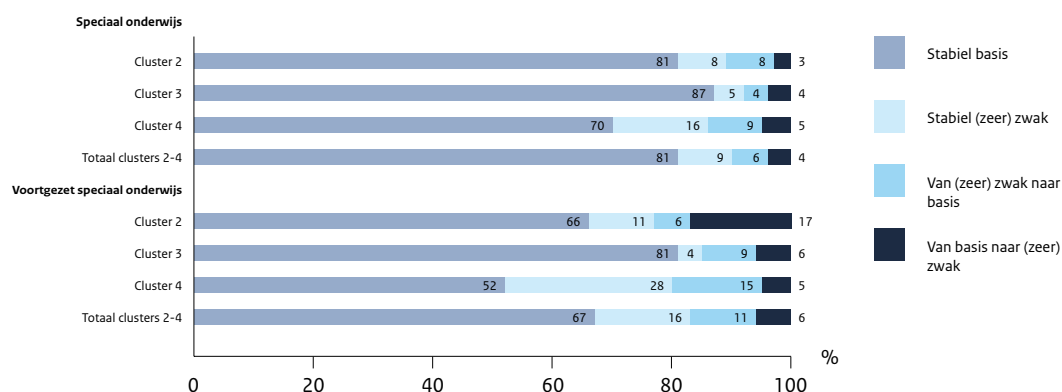
**Tabel 3.3a**  
Aantallen verschuivingen in toezichtarrangement voor het (voortgezet) speciaal onderwijs tussen 1 september 2011 en 2012 (n=615)

	Basis in 2012	(Zeer) zwak in 2012
Basis in 2011	454	32
(Zeer) zwak in 2011	53	76

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Verschuivingen** • 10 procent van de scholen voor speciaal onderwijs heeft in het schooljaar 2011/2012 een ander arrangement gekregen (figuur 3.3a). 9 procent van de scholen is na een jaar nog steeds (zeer) zwak. De meeste wijzigingen doen zich voor in cluster 4. In het voortgezet speciaal onderwijs heeft 83 procent van de scholen hetzelfde arrangement op 1 september 2012 als op dezelfde peildatum een jaar eerder. De meeste wijzigingen deden zich voor in cluster 2, waar 17 procent van de scholen zwak is geworden. Cluster 4 in het voortgezet speciaal onderwijs bestaat slechts voor de helft uit scholen die gedurende een jaar voldoen aan de minimale kwaliteitseisen. Tegelijkertijd heeft in dit cluster 15 procent van de scholen zich verbeterd.

**Figuur 3.3a**  
Verschuivingen in toezichtarrangement naar onderwijssoort en cluster\* tussen 1 september 2011 en 2012 (in percentages, n=615)

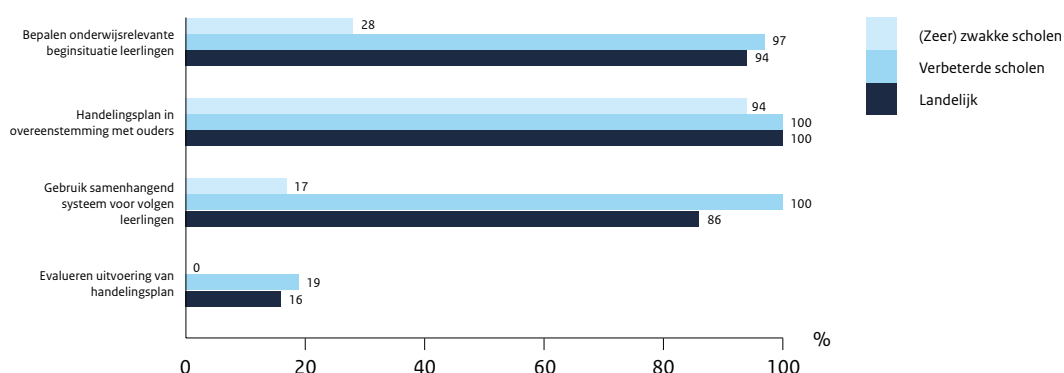


\* in cluster 1 hebben alle scholen op beide peildata basistoezicht

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Kwaliteit leerlingenzorg verschilt** • Een belangrijk verschil tussen scholen die zich het afgelopen jaar verbeterd hebben en scholen die juist (zeer) zwak zijn geworden, betreft de kwaliteit van de leerlingenzorg (figuur 3.3b). Verbeterde scholen doen het minimaal net zo goed als de gemiddelde school. Deze scholen gebruiken vaker dan gemiddeld een sluitend volgsysteem om de ontwikkeling van leerlingen in kaart te brengen. Scholen die (zeer) zwak zijn geworden hebben dit systeem daarentegen vaak niet. Daarnaast leggen deze scholen meestal niet de onderwijsrelevante beginsituatie van de leerlingen vast. Opvallend is dat geen van de (zeer) zwakke scholen de handelingsplannen voldoende evalueert.

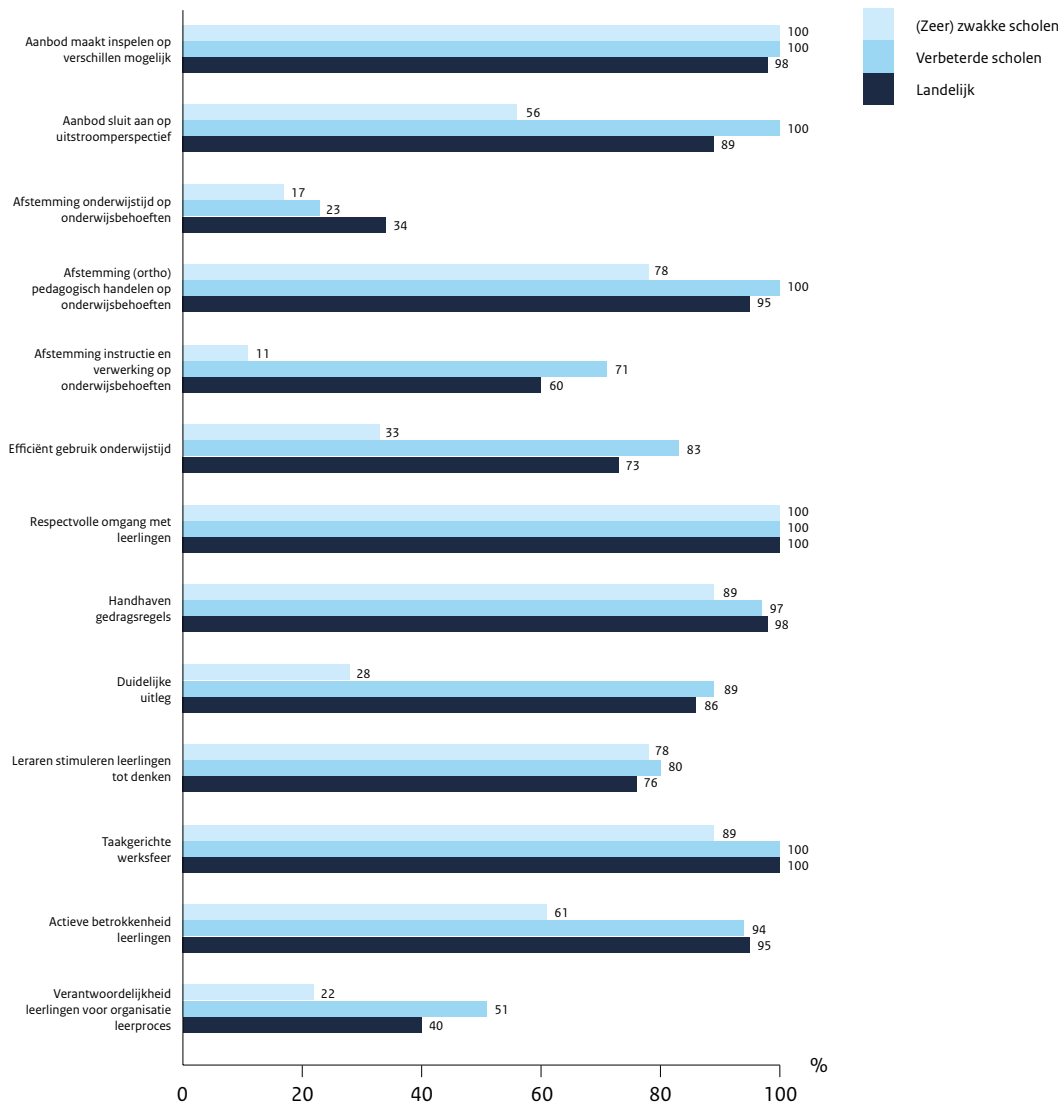
**Figuur 3.3b**  
**Percentage scholen waar de leerlingenzorg voldoende is, uitgesplitst naar (zeer) zwakke scholen en verbeterde scholen, in 2011/2012 (n landelijk=50)**



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Kwaliteit onderwijsproces** • Op andere kenmerken van het onderwijsproces presteren de verbeterde scholen net zo goed of zelfs beter dan de gemiddelde school (figuur 3.3c). Op verslechterde scholen is niet alleen de leerlingenzorg van onvoldoende kwaliteit, maar ook delen van het onderwijsproces. Verbeterpunten zijn het geven van het juiste aanbod, het didactisch handelen en in het bijzonder de duidelijke uitleg door de docenten, maatwerk en het efficiënt gebruik van onderwijstijd.

**Figuur 3.3c**  
**Percentage scholen waar de kwaliteit van het onderwijsproces voldoende is, uitgesplitst naar (zeer) zwakke scholen en verbeterde scholen, in 2011/2012 (n landelijk=50)**



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

### 3.4 Commissies voor de indicatiestelling

#### Nieuw systeem indicatiestelling

**Samenwerkingsverbanden** • Op 1 augustus 2014 treedt de zorgplicht voor schoolbesturen in werking. Daarmee komt na tien jaar een einde aan de regionale expertisecentra (rec's), de commissies voor de indicatiestelling (cvi's) en de leerlinggebonden financiering. De in 2013 op te richten samenwerkingsverbanden Passend onderwijs bepalen zelf hoe ze extra onderwijsbehoeften gaan indiceren. Ook beslissen de samenwerkingsverbanden dan over de verdeling van de gelden voor extra ondersteuning.

**Invoering** • Na de invoering van Passend onderwijs verdwijnen dus de huidige systematiek van indicatiestelling en de wettelijke opdrachten aan de rec's. Tot die invoering wil de inspectie steeds beschikken over een actueel beeld van de ontwikkelingen in aantallen en aard van de indicaties. Waar nodig blijft zij corrigerend optreden. Net als in 2011 was de inspectie daarom in 2012 extra alert op de indicatiestelling door cvi's en de uitvoering van de wettelijke taken door de rec's. Deze verscherpte aandacht continueert de inspectie ook in de komende jaren tot de invoering van Passend onderwijs.

**Balans na tien jaar indicatiestelling** • De inspectie kan nu de balans opmaken van tien jaar toezicht op de indicatiestelling en de daarvoor ingestelde commissies. In deze periode is in het landelijk dekkende netwerk van rec's en cvi's ervaring opgedaan met regionale samenwerking rond leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Dat geldt bijvoorbeeld voor de indicatiestelling en voor de begeleiding van de ouders van leerlingen. De lessen hieruit mogen niet verloren gaan. Hopelijk doen de nieuw in te richten samenwerkingsverbanden Passend onderwijs er hun voordeel mee.

### Beredeneerde afwijkingen

**Vier alternatieven** • De 37 cvi's beslissen over de indicaties bij de clusters 2 tot en met 4. Dat doen ze aan de hand van wettelijke criteria. Zoals ieder jaar beoordeelde de inspectie het functioneren van de cvi's op basis van dossieranalyses en digitale protocollen. Dit jaar gebeurde dit onder andere aan de hand van de zogenaamde beredeneerde afwijkingen (Besluit leerlinggebonden financiering, art. 25). Bij de beoordeling van indicatieaanvragen hebben de cvi's de keuze uit vier alternatieven:

1. Positief oordeel: alle criteria zijn van toepassing, de leerling is toelaatbaar tot de gewenste schoolsoort.
2. Beredeneerde afwijking: hoewel niet alle criteria van toepassing zijn, is de leerling via de zogenaamde beredeneerde afwijking toch toelaatbaar.
3. Observatieplaatsing: de cvi kan zich nog geen oordeel vormen en vraagt daarom een van de scholen in het cluster om advies.
4. Negatief oordeel: de leerling is niet toelaatbaar.

**Beredeneerde afwijkingen** • De beredeneerde afwijking (alternatief 2 bij de beoordeling van indicatieaanvragen) is mogelijk gemaakt om aan leerlingen tegemoet te komen met handicaps die niet te ondervangen zijn in de wettelijke criteria, maar wel van gelijke zwaarte zijn. Ook is beredeneerd afwijken mogelijk als er sprake is van een progressieve stoornis. Tabel 3.4a laat per cluster de verdeling van de oordelen van de cvi's zien in het schooljaar 2011/2012.

**Tabel 3.4a**

Beoordeling indicatieaanvragen naar cluster in 2011/2012 (in percentages, n=41.137)

	Oordeel commissies voor de indicatiestelling				
	Positief oordeel	Beredeneerde afwijking	Variatie in beredeneerde afwijking	Observatieplaatsing	Negatief oordeel
Cluster 2	71,8	21,8	17,7-22,0	0,3	6,1
Cluster 3	81,0	15,8	2,3-34,8	0,4	2,8
Cluster 4	81,3	17,1	2,8-50,1	0,1	1,5

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Mogelijke criteria beredeneerd afwijken** • Beredeneerd afwijken van de wettelijke criteria betekent dat de indicatieaanvraag niet voldoet aan een of twee (van de drie) criteria. Beredeneerd afwijken kan alleen op het stoorniscriterium en/of op het criterium 'beperking van de onderwijsparticipatie'. Op het criterium 'ontoereikendheid van de reguliere zorgstructuur' mogen cvi's niet afwijken van de wettelijke criteria.

**Toezichtactiviteit bij grote afwijkingen** • Met steekproeven (opvraag van dossiers) heeft de inspectie onderzocht waarom en in welke mate cvi's indicaties afgeven via een beredeneerde afwijking. Bij grote afwijkingen van het landelijke gemiddelde zet de inspectie in op zowel handhaving van wet- en regelgeving als kwaliteitsverbetering van de oordelen van de betrokken commissies.

**Criteria** • De wettelijke criteria verschillen per cluster en zelfs per schoolsoort binnen een cluster. Alle indicatieverzoeken dienen aan te tonen dat is voldaan aan een stoorniscriterium (bijvoorbeeld een IQ tussen de 55 en 70, een stoornis in het autistisch spectrum). Verder dient een indicatieverzoek in veel gevallen een beperking van de onderwijsparticipatie aan te tonen (een leerachterstand, structureel verzuim, beperkingen in het gedrag). Bij sommige aanvragen moet daarnaast ook altijd sprake zijn van ontoereikendheid van de reguliere zorgstructuur.

**Beredeneerde afwijkingen cluster 2** • Binnen cluster 2 besloten de cvi's over ruim een vijfde van de dossiers via een beredeneerde afwijking. De percentages per cvi (n=4) variëren tussen de 17,7 en 22,0 procent (tabel 3.4a). In absolute aantallen vallen veruit de meeste beredeneerde afwijkingen in cluster 2 binnen de indicatie 'ernstige spraakmoeilijkheden', gevolgd door 'slechthorend' (zie bijlage 3, tabel 1). De afwijkingen betreffen vooral het niet voldoen aan het stoorniscriterium. Ondanks dat een achterstand op het taal-spraakgebied niet is aangetoond, menen de cvi's dat een indicatie nodig is.

**Beredeneerde afwijkingen cluster 3** • Binnen cluster 3 besloten de cvi's over ongeveer 16 procent van de dossiers via een beredeneerde afwijking (tabel 3.4a). Ook hier wijken de cvi's niet bij elke schoolsoort in gelijke mate af van de criteria en variëren de commissies (n=17) onderling in de mate waarin ze beredeneerd afwijken (van 2,3 tot 34,8 procent). De meeste afwijkingen betreffen de indicatie 'zeer moeilijk lerend', gevolgd door 'meervoudig gehandicapt' (zie bijlage 3, tabel 2). Afwijken binnen de schoolsoort zeer moeilijk lerend betreft vooral het niet voldoen aan het criterium 'beperking van de onderwijsparticipatie'. Hierbinnen tonen aanvragers van indicaties onder andere het deelcriterium leerachterstand onvoldoende aan zoals de criteria dat voorschrijven.

**Beredeneerde afwijkingen cluster 4** • Binnen cluster 4 zijn de criteria voor alle scholen dezelfde. Er is sprake van een zeer grote variatie tussen de zestien cvi's voor cluster 4: 2,8 procent tot wel 50,1 procent van de besluiten nemen de cvi's op basis van een beredeneerde afwijking (tabel 3.4a). Op basis van de dossieranalyses blijkt dat de cvi's heel vaak beredeneerd afwijken bij indicatieaanvragers die niet voldoen aan het stoorniscriterium. Binnen dit criterium dienen aanvragers aan te tonen dat er bemoeienis is geweest van externe hulpverlening gericht op het probleemgedrag. Dit gebeurde bij minder dan de helft van de aanvragen. Voor de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs is van belang dat hier ook een belangrijke taak ligt voor de jeugdzorg: zij dient als ketenpartner goede verslaggeving te doen van haar bemoeienis.

**Groeiend gebruik van beredeneerde afwijking** • Het gebruik van de beredeneerde afwijking binnen de clusters 2 tot en met 4 is hoog en nam flink toe in de afgelopen tien jaar. Cvi's verschillen sterk in de mate waarin ze beredeneerde afwijkingen toepassen. Opvallend is ook dat, zelfs na een decennium, veel cvi's nog steeds niet altijd volgens de regels gebruikmaken van de beredeneerde afwijking, bijvoorbeeld door af te wijken op het criterium 'ontoereikende zorg'. Daarnaast accepteren cvi's ook nog vaak verouderde gegevens of rapportages waarbij de bevoegdheid van de betrokken deskundigen niet is vastgesteld.

**Redenen beredeneerd afwijken** • Ondanks dat er binnen de huidige indicatiestelling meetbare en gedefinieerde grenzen zijn in de vorm van wettelijke criteria, is er dus sprake van veelvuldig en groeiend gebruik van de mogelijkheid om beredeneerd af te wijken. De onderlinge verschillen hierin tussen regio's zijn groot. Desgevraagd geven cvi's als reden dat als aanleverende scholen en andere instellingen, ook na aandringen door de cvi, mankerende informatie leveren, dit niet ten koste mag gaan van individuele leerlingen die volgens de cvi een indicatie hard nodig hebben. Deze bevindingen zijn in lijn met eerdere onderzoeken naar het gebruik van beredeneerde afwijkingen (LCTI, 2006).

**Passend onderwijs** • Samenwerkingsverbanden moeten straks, zonder landelijke criteria, zelf gaan beslissen welke leerlingen extra ondersteuning krijgen. Tussen de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs kunnen daardoor ook grote verschillen ontstaan in welke leerlingen extra ondersteuning toegekend krijgen. Dat hoeft geen probleem te zijn. Maar als samenwerkingsverbanden gaan afwijken van hun eigen criteria, dan kan hen dat confronteren met een sterke groei van leerlingen met een claim op extra ondersteuning. Dat kan samenwerkingsverbanden budgettair in de problemen brengen. De ervaringen met de cvi's zijn dat het gebruik van beredeneerde afwijkingen zo beperkt mogelijk moet blijven.

### Termijnen besluitvorming

**Naleving wettelijke voorschriften moeizaam** • De cvi's hebben in de afgelopen tien jaar veel moeite moeten doen om de wettelijke voorschriften rond de organisatorische en administratieve aspecten van de indicatiestelling na te leven. Zo houden de meeste cvi's zich onvoldoende aan de voorschriften uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hierdoor moesten ouders soms langer wachten op een indicatie dan de wettelijke termijn van maximaal acht weken. De inspectie heeft de rec's die deze cvi's in stand houden, opdracht gegeven tot herstel.

**Nog altijd te veel termijnoverschrijdingen** • De situatie is verbeterd van gemiddeld 12 procent termijnoverschrijdingen in 2009/2010 via 6,8 procent in 2010/2011 naar 3,8 procent in 2012 (tabel 3.4b). Dit zijn flinke verbeteringen, maar nog steeds vinden te veel termijnoverschrijdingen plaats. Dit geldt bovendien voor te veel cvi's: bij negentien van de 37 cvi's is het percentage tijdige beschikkingen nog te laag. Ook corresponderen niet alle cvi's op correcte wijze met de ouders in het geval van opschorting van besluitname (bijvoorbeeld vanwege onvolledige dossiers). De inspectie heeft geen aanleiding te veronderstellen dat de toekomstige samenwerkingsverbanden Passend onderwijs op korte en middellange termijn beter met dergelijke voorschriften zullen omgaan. In elk geval zouden ze wel lering moeten trekken uit de ervaringen van de regionale expertisecentra.

**Tabel 3.4b**

Percentage overschrijdingen Awb-termijn en spreiding over de cvi's per cluster, in 2011/2012 (n cvi's=37)

	Spreiding	Overschrijdingen
Cluster 2	0,9 – 5,3	2,3
Cluster 3	0,0 – 10,0	2,7
Cluster 4	0,4 – 17,9	5,4
<b>Totaal</b>		<b>3,8</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

### Geldige indicaties en Passend onderwijs

**Aantallen geïndiceerde leerlingen** • Op 1 oktober 2012 hadden 128.275 leerlingen een geldige beschikking voor het (voortgezet) speciaal onderwijs of leerlinggebonden financiering ('rugzakje'). Meer dan de helft hiervan heeft een beschikking voor cluster 4. Van alle leerlingen met zo'n beschikking gaat ongeveer een derde met een rugzak naar het regulier onderwijs. Op 1 oktober 2012 maakten ruim 38.000 leerlingen gebruik van deze leerlinggebonden financiering. Daarvan zat ongeveer de helft in het basisonderwijs en de andere helft in het voortgezet onderwijs. De deelname aan het (voortgezet) speciaal onderwijs bedroeg ongeveer 70.000 leerlingen: een paar duizend meer in het voortgezet speciaal onderwijs dan in het speciaal onderwijs.

**Beschikking niet gebruikt** • Er zijn altijd leerlingen die wel een geldige beschikking hebben, maar deze niet, nog niet of niet meer gebruiken. Dat betekent dat er aanmerkelijk meer leerlingen met een geldige indicatie zijn dan er staan ingeschreven in het (voortgezet) speciaal onderwijs of gebruikmaken van leerlinggebonden financiering. De cijfers daarover zijn van belang voor de implementatie van de wetgeving rond Passend onderwijs. Ze geven namelijk een beeld van de omvang en aard van de problematiek van leerlingen met extra onderwijsbehoeften van de zware categorie.

## 3.5 Overige ontwikkelingen

### Nieuwe scholen

**Te veel tekortkomingen** • In 2012 is een aantal onderzoeken gedaan naar het bestaansrecht van nieuw gestarte vestigingen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Uit deze onderzoeken blijkt dat er bij de meeste recent gestarte voorzieningen veel tekortkomingen zijn in de kwaliteit. Ook zijn er bij de meeste voorzieningen in de bekostigingsvoorwaarden (handhaving) te veel tekortkomingen geconstateerd. Er is inmiddels een wetswijziging doorgevoerd die regelt dat de inspectie in nieuwe situaties al binnen drie maanden na het begin van de bekostiging van een nieuwe school een onderzoek kan starten.

### Autismespectrumstoornis binnen Passend onderwijs

**Toename aantal ASS-leerlingen** • Cluster 4 is al jaren het snelst groeiende cluster. Vooral het aantal leerlingen dat geïndiceerd is met een autismespectrumstoornis (ASS) nam sterk toe, van 14.266 leerlingen in 2007 naar 34.819 leerlingen in 2011. Meer dan de helft van de leerlingen in cluster 4 is inmiddels ASS-leerling. Deze leerlingen volgen veel vaker onderwijs op reguliere scholen dan leerlingen met andere gedragsstoornissen (Stoutjesdijk en Scholte, 2009; Ledoux e.a., 2007). Dat gebeurt dan met ondersteuning van leerlinggebonden financiering.

**Aandachtspunten onderwijs** • De inspectie onderzocht het onderwijs aan ASS-leerlingen. Het onderzoek leidde tot de volgende zeven aandachtspunten die met het oog op de invoering van Passend onderwijs van belang zijn:

1. **Kritische capaciteit** • Het aantal ASS-leerlingen op een reguliere school zou zowel aan een minimum als aan een maximum gebonden moeten zijn. Een minimum is nodig om voldoende expertise te kunnen bieden, een maximum is nodig om te voorkomen dat een school de meerwaarde van een reguliere setting verliest. Tegelijkertijd moeten straks de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs een oplossing vinden voor de grote spreiding van deze leerlingen. Dat is belangrijk in verband met lange reistijden en het bieden van passende ondersteuning bij en na uitstroom.
2. **Toelatingscriteria individuele school** • Scholen moeten voorkomen dat deelname van een ASS-leerling aan regulier onderwijs uitdraait op een teleurstelling en dat de leerling de school voortijdig verlaat. Niet alle scholen hebben toelatingscriteria; een deel beslist per geval. Het is raadzaam ook positieve toelatingscriteria te formuleren die belangrijk zijn voor een succesvolle afronding van de opleiding (bijvoorbeeld voldoende IQ, of kunnen functioneren in groepsverband).
3. **Grote variëteit ASS-typeringen** • Bij eerste aanmelding op een school is niet altijd direct duidelijk wat voor extra ondersteuning de ASS-leerling nodig heeft. De inspectie trof binnen dezelfde scholen soms vele typering van ASS-leerlingen tegelijkertijd aan. Typering varieerden vooral in ernst van de problematiek, maar soms ook in wel of niet gediagnosticeerd en/of geïndiceerd zijn. Dit laatste betrof leerlingen waarvan de ouders geen onderzoeken willen, waarvan de leraar de problematiek wel aankan of leerlingen die wachten op diagnostisch onderzoek. Veel ASS-leerlingen hebben ook bijkomende problemen, zoals angststoornissen (Delfos, 2008a; 2008b; Delfos en Groot, 2012).
4. **Schoolinterne deskundigheid** • De meeste reguliere scholen met ASS-leerlingen zetten een aantal gespecialiseerde leraren in, die vervolgens de andere leraren coachen. Leraren onderling wisselen nauwelijks ervaringen uit door bijvoorbeeld bij elkaar in de klas te kijken. De huidige steunpunten autisme en de ambulante begeleiders van ASS-leerlingen oogsten veel waardering door hun specifieke, praktische deskundigheid.
5. **Flexibele onderwijspraktijk** • Een veelgenoemd aandachtspunt is de noodzaak van een flexibele schoolorganisatie. ASS-leerlingen zijn gebaat bij structuur en regelmaat (Goei en Kleijnen, 2009). Tegelijkertijd moeten ze zich leren handhaven in de samenleving die soms verre van gestructureerd is. Hier is goede afstemming van groot belang. ASS-leerlingen hebben het enerzijds nodig dat de omgeving in sterke mate wordt aangepast, vooral op het punt van voorspelbaarheid. Anderzijds moeten ASS-leerlingen vaardigheden ontwikkelen om met veranderingen om te gaan.

**6. Overgangen en vroegtijdig signaleren en diagnosticeren** • Het onderwijsstelsel kent vele horizontale en verticale overstapmomenten. Voor ASS-leerlingen zijn die overstapmomenten soms erg problematisch (Gezondheidsraad, 2009). De inspectie signaleert regelmatig gevallen van te laat diagnosticeren en te laat doorverwijzen naar andere onderwijssoorten. Scholen bereiden ASS-leerlingen vaak niet goed voor op de overstap naar een volgende onderwijsvorm. Vroegtijdige diagnose en tijdige aanpak bij overstappen zijn daarom belangrijke aandachtspunten. Hiervoor zijn ook korte, schoolexterne 'lijntjes' noodzakelijk als bronnen van deskundigheid voor de onderwijsaanpak. Betrokkenheid van de ouders is daarbij essentieel (Korfker, Willemsen en Scholte, 2010).

**7. Resultaten** • Integratie van sommige ASS-leerlingen komt hun welbevinden en welzijn ten goede. Deze leerlingen zien nieuwe perspectieven en hebben uitzicht op een erkende basiskwalificatie. Leraren zijn positief over de aanwezigheid van ASS-leerlingen op hun school en zien het als een verrijking voor hun pedagogische en didactische kwaliteiten. Andere leerlingen ondervinden geen nadeel van de aanwezigheid van ASS-leerlingen, maar profiteren ook van de vaardigheden die leraren hebben opgedaan met de specifieke aanpak van ASS-leerlingen.

**Integratie van ASS-leerlingen** • Op reguliere scholen die rekening houden met bovenstaande aandachtspunten is de integratie van (een deel van de) ASS-leerlingen soms goed mogelijk. De inspectie waarschuwt voor overspannen verwachtingen: met de huidige opvangcapaciteit van reguliere scholen beschikt een deel van de ASS-leerlingen over contra-indicaties. Zij zijn vooralsnog meer gebaat bij de uitgebreide extra ondersteuning in aparte voorzieningen zoals in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Maatwerk blijft geboden (Ledoux, Karsten, Breetvelt, Emmelot, Heim en Zoontjes, 2007; Gezondheidsraad, 2009).

### Medisch kinderdagverblijven

**Onderwijs op medisch kinderdagverblijven** • In het schooljaar 2011/2012 voerde de inspectie onderzoek uit naar het onderwijs aan kinderen in behandeling bij medisch kinderdagverblijven (mkd's). Om deze kinderen vanaf hun vierde jaar onderwijs te laten volgen, gaan de dagverblijven samenwerkingsovereenkomsten aan met scholen voor speciaal onderwijs (cluster 4). Bij de inspectie zijn 37 scholen bekend die, verspreid over 61 locaties, onderwijs verzorgen aan ruim dertienhonderd mkd-leerlingen.

**Groepen** • Meestal gaat het om onderwijsgroepen die apart of in geïntegreerde behandel-/onderwijsgroepen op het dagverblijf onderwijs ontvangen. In mindere mate betreft het onderwijsgroepen binnen een school voor speciaal onderwijs, waarbij de mkd-leerlingen in aparte groepen of samen met cluster 4-geïndiceerde leerlingen les krijgen. De meeste kinderen zijn vier of vijf jaar oud. De verblijfsduur varieert van één maand tot ongeveer anderhalf jaar. Het merendeel krijgt echter een behandeling van negen tot twaalf maanden en verblijft gemiddeld een schooljaar in het speciaal onderwijs.

**Uitstroom na behandeling** • Na behandeling stromen de leerlingen uit naar het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs of een school voor speciaal onderwijs. In incidentele gevallen stroomt het kind uit naar een vorm van dagbesteding. Scholen en instellingen streven ernaar geïntegreerde zorg te bieden; leraren van de school en pedagogen van het dagverblijf werken op diverse gebieden samen. Het principe 'één kind één plan' blijkt echter door de verschillen in wetgeving tussen zorg en onderwijs vaak moeilijk te verwezenlijken.

**Beleidswijziging zorginstellingen** • De zorginstellingen zijn bezig hun beleid te veranderen. Eind 2011 maakte het kabinet plannen bekend om vanaf 2015 de ondersteuning en zorg voor de jeugd niet langer onder te brengen bij de provincie, maar bij de gemeenten. Uiterlijk eind 2016 moeten alle taken en verantwoordelijkheden van de provincie zijn overgeheveld. Gemeenten zouden dan maatwerk moeten bieden, afgestemd op de lokale en individuele situatie van de leerling. Ook krijgen ze de wettelijke opdracht om een herkenbare en laagdrempelige plek te organiseren. In de meeste gemeenten is die plek nu al aanwezig in de vorm van het Centrum voor Jeugd en Gezin.



**Gevolgen voor scholen** • Voor de scholen kan dit betekenen dat aparte voorzieningen in de onmiddellijke nabijheid van een medisch kinderdagverblijf ophouden te bestaan. Dat geldt met name voor die voorzieningen die buiten de stad gelegen zijn. Een alternatief is dan de integratie van mkd-kinderen in scholen voor speciaal onderwijs of speciaal basisonderwijs. Nieuwe uitgangspunten zijn dat de regie sterker bij het onderwijs komt te liggen en de behandeling zo kort mogelijk duurt. De inspectie zal dan minder vaak te maken krijgen met aparte onderwijskundige eenheden, maar vaker met (groepen) kinderen binnen een school, die als gevolg van behandeling bijzondere kenmerken vertonen en specifieke onderwijsbehoeften hebben. Bij het toezicht op de scholen kan de inspectie voor deze kinderen bijzondere accenten leggen. Zo moet de school leerachterstand als gevolg van verlies aan onderwijstijd door behandeling zo veel mogelijk voorkomen. Ook vraagt het ontwikkelingsperspectief van deze kinderen nadere aandacht wanneer de behandeling tot een nieuw schooladvies leidt en de school leerlingen op de overgang naar een vervolgbestemming moet voorbereiden. In het algemeen geldt dat de school en de gemeente zorg moeten dragen voor een goede structurele samenwerking tussen de zorgverleners, behandelaars en het onderwijs om doelen en aanpak zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

### **Justitiële jeugdinrichtingen en jeugdzorgplusinstellingen**

**Veel scholen zwak** • De inspectie heeft, naast het gezamenlijk toezicht met de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie, ook afzonderlijke onderzoeken uitgevoerd naar de kwaliteit van de scholen in justitiële jeugdinrichtingen (jji's) en jeugdzorgplusinstellingen.

Van de 23 scholen hebben er veertien voldoende basiskwaliteit, één school is zeer zwak en acht scholen zijn zwak. Op bijna alle scholen schiet de kwaliteitszorg tekort, vooral op de zwakke scholen. Vrijwel alle scholen hebben moeite met de evaluatie van de leerresultaten en met het onderwijsleerproces. Wel werken de scholen planmatig aan het verbeteren van hun kwaliteit. Binnen de leerlingenzorg is de evaluatie van de handelingsplannen op alle scholen kwetsbaar. Zwakke scholen onderscheiden zich daarbinnen negatief omdat daar ook het systematisch volgen van de leerlingen van onvoldoende kwaliteit is.

**Veel verlies van onderwijstijd** • Hoewel op de meeste scholen de geplande onderwijstijd voldoende is, blijft de invulling daarvan kwetsbaar. Scholen stemmen de onderwijstijd onvoldoende af en er is veel verlies van onderwijstijd. Dit komt doordat de leerlingen vaak verzuimen door geplande of niet-geplande activiteiten zoals bezoek aan de rechter, advocaat of door verblijf op de leefgroep. De inspectie blijft dit een onwenselijke situatie vinden.

**Kwetsbaar schoolklimaat** • Het onderwijsleerproces schiet bij de zwakke scholen vooral tekort waar het gaat om de basiskwaliteit van het (ortho)didactisch handelen. Alle scholen scoren positief in de wijze waarop ze respectvol met de leerlingen omgaan. Het schoolklimaat is kwetsbaar, omdat een aantal scholen geen systematisch inzicht heeft in de veiligheidsbeleving van personeel en leerlingen. Wel is er een beleid om incidenten te voorkomen en zijn er procedures ter afhandeling van incidenten.

**Veranderingen** • De beleidsontwikkelingen rondom de jji's en de jeugdzorgplusinstellingen hebben invloed op de positie van het onderwijs. Scholen krijgen te maken met verplaatsing van capaciteit of inkrimping. Ook verandert de doelgroep en zitten er meer meisjes in de instellingen. Dat heeft gevolgen voor het onderwijsaanbod.

**Aansluitend onderwijstraject moeizaam** • Na het verblijf in de inrichting moet een aansluitend onderwijstraject gevonden worden. Leerlingen krijgen na beëindiging van hun verblijf in een instelling vaak te maken met wachtlijsten voor een nieuwe school. Daarmee lopen ze een groot risico om thuis te komen zitten.

**Passend aanbod ‘kortverblijvers’ moeilijk te vinden** • ‘Kortverblijvers’, die soms enkele dagen of weken in een instelling doorbrengen, zorgen voor een hoge omloopsnelheid. Dat maakt het moeilijk om een passend onderwijsaanbod voor leerlingen te vinden. Dit probleem wordt complexer omdat de instellingen niet altijd tijdig beschikken over een onderwijskundig rapport van de laatst bezochte school.

**Hogere leeftijdscategorie** • In de jji's vormt het grote aantal leerlingen boven de achttien jaar een probleem voor het onderwijs, omdat hier het reguliere aanbod niet volstaat. Dit maakt de context waarbinnen deze scholen hun onderwijs vorm moeten geven ingewikkelder.

## 3.6 Financiën en wet- en regelgeving

**Financiële risico-indicatoren** • De financiële risico-indicatoren in het (voortgezet) speciaal onderwijs laten, met uitzondering van de rentabiliteit, een redelijk stabiel beeld zien. De solvabiliteit en liquiditeit zijn vergelijkbaar met die van de afgelopen jaren. In 2011 was de rentabiliteit 0,10 en daarmee gelijk aan die in 2010. Dit is wel iets lager dan in de jaren daarvoor.

### **Expertisebekostiging en Passend onderwijs**

**Rechtvaardiging expertisebekostiging** • De inspectie heeft op verzoek van de Tweede Kamer een onderzoek uitgevoerd naar de besteding van expertisebekostiging (Inspectie van het Onderwijs, 2012a). Met ‘expertisebekostiging’ streeft de overheid ernaar om kwetsbaar geachte deskundigheid te behouden door de bekostiging daarvoor te handhaven als die dreigt te verdwijnen bij wijziging van wet- en regelgeving. In 2002 is bij de invoering van de Wet op de expertisecentra een aantal scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs aangewezen die deze expertisebekostiging ontvangen. Het onderzoek geeft zicht op de noodzaak van expertisebekostiging voor deze scholen. Hiervoor zijn deze scholen vergeleken met vergelijkbare scholen die geen expertisebekostiging ontvangen.

**Verschillen per cluster** • Hoewel de leerlingen profijt hebben van de expertisebekostiging, is de noodzaak van expertisebekostiging in cluster 2 voor scholen met zowel dove leerlingen als leerlingen met ernstige spraakmoeilijkheden (esm) niet onomstotelijk vast te stellen. Bij de expertisebekostiging voor epilepsieleerlingen is de noodzaak wel duidelijk aanwezig. Voor de Pedologisch Instituutscholen in cluster 4 is de noodzaak voor expertisebekostiging niet vast te stellen.

**Verantwoording** • De inspectie komt tot de conclusie dat het tien jaar na het besluit tot expertisebekostiging niet meer duidelijk is waarom in een aantal clusters bepaalde scholen wel expertisebekostiging ontvangen en andere scholen niet. Hoewel de inspectie geen aanwijzingen heeft dat de middelen niet ten goede zijn gekomen aan de leerlingen, maakt het gebrek aan verantwoording achteraf (sinds de invoering van de lumpsum) het lastig om te doorgronden hoe de middelen zijn besteed.

## 3.7 Nabeschuiving

**Nieuwe waarderingskaders** • In 2012 is na jaren van voorbereiding de Wet kwaliteit (v)so aangenomen. Daarmee zijn de kwaliteitseisen aan het (voortgezet) speciaal onderwijs bijgesteld en aangescherpt. In lijn hiermee voert de inspectie met ingang van het schooljaar 2012/2013 haar toezicht uit aan de hand van een nieuw toezichtkader met twee nieuwe, toegespitste waarderingskaders: een apart voor het speciaal onderwijs en een voor het voortgezet speciaal onderwijs.

**Nieuwe opbrengstennorm** • Opbrengstgerichtheid staat in de nieuwe wet en dus ook in de nieuwe waarderingskaders centraal. De inspectie ontwikkelt daarom een opbrengstennorm die gebaseerd is op meerjarige gegevens. Zodra deze norm er is, zal de inspectie individuele scholen beoordelen op hun opbrengsten. Nu gebeurt dat nog niet, hoewel de inspectie al wel opbrengstgegevens verzamelt die een rol spelen in de jaarlijkse risicoanalyse. Met behulp van ontwikkelingsperspectieven gaan scholen werken aan meetbare resultaten van het onderwijs. De inspectie hoopt dat hiervan een impuls uitgaat die helpt om de stagnerende kwaliteitsverbetering weer vlot te trekken.

**Veranderingen door Passend onderwijs** • Met de invoering van Passend onderwijs gaat er ook rond de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs de komende jaren veel veranderen. Na tien jaar komt een einde aan de regionale expertisecentra, de commissies voor de indicatiestelling en de leerlinggebonden financiering. Samenwerkingsverbanden Passend onderwijs zullen, als ze dit snel beter willen doen, lering moeten trekken uit de ervaringen van de rec's. Of de nieuwe samenwerkingsverbanden Passend onderwijs een einde betekenen voor de groeiperikelen van scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs, zal de inspectie de komende jaren monitoren.

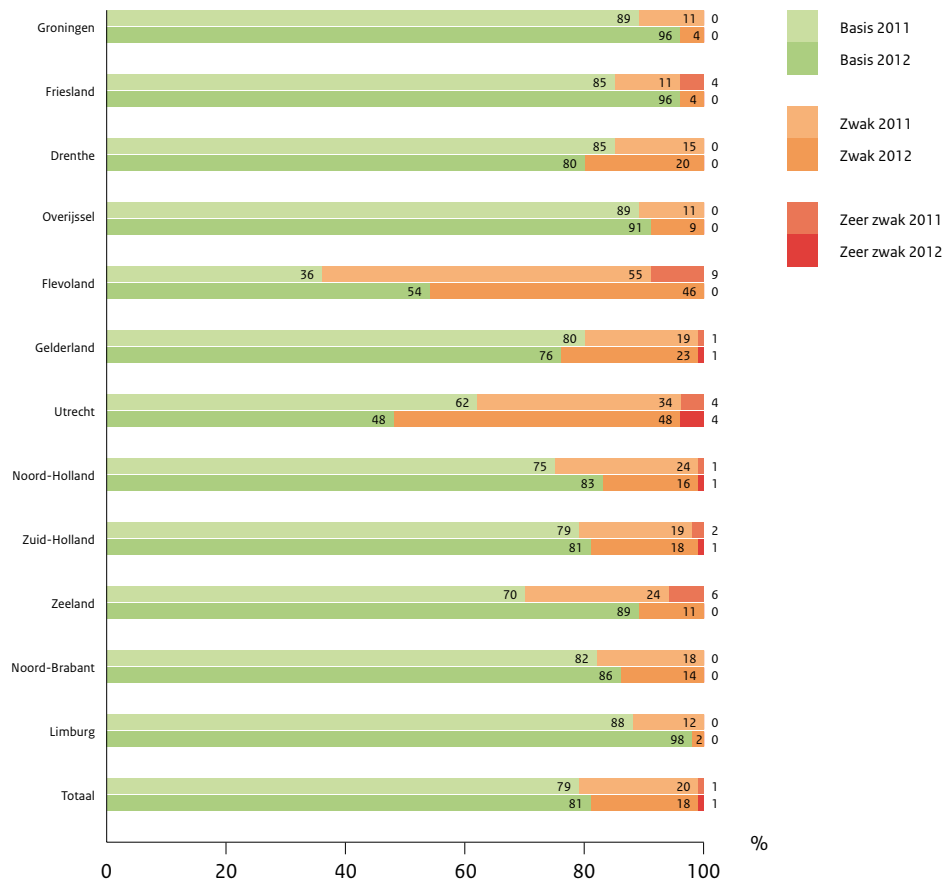
**Kwaliteit samenwerkingsverbanden** • De inspectie zal de kwaliteit van de samenwerkingsverbanden en de gevolgen daarvan voor scholen en hun leerlingen de komende jaren nauwgezet volgen. Samenwerkingsverbanden moeten straks zonder wettelijke criteria, maar aan de hand van eigen criteria beslissen welke leerlingen extra ondersteuning krijgen. Een etiket op zichzelf helpt niet, goed onderwijs werkt wel. Dat vereist een passend toezicht, zowel op de scholen als op de toekomstige samenwerkingsverbanden, die de voorwaarden voor die extra ondersteuning moeten creëren.

## Literatuur

- Delfos, M.F. (2008a). *Autisme op school. Deel 1: basisonderwijs*. Esch: Uitgeverij Quirijn.
- Delfos, M.F. (2008b). *Autisme op school. Deel 2: voortgezet onderwijs*. Esch: Uitgeverij Quirijn.
- Delfos, M., & Groot, N. (2012). *Autisme vanuit een ontwikkelingsperspectief*. Utrecht: PICOWO.
- ECPO (2010). *Verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg*. Den Haag: Evaluatie en adviescommissie Passend onderwijs (ECPO).
- Gezondheidsraad (2009). *Autismespectrumstoornissen: een leven lang anders*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Goei, S.L. & Kleijnen, R. (2009). *Omgang met zorgleerlingen met gedragsproblemen*. Eindrapportage. Literatuurstudie Onderwijsraad. Zwolle: Christelijke Hogeschool Windesheim.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012a). *Onderzoek expertisebekostiging*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Korfker, I., Willemsen, L. & Scholte, E. (2010). *Diagnostiek en behandeling in het speciaal onderwijs: onderzoek naar autisme en samenwerken met ouders*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- LCTI (2006). *Het gebruik van de beredeneerde afwijking in de schooljaren 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006*. Den Haag: Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI).
- Ledoux, G., Karsten, S., Breetvelt, I., Emmelot, Y., Heim, M., & Zoontjens, P. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Minne, B., Webbink, D., & Wiel, H. van der (2009). *Zorg om zorgleerlingen. Een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Onderwijsraad (2010). *De school en leerlingen met gedragsproblemen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Stoutjesdijk, R., & Scholte, E. M. (2009). Cluster 4 speciaal onderwijs. Een vergelijking tussen leerlingen op cluster 4-scholen en cluster 4-rugzakleerlingen. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 48 (4), 161-168.

# Bijlage 1

**Figuur 1**  
Toezichtarrangementen naar provincie op 1 september 2011 en 2012 (in percentages, n 2012=645)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

# Bijlage 2

**Tabel 1**

Percentage scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs dat als voldoende is beoordeeld op de indicatoren uit het waarderingskader ec in 2010/2011 en 2011/2012 (n 2011/2012=50)

	2010/2011	2011/2012
<b>Cyclisch proces kwaliteitszorg</b>		
De school heeft inzicht in de verschillende onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.	84	90
De school hanteert een onderwijsconcept dat aansluit bij haar leerlingenpopulatie.	70	80
De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten.	4	4
De school evalueert regelmatig het leren en onderwijzen.	31	37
De school evalueert regelmatig de leerlingenzorg.	45	41
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	80	85
De school borgt de kwaliteit van het leren en onderwijzen en de leerlingenzorg.	37	39
De school rapporteert aan belanghebbenden inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van haar onderwijs.	35	39
<b>Systeem van leerlingenzorg</b>		
De commissie voor de begeleiding bepaalt de onderwijsrelevante beginsituatie van de leerlingen.	88	94
De school stelt een handelingsplan vast in overeenstemming met de ouders.	93	100
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de vorderingen en ontwikkeling van de leerlingen.	69	86
De commissie voor de begeleiding evalueert de uitvoering van het handelingsplan.	30	16
<b>Functionaliteit handelingsplannen</b>		
De leerinhouden komen overeen met de afspraken in de documenten voor handelingsplanning.	75	81
<b>Leerstofaanbod</b>		
De school hanteert een leerstofaanbod voor de schoolse vakken.	95	93
Het leerstofaanbod sluit aan op het uitstroomperspectief van de leerlingen.	83	89
Het leerstofaanbod maakt het mogelijk gericht in te spelen op verschillen tussen leerlingen.	98	98
<b>Onderwijstijd</b>		
De teamleden maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd.	82	73
De school stemt de hoeveelheid tijd af op de onderwijsbehoeften van (individuele) leerlingen.	38	34
<b>(Ortho)pedagogisch handelen</b>		
De teamleden gaan op een respectvolle wijze met de leerlingen om.	99	100
De teamleden handhaven de gedragsregels.	95	98
De teamleden stemmen hun (ortho)pedagogisch handelen af op de onderwijsbehoeften van de leerlingen.	95	95
<b>(Ortho)didactisch handelen</b>		
De leraren leggen duidelijk uit.	66	86
De leraren stimuleren de leerlingen tot denken.	66	76
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	95	100
De leraren stemmen de instructie en verwerking af op de onderwijsbehoeften van de leerling.	58	60
<b>Actieve en zelfstandige rol leerlingen</b>		
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	90	95
De leerlingen hebben verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun leerproces, die past bij hun ontwikkelingsniveau.	40	40

Schoolklimaat		
De school heeft inzicht in de beleving van de sociale veiligheid door leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op school voordoen.	64	79
De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school.	95	98
De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op afhandeling van incidenten in en om de school.	95	98
De leerlingen en de teamleden voelen zich aantoonbaar veilig op school.	97	100
De ouders tonen zich betrokken bij de school door de activiteiten die de school daartoe onderneemt.	96	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## Bijlage 3

**Tabel 1**  
Beredeneerde afwijkingen per indicatie/schoolsoort binnen cluster 2 in 2011/2012  
(n=749)

Indicatie/Schoolsoort*	Aantal beredeneerde afwijkingen	Percentage beredeneerde afwijkingen
Doof	4	1,5
Doof en meervoudig gehandicapt	16	29,6
Slechthorend	291	16,6
Slechthorend en meervoudig gehandicapt	13	35,1
Ernstige spraakmoelijkheden	425	24,0

\* exclusief schoolsoort doofblind; hier komen beredeneerde afwijkingen niet voor

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tabel 2**  
Beredeneerde afwijkingen per indicatie/schoolsoort binnen cluster 3 in 2011/2012  
(n=1.237)

Indicatie/Schoolsoort	Aantal beredeneerde afwijkingen	Percentage beredeneerde afwijkingen
Lichamelijk gehandicapt	126	10,1
Langdurig (somatisch) ziek	134	13,5
Zeer moeilijk lerend (zmlk)	710	21,0
Meervoudig gehandicapt (lichamelijk gehandicapt en zeer moeilijk lerend)	267	18,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

# 4

## Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

4.1	Kwaliteit van mbo-opleidingen	122
4.2	Kwaliteitsborging	123
4.3	Kwaliteit van bekostigd middelbaar beroepsonderwijs	126
4.4	Kwaliteit van niet-bekostigde opleidingen	131
4.5	Ontwikkelingen en thema's	134
4.6	Financiën, naleving en erkenning	135
4.7	Nabeschouwing	137

# Samenvatting

**Andere benadering** • Vanaf 1 januari 2012 is er sprake van een andere benadering in het toezicht op het mbo. De mbo-instellingen en hun opleidingen worden aangesproken en beoordeeld op hun integrale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijsproces en de examinering. Instellingen moeten zelf in staat zijn om de basiskwaliteit van al hun opleidingen te borgen, zowel op het niveau van de afzonderlijke opleidingen als op instellingsniveau.

**Onderwijskwaliteit op onderdelen gelijk** • De kwaliteit van het onderwijsproces bij de bekostigde opleidingen is op een aantal punten gelijk gebleven: op het gebied van het leveren van maatwerk, het bieden van begeleiding tijdens leersituaties en de vormgeving van de beroepspraktijkvorming. De beoordeling binnen het nieuwe toezichtkader pakt wel ongunstiger uit. Vier op de vijf opleidingen voldoen aan de basiskwaliteit. Uit gestructureerde lesobservaties blijkt dat drie kwart van de docenten beschikt over de benodigde basisvaardigheden. De uitkomsten van de niet-bekostigde opleidingen (nbi's) laten een vergelijkbaar beeld zien met het bekostigd onderwijs. Dit geldt niet voor de intake en plaatsing en de studieloopbaanbegeleiding, waarop de nbi's wat minder goed beoordeeld zijn.

**Ontwikkeling rendementen** • De rendementen zijn de afgelopen jaren in het bekostigde middelbaar beroepsonderwijs gestegen. Ook is het aantal voortijdig schoolverlaters sterk gedaald. Dit zijn positieve ontwikkelingen, zeker ook gezien het feit dat de instroom in het mbo afneemt. In het schooljaar 2011/2012 lijkt de groei van de rendementen niet door te zetten.

**Stijging zeer zwakke opleidingen** • Het aantal zeer zwakke beroepsopleidingen is in vergelijking met vorig jaar toegenomen. Een goede kwaliteitsborging is essentieel om te zorgen dat het aantal zeer zwakke opleidingen in de toekomst niet verder stijgt. Het lijkt erop dat bij een deel van de opleidingen een extra kwaliteitsimpuls nodig is.

**Examinering en diplomering** • Verbeteringen zijn het hardst nodig bij de examinering en diplomering. De kwaliteit van de examinering van het beroepsgericht onderwijs is steeds meer afhankelijk geworden van een betrouwbare beoordeling in de praktijk en de controle daarop door de examencommissie. Bijna de helft van de onderzochte bekostigde opleidingen slaagt daar nog onvoldoende in. Daar waar de instellingen gebruikmaken van ingekocht materiaal blijkt de kwaliteit, net als vorig jaar, vaker voldoende te zijn. Ook bij de onderzochte niet-bekostigde opleidingen mag men niet tevreden zijn.

**Kwaliteitsborging** • Uit een representatieve steekproef blijkt dat een aantal instellingen tot kwaliteitsborging in staat is, maar bij bijna 70 procent van de instellingen is de kwaliteitsborging niet op orde. Dit komt vooral doordat er niet voldoende doelgericht gehandeld wordt en het effect nog nauwelijks merkbaar is voor studenten. De mate waarin de kwaliteitsborging verbetert, verschilt zeer per onderwijsinstelling en zelfs per afdeling binnen de instelling.

**Onderwijstijd en schoolkosten** • Steeds meer instellingen voldoen aan de normen voor onderwijstijd. Dit is een positieve ontwikkeling in de afgelopen jaren. Daarnaast startte de inspectie met structureel toezicht op de vrijwilligheid van schoolbijdragen buiten de wettelijke schoolkosten. Bijna alle instellingen voldoen inmiddels aan de wettelijke eisen.



## 4.1 Kwaliteit van mbo-opleidingen

### Landelijk beeld

**Zeer zwakke opleidingen** • Zeer zwakke opleidingen zijn opleidingen waar het onderwijsproces en de opbrengsten onvoldoende zijn. Namen van zeer zwakke opleidingen worden op internet gepubliceerd. Deze opleidingen hebben een waarschuwing van de minister gekregen waarin staat dat de kwaliteit na een jaar op orde moet zijn. Indien dit niet gebeurt, kan de licentie worden ingetrokken.

Op 1 september 2011 waren er veertien zeer zwakke bekostigde opleidingen in de sector voor beroeps- onderwijs en volwasseneneducatie (bve), een jaar later zijn dat er 22. Van de niet-bekostigde opleidingen zijn er op 1 september 2012 vijf zeer zwak.

**Opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit** • Op 1 september 2012 zijn de examens bij 42 bekostigde opleidingen en 29 niet-bekostigde opleidingen onvoldoende. Ook deze opleidingen hebben een waarschuwingsbrief van de minister ontvangen met de mededeling dat ze een jaar de tijd hebben om voldoende kwaliteit te leveren.

**Onderzoek naar kwaliteitsverbetering** • In 2011/2012 is een aantal opleidingen die eerder een onvoldoende onderwijsproces of onvoldoende opbrengsten hadden, opnieuw onderzocht. Van deze 176 opleidingen zijn nu 80 opleidingen voldoende, maar 86 opleidingen hebben opnieuw onvoldoende opbrengsten en 10 opleidingen hebben een onvoldoende onderwijsproces. Deze tien opleidingen zijn zwak verklaard en worden na een jaar opnieuw onderzocht. Er zijn zeven zeer zwakke opleidingen heronderzocht, waarvan vier zich verbeterd hebben. De drie overige opleidingen worden volgend jaar opnieuw onderzocht. Deze opleidingen vielen nog niet onder het regiem van intrekking van de licentie na een jaar. Mochten die opleidingen opnieuw zeer zwak zijn, dan kan de licentie worden ingetrokken.

**Onderzoeken naar verbetering examenkwaliteit** • Na een jaar onderzoekt de inspectie of de opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit zich hebben verbeterd naar een voldoende. Van de 46 opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit in september 2011 zijn er twaalf onderzocht in de verslagperiode tot september 2012. Negen daarvan zijn als voldoende beoordeeld en drie bleken opnieuw onvoldoende. Van deze drie opleidingen is de examenlicentie ingetrokken. Van zeven opleidingen is door de instellingen verklaard dat deze tussentijds zijn beëindigd.

### Kwaliteit en vervolgtoezicht bekostigd onderwijs

**Meer zeer zwakke opleidingen** • De kwaliteit van het bekostigde mbo gaat niet vooruit. Dit blijkt uit een representatief onderzoek op opleidingsniveau naar tekortkomingen in kwaliteitsgebieden. Het betreft hier een steekproef van 95 opleidingen, die gepaard gaat met een foutmarge van ongeveer 10 procentpunten. In vergelijking met vorig jaar constateerde de inspectie meer problemen. Het aantal opleidingen met zowel onvoldoende opbrengsten als onvoldoende onderwijsproces (zeer zwakke opleidingen) is gestegen. Ook zijn er meer problemen bij de examinering, vooral op het punt van de afname en beoordeling en de diplomering. Verder ziet de inspectie op het punt van de kwaliteitsborging nog belangrijke verbetermogelijkheden.

**Totaalbeeld mbo-opleidingen** • Bij ruim 10 procent van de opleidingen zijn geen tekortkomingen geconstateerd en bij een kwart van de opleidingen bleek één kwaliteitsgebied onvoldoende te zijn. Bij de overige opleidingen constateerde de inspectie tekortkomingen op twee à drie kwaliteitsgebieden. Aan deze opleidingen zijn daarom meerdere vormen van vervolgtoezicht toegekend. De meest voorkomende combinatie van tekortkomingen is onvoldoende kwaliteitsborging en onvoldoende examenkwaliteit. Bij 13 procent van de opleidingen is alleen het kwaliteitsgebied 'kwaliteitsborging' onvoldoende. Bij 4 procent is vervolgtoezicht voor zeer zwak onderwijs, onvoldoende opbrengsten, onvoldoende examenkwaliteit én kwaliteitsborging toegekend.

### Nieuw waarderingskader

**Integrale verantwoordelijkheid** • Op 1 januari 2012 zijn het onderwijstoezicht en examentoezicht in het mbo geïntegreerd. Daarmee wordt de integrale verantwoordelijkheid van de instellingen voor de kwaliteit van hun onderwijs meer benadrukt. De inspectie wil bevorderen dat instellingen zelf de

basiskwaliteit van al hun opleidingen borgen en zich daarbij aan de wettelijke voorschriften houden. Daarom beoordeelt zij de kwaliteitsborging niet meer alleen op opleidingsniveau, maar ook op instellingsniveau. De inspectie hanteert daarbij een nieuw waarderingskader.

**Van eindtermgericht naar beroepsgericht** • Het nieuwe waarderingskader sluit ook beter aan bij de aard van de beroepsgerichte opleidingen. Bij beroepsgerichte opleidingen sluiten de inrichting van onderwijs en examinering op een andere wijze op elkaar aan. Hierbij is de normering voor het onderwijsproces en voor examinering en diplomering aangepast. Mogelijk verklaart dit dat de inspectie meer problemen constateert dan in voorgaande jaren.

## 4.2 Kwaliteitsborging

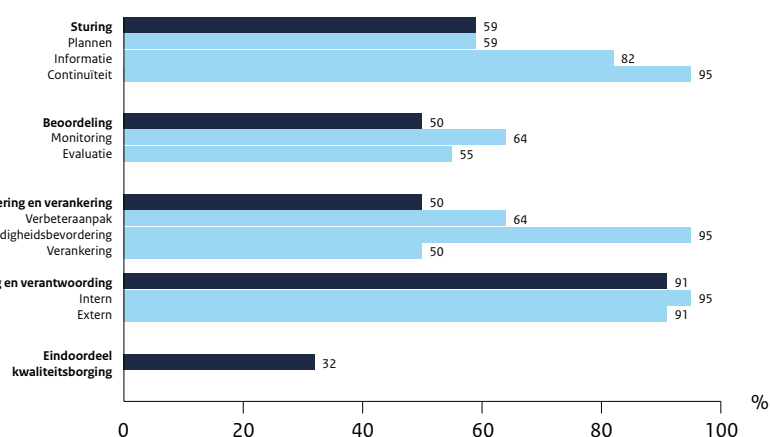
### Kwaliteitsborging bij de bekostigde instellingen

**Verschillen in niveau kwaliteitsborging** • Onderzoek door de inspectie uit 2010 toonde aan dat bij 27 onderzochte instellingen het niveau van kwaliteitsborging sterk verschilde én dat er een sterke relatie bestond tussen de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, 2010). Deze bevinding vormde een belangrijke reden voor de inspectie om in het nieuwe toezichtkader de kwaliteitsborging een belangrijke plaats te geven, niet alleen op opleidingsniveau, maar ook op instellingsniveau. De beoordeling vindt op meerdere onderdelen van de kwaliteitsborging plaats, waardoor een genuanceerd beeld ontstaat. Dat stelt de inspectie beter in staat om vast te stellen of de instelling de basiskwaliteit van de opleidingen voldoende borgt.

**Kwaliteitsborging problematisch** • Bij de kwaliteitsborging bestaan veel problemen. In 2012 is bij 22 bekostigde instellingen het niveau van kwaliteitsborging onderzocht. Slechts een derde van de instellingen blijkt in staat om de basiskwaliteit van de opleidingen te borgen (figuur 4.2a), zoals de Wet educatie en beroepsonderwijs voorschrijft (WEB, art. 1.3.6). Hoewel de instellingen vooruitlopend op het nieuwe toezichtkader maatregelen hebben genomen om de kwaliteitszorg te verbeteren, werken die in 2012 nog onvoldoende door tot in het onderwijsproces. De veranderingen zijn daardoor weinig merkbaar voor de studenten.

**Figuur 4.2a**

Percentage instellingen dat als voldoende is beoordeeld op (onderdelen van) kwaliteitsborging in 2012 (n=22)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tempoverschil in proces** • Per onderwijsinstelling en zelfs per afdeling binnen een instelling bestaan er grote verschillen in het tempo waarin het proces van kwaliteitsborging wordt verbeterd. De onderzochte vakinstellingen zijn verder in de ontwikkeling dan de roc's en de kwaliteitsborging bij de onderzochte aoc's is het minst ontwikkeld. Inhoudelijk is wel sprake van vooruitgang: op centraal en decentraal niveau stellen de instellingen plannen op en ze stemmen deze plannen op elkaar af. De evaluatie en de verbeteraanpak blijven echter achter in ontwikkeling. Zo draagt de kwaliteitsborging onvoldoende bij aan de verbetering van de onderwijskwaliteit zelf. Het kan overigens wel, getuige het feit dat zeven van de 22 onderzochte instellingen in staat zijn een kwaliteitszorgsystematiek te hanteren die aan alle eisen voldoet.

**Sturing op instellingsniveau** • In hoeverre de kwaliteitsborging zich ontwikkelt, wordt beïnvloed door de sturing die daarop plaatsvindt op instellingsniveau. Voldoende sturing wordt gekenmerkt door meerjarenplannen die eenduidig en helder zijn geformuleerd en daarmee aangrijpingspunten bieden voor de plannen op sector- en/of teamniveau. De doelen geven richting aan het primaire proces en zijn meetbaar geformuleerd. In de afgelopen jaren is door de instellingen geïnvesteerd in het ontwikkelen van deze plannen, maar instellingen geven de opeenvolging van maatregelen tegelijk als remmende factor aan.

**Afstemming op centraal en decentraal niveau** • Aan de afstemming tussen de plannen op centraal en decentraal niveau wordt ook meer aandacht besteed. Bij kleine platte organisaties, zoals de vakinstellingen, is de verbinding tussen centraal en decentraal vanzelfsprekender dan bij grote organisaties. Grote organisaties beschikken doorgaans over een aparte dienst kwaliteitszorg. Aandachtspunt daarbij is dat op centraal niveau de verantwoordelijkheden en taken tussen centraal en decentraal niveau duidelijk worden belegd.

**Ondersteuning door middenmanagement onvoldoende** • De inspectie constateert dat de afstemming tussen de plannen op instellingsniveau en de plannen op teamniveau beter plaatsvindt als het middenmanagement blijkt geeft van onderwijskundig leiderschap. Hoe meer inhoudelijk gestuurd wordt op de vertaalslag van de centrale plannen naar de plannen van de opleidingen, aansluitend op het primaire proces, des te beter kan de beoordeling en verbetering van het onderwijs plaatsvinden. In het vorige Onderwijsverslag (Inspectie van het Onderwijs, 2012d) gaf de inspectie al aan dat de teams over het algemeen van mening zijn dat het middenmanagement ze daarin onvoldoende ondersteunt. Deskundigheidsbevordering van het management staat bij de meeste instellingen op de agenda, zoals onder andere blijkt uit het themaonderzoek naar leraren (zie ook hoofdstuk 9).

**Beoordeling, verbetering en verankering** • Het onderzoek van de inspectie laat zien dat de helft van de instellingen volgens een vastgelegde systematiek de kwaliteit van het onderwijs weet te verankeren. Dat betekent ook dat de kwaliteitszorg organisatorisch duidelijk is belegd, dat vastgelegd is wie externe belanghebbenden zijn en op welk organisatieniveau, waarover en wanneer de dialoog plaatsvindt. Als die onderdelen als onvoldoende zijn beoordeeld, wil dat niet zozeer zeggen dat er geen beoordelingen en verbeteringen zijn aangetroffen, maar dat de plannen onvoldoende meetbaar zijn. Verder hanteren die instellingen doorgaans geen voorafgestelde normen waaraan afgemeten kan worden of het doel is bereikt. Van de verbeteringen die ingezet worden, kan op instellingsniveau niet aangetoond worden dat ze adequaat zijn en wat ze opleverden.

**Dialoog en verantwoording** • De dialoog en verantwoording op zich worden bij de meeste instellingen als voldoende beoordeeld. Het mbo ziet het belang in van externe factoren, zoals de betrokkenheid van het (regionale) bedrijfsleven, de (arbeids)marktomstandigheden en concurrentie en het dalend aantal studenten. De dialoog is vooral gericht op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en minder op mede-ontwikkeling van het onderwijs. Wettelijk gezien zijn de instellingen verplicht zich te verantwoorden aan interne en externe belanghebbenden. De inspectie constateert een duidelijke verbetering van de publieke verantwoording via het verplichte geïntegreerde jaarverslag op instellingsniveau.

**Jaarverslagen** • Voor het derde jaar op rij analyseerde de inspectie de jaarverslagen. Daaruit blijkt dat instellingen beter tegemoetkomen aan de vereisten van verslaglegging voor het geïntegreerd jaarverslag. Minder dan de helft van de onderzochte jaarverslagen vermeldt echter of er al dan niet risico's voor de onderwijskwaliteit op afdelings- of opleidingsniveau zijn waargenomen, en op basis van welk onderzoek dat is gebleken. Ook een verslag van de raad van toezicht met verantwoording over handelen en resultaten ontbreekt bij meer dan twee derde van de onderzochte instellingen. De meeste jaarverslagen (96 procent) bevatten wel informatie over de financiële positie in samenhang met de onderwijskwaliteit. Vorig jaar was dit nog maar iets meer dan de helft. Het belang van de betrokkenheid van het werkveld komt in drie kwart van de verslagen aan de orde. Uit de jaarverslagen valt op te maken dat het werkveld vaker betrokken wordt bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit, maar minder bij de ontwikkeling van het onderwijs.

**Tevredenheidsmetingen** • Los van het jaarverslag leggen instellingen verantwoording af aan studenten over de uitkomsten van tevredenheidsonderzoeken, vaak in de vorm van panelgesprekken met studenten. De gesprekken staan vooral in het teken van het informeren en nader bevragen van studenten over de uitkomsten van de tevredenheidsmetingen. Een terugkoppeling naar studenten over wat er met de uitkomsten is gebeurd en waar het onderzoek toe geleid heeft, is nog weinig aan de orde. Tevredenheidsonderzoeken onder het personeel worden vaak op afdelingsniveau besproken en leiden tot input voor de jaarplannen van een team.

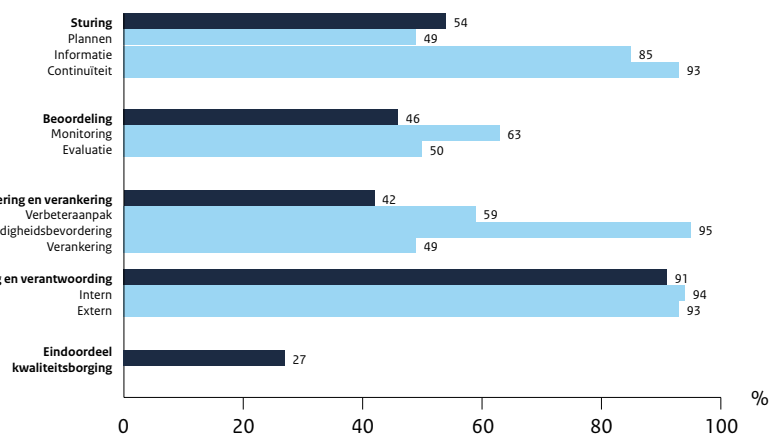
**Continuïteit in personeel en financiën** • Voor de beoordeling van de continuïteit binnen een instelling kijkt de inspectie vooral of vacatures in bestuur, management en onderwijsteams tijdig gevuld worden. In bijna alle instellingen is deze continuïteit als voldoende beoordeeld. De financiële continuïteit staat onder toezicht van de afdeling Rekenschap, waarmee nauw overleg wordt gevoerd (zie verder hoofdstuk 10).

## Kwaliteitsborging op opleidingsniveau

**Samenhang kwaliteitsborging** • De inspectie constateert dat er een samenhang is tussen kwaliteitsborging op instellingsniveau en op opleidingsniveau. Wanneer een instelling als geheel voldoende aandacht heeft voor kwaliteitsborging, dan is dat ook terug te zien op opleidingsniveau. Hoewel maar 27 procent van de bekostigde opleidingen de kwaliteitsborging op orde heeft (figuur 4.2b; zie ook de bijlage, tabel 1), laten de overige opleidingen zien dat ze steeds meer het belang van kwaliteitsborging inzien en de ontwikkeling daarvan in gang hebben gezet. De inspectie ziet dat er veel zaken worden verbeterd; er is alleen nog weinig zicht op de effectiviteit van de maatregelen.

**Figuur 4.2b**

Percentage opleidingen dat als voldoende is beoordeeld op (onderdelen van) kwaliteitsborging in 2012 (n=95)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Kwaliteit plannen** • De oorzaak van de onvoldoende kwaliteitsborging op opleidingsniveau ligt in de eerste plaats bij de kwaliteit van de plannen. De plannen op teamniveau zijn onvoldoende doelgericht geformuleerd en daardoor moeilijk meetbaar. Ook de relatie van deze teamplannen met de plannen op centraal niveau is vaak zwak. Als de doelen niet duidelijk zijn geformuleerd, levert dat de vraag op waar de monitoring zich op moet richten.

**Evaluatie informatie knelpunt** • De informatievoorziening is in de loop van de jaren toegenomen. Er is een grote hoeveelheid informatie beschikbaar, afkomstig van tevredenheidsmetingen, bevindingen van audits en gegevens over opbrengsten en kwaliteit van het personeel. Opleidingen vinden het moeilijk om al die informatie op een hanteerbare manier bij elkaar te brengen en te evalueren. Nog niet de helft van de opleidingen is in staat een degelijke analyse van de gegevens te maken en die te beoordelen. De overige opleidingen beschikken nauwelijks over vastgestelde normen om de resultaten te beoordelen.

**Deskundigheidsbevordering docenten** • Van de vele verbeteractiviteiten die de inspectie op teamniveau aantreft, kan dan ook niet worden vastgesteld of ze aansluiten bij de geconstateerde tekortkomingen en of ze ertoe doen. Of deze problemen te relateren zijn aan een gebrek aan deskundigheid is de vraag. De inspectie constateert dat er voldoende aan deskundigheidsbevordering wordt gedaan, mede onder invloed van het actieplan 'Focus op vakmanschap' (OCW, 2011). Professionalisering wordt meer en meer verankerd in organisatiebrede, strategische doelen van de instellingen (zie 4.5 en hoofdstuk 9).

## 4.3 Kwaliteit van bekostigd middelbaar beroepsonderwijs

### Algemeen

**Kwaliteit kernprocessen** • Het onderwijsproces voldoet bij een vijfde van de opleidingen niet aan de basiskwaliteit (tabel 4.3a). Dit resultaat komt op een aantal punten overeen met vorig jaar. De kwaliteit van de examinering en diplomering laat vergeleken met vorig jaar een daling zien. De opbrengsten zijn gelijk gebleven aan het landelijk gemiddelde van verleden jaar.

**Tabel 4.3a**

Vervolgtoezicht en tekortkomingen bekostigde mbo-opleidingen (in percentages, n=95)

Vervolgtoezicht	2012
Zwak onderwijs	14
Zeer zwak onderwijs	5
Onvoldoende opbrengsten	22
Onvoldoende examenkwaliteit	49
Niet-naleving: onvoldoende kwaliteitsborging	73
Niet-naleving: andere wettelijke vereisten	25

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

### Kwaliteit onderwijsproces 2009-2012

**Verschillen tussen waarderingskaders** • De kwaliteit van het onderwijsproces is in 2012 op een aantal overeenkomstige onderdelen van het waarderingskader bve 2009 vrijwel gelijk gebleven. Een nagenoeg gelijke beoordeling is te zien bij de aspecten 'maatwerk', 'ondersteuning en begeleiding van de leeractiviteiten' en 'beroepspraktijkvorming'. Volgens het waarderingskader 2012 is sprake van basiskwaliteit als er voldoende structurering van de leeractiviteiten is (didactisch handelen), als de studieloopbaanbegeleiding planmatig en proactief verloopt en rekening wordt gehouden met verschillen tussen studenten in begeleidingsbehoeften, én als de beroepspraktijkvorming in zijn geheel, van voorbereiding tot en met uitvoering en begeleiding, voldoende is vormgegeven. Deze kernaspecten

bepalen of het onderwijsproces als voldoende of als onvoldoende wordt beoordeeld. In het vorige waarderingskader waren dit 'samenhang in het programma', 'levering van maatwerk', 'voldoende benutting van de leertijd', 'begeleiding tijdens het leerproces' en 'beroepspraktijkvorming'.

**Tabel 4.3b**

Percentage opleidingen dat als voldoende is beoordeeld op het onderwijsproces in de periode 2009-2011 en in 2012 (n 2012=95)

	2009-2011	2012
<b>Samenhang</b>	-	89
Inhoud	97	96
Programmering	-	89
<b>Maatwerk</b>	-	65
Differentiatie	66	63
<b>Didactisch handelen</b>	-	91
Interactie	-	92
Ondersteuning en begeleiding van de leeractiviteiten	89	90
Feedback op de leeractiviteiten en de leerresultaten	-	82
<b>Leertijd</b>	-	82
Benutting	90	82
Werkdruk	-	100
<b>Leeromgeving</b>	-	97
Schoolklimaat	-	99
Materiële voorzieningen	94	99
<b>Intake &amp; plaatsing</b>	89	80
Voorlichting	89	95
Intake & plaatsing	-	83
<b>Studieloopbaanbegeleiding</b>	-	85
Informatievoorziening	89	97
Studieloopbaanbegeleiding	89	85
<b>Zorg</b>	-	95
Eerste- en tweedelijnszorg	-	95
Derdelijnszorg	99	100
<b>Beroepspraktijkvorming</b>	97	96
Vorbereiding studenten en bedrijven	-	96
Plaatsing	-	96
Begeleiding door het bedrijf	-	98
Begeleiding door de opleiding	-	85

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

### Maatwerk en didactisch handelen

**Extra ondersteuning voor zwakke studenten** • Al meer dan vijf jaar vindt ruim een derde van de mbo-opleidingen het moeilijk om in het onderwijs te differentiëren, dat wil zeggen: rekening te houden met de verschillen en uiteenlopende mogelijkheden van studenten. Ook dit schooljaar ligt het percentage opleidingen waar dat wel lukt op 65 procent (tabel 4.3b; zie ook de bijlage, tabel 2). Over het algemeen worden extra ondersteuningsprogramma's aangeboden aan de zwakkere studenten, maar van verrijking of verdieping van het programma voor de snellere (betere) studenten is nauwelijks sprake.

**Genuanceerder beeld van maatwerk** • Het nieuwe waarderingskader biedt een genuanceerder beeld van maatwerk. De inspectie beoordeelt niet alleen de differentiatie van het programma, maar onderzoekt ook bij het didactisch handelen of de ondersteuning en begeleiding tijdens de leeractiviteiten voldoende aansluit op de ontwikkeling en hulpvragen van de student. Deze beoordeling vindt plaats op basis van gestructureerde lesobservaties en gesprekken met studenten en docenten. Het instrument voor lesobservaties is structureel ingezet vanaf 2012.

**Feedback gericht op leerresultaat** • De lesobservaties geven een beeld van wat is waargenomen en daar wordt tijdens gesprekken met studenten en docenten op doorgevraagd. In 2012 zijn 333 lessen geobserveerd tijdens diverse leersituaties. De leersituaties in het mbo variëren sterk, namelijk van frontaal klassikaal onderwijs tot praktijksimulaties. Bij drie kwart van de geobserveerde lessen is waargenomen dat er ondersteuning en begeleiding plaatsvindt. De vraag of de ondersteuning en begeleiding ook op maat is, is voor een groot deel afhankelijk van de vraag in hoeverre studenten gerichte feedback krijgen op hun leerproces en leerprestaties. Feedback is een belangrijke voorwaarde voor het geven van gerichte coaching. In bijna twee derde van de geobserveerde leersituaties, vooral daar waar studenten begeleid zelfstandig leren, is het geven van feedback waargenomen. De feedback is vooral gericht op het leerresultaat en minder op het leerproces.

**Didactische vaardigheden** • Een docent in het funderend onderwijs dient over enkele vastgestelde basisvaardigheden te beschikken. In het mbo gelden een doelgerichte interactie en een optimale benutting van de leertijd als zulke basisvaardigheden. Ongeveer drie kwart van de docenten laat tijdens de geobserveerde lessen zien over de basisvaardigheden te beschikken. Uit onderzoek van derden blijkt bovendien dat van docenten in het beroepsgerichte onderwijs complexere vaardigheden gevraagd mogen worden, namelijk dat zij op de hoogte zijn van de hedendaagse beroepspraktijk, over voldoende vaktheorie beschikken, oog hebben voor de grote variatie aan studenten en de theorie en praktijk met de benodigde leerstijl van de student verbinden (Glaudé, Van den Berg, Verbeek en De Bruin, 2011).

**Effectieve competenties van leraren** • Uit onderzoek van de inspectie naar professionalisering van leraren (Inspectie van het Onderwijs, 2013) blijkt dat nog maar weinig instellingen en afdelingen zelf kunnen aangeven wat de meest effectieve competenties van docenten in het beroepsonderwijs zijn. De competenties uit de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) dienen wel als uitgangspunt, maar zijn vaak niet geconcretiseerd naar een specifieke doelgroep of een bepaald niveau. Daarvoor is het van belang zicht te hebben op het functioneren van docenten en op het effect van het leren van studenten.

**Beoordeling functioneren van leraren** • Schoolleiders en andere managers wonen zelden lessen bij om zicht te krijgen op het functioneren van docenten. Veelal wordt gebruikgemaakt van de opbrengsten, studenttevredenheidsenquêtes, studentenpanels en 360-gradenfeedback om de kwaliteit van de lessen vast te stellen. De conclusie luidt kortom dat de kwaliteit van het leraarschap nog weinig gericht wordt bepaald en gemeten.

## **Beroepspraktijkvorming**

**Begeleiding tijdens stage** • De kwaliteit van de beroepspraktijkvorming is net als vorig jaar bij de meeste opleidingen voldoende. In de publiciteit komt deze echter nogal vaak in een negatief daglicht te staan. Veel klachten uit de JOB-monitor, het grootste landelijke tevredenheidsonderzoek onder alle mbo-studenten in Nederland, hebben betrekking op de begeleiding vanuit de opleiding tijdens het doorlopen van de beroepspraktijkvorming (JOB, 2012a). De inspectie constateert bij 15 procent van de onderzochte opleidingen dat studenten meer begeleiding verwachten vanuit de opleiding als ze op stage zijn. Dit komt het meeste voor bij opleidingen die studenten een blokstage bieden van een aantal maanden, zonder terugkomdagen op school, en bij de beroepsbegeleidende leerweg, waar de studenten doorgaans maar één dag naar school gaan en vier dagen al werkend leren.

## **Studieloopbaanbegeleiding**

**Voorkomen van schooluitval** • De kwaliteit van de studiebegeleiding is al jaren een constante factor. De meeste opleidingen volgen de studieloopbaan van de studenten op een gestructureerde wijze.

Ondanks de bedoeling proactief bij te dragen aan het voorkomen van schooluitval, verlaat nog 30 procent van de studenten de opleiding zonder diploma. De opleidingen zoeken de oplossingen in professionalisering van de intake en roepen, in lijn met het actieplan mbo, de drempelloze instroom naar niveau 2 een halt toe.

**Kwaliteit onderwijsproces relatief hoog** • Opleidingen die als onvoldoende zijn beoordeeld op het onderwijsproces, zijn op de meeste aspecten van het onderwijsproces als onvoldoende beoordeeld. Uitzonderingen zijn de aspecten 'leeromgeving' en 'intake en plaatsing'; daaraan voldoen de op het onderwijsproces als onvoldoende beoordeelde opleidingen vaak wel.

### Examinering en diplomering

**Terugval** • In vergelijking met voorgaande jaren ziet de inspectie, na een stijgende lijn, een sterke terugval in de kwaliteit van de examinering en diplomering. In 2012 is de examenkwaliteit bij 51 procent van de mbo-opleidingen voldoende (tabel 4.3a). In 2011 was dit nog bij 83 procent het geval. Het nieuwe toezichtkader sluit ook bij examinering en diplomering beter aan op beroepsgericht onderwijs en op de veranderingen en bijpassende verantwoordelijkheden van de opleidingen. Vergeleken met het vorige kader zijn de indicatoren meer geconcretiseerd, vooral op het punt van afname en beoordeling en de verantwoordelijkheid van de examencommissie. Vergeleken met eindtermgerichte examens zijn deze aspecten en indicatoren ook belangrijker geworden voor de examinering van de beroepsgerichte opleidingen.

**Betrouwbare beoordeling in de praktijk** • De kwaliteit van de examinering is steeds meer afhankelijk geworden van een betrouwbare beoordeling in de praktijk (onder andere via proeven van bekwaamheid) en van controle door de examencommissie op de afname en beoordeling in de praktijk. Het vernieuwde toezicht maakt duidelijk dat opleidingen nog veel moeite hebben om de beroepsgerichte examens overtuigend neer te zetten; de helft van de opleidingen slaagt daar nog niet in.

**Tabel 4.3c**

Percentage opleidingen dat als voldoende is beoordeeld op de aspecten en indicatoren van diplomering en examinering in 2012 (n=93)

	2012
<b>Exameninstrumentarium</b>	74
Onderscheid tussen ontwikkelgerichte toetsen en examinering	92
Dekking van het kwalificatiedossier	88
Cesuur	86
Beoordelingswijze	84
Transparantie	83
<b>Afname en beoordeling</b>	71
Authentieke afname	97
Betrouwbaarheid	72
<b>Diplomering</b>	66
Besluitvorming diplomering	83
Verantwoordelijkheid examencommissie	68

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Examencommissies schieten tekort** • Bij iets meer dan een derde van de opleidingen is de diplomering niet op orde (tabel 4.3c; zie ook de bijlage, tabel 3). Bij deze opleidingen ligt dat vaak aan de betreffende examencommissie(s), die hun verantwoordelijkheid niet voldoende nemen. Juist de examencommissies moeten de kwaliteit van de diplomering borgen. Van een examencommissie wordt onder meer verwacht dat zij vaststelt of de beoordeling bij de examens adequaat verloopt. Dat betekent dat de commissie bij de beroepsgerichte opleidingen ook moet vaststellen of de kwaliteit van de examinering in praktijk-situaties voldoet. Hiervoor maakt zij bijvoorbeeld gebruik van tevredenheidsonderzoeken, steekproeven



en resultaatanalyses. Zeker bij kadertoetsen is de verantwoordelijkheid van de examencommissie groot: hier is nadere aanvulling van het exameninstrument door de instelling nodig en krijgt de uiteindelijke invulling pas definitief vorm tijdens de afname.

**Authentieke afname positief beoordeeld** • Wat betreft het exameninstrumentarium is de inspectie vooral positief over het onderscheid dat opleidingen maken tussen ontwikkelgerichte toetsen en examinering. Gelet op het aspect ‘afname en beoordeling’ is de inspectie positief over de authentieke afname. Dat betekent dat het examen zo veel mogelijk overeenkomt met het toekomstige beroep. Minder positief is ze over de betrouwbaarheid. Daarbij let de inspectie op of de examens deugdelijk worden afgenomen en beoordeeld, waarbij geborgd is dat in gelijke gevallen gelijk wordt geoordeeld. Dit speelt vooral bij beoordelingen door praktijkbeoordelaars.

**Conclusie kwaliteit examinering en diplomering** • Concluderend stelt de inspectie vast dat de rol van de examencommissie het meest onderscheidende onderdeel is bij de beoordeling van de examinering. Ook blijkt dat bij de opleidingen die op dit kwaliteitsgebied tekortschieten, vooral het exameninstrumentarium en de betrouwbaarheid van de uitkomsten van het examenprogramma als geheel verbetering behoeven.

**Invloed van inkoop** • Bij bijna 40 procent van het beroepsgerichte deel van de examens wordt gebruikgemaakt van ingekochte examens van examenleveranciers. Het overige deel koopt deels in of maakt geheel gebruik van eigen geconstrueerde examens. Gelet op de oordelen op het onderdeel ‘exameninstrumentarium’ (tabel 4.3d) luidt de conclusie dat de kwaliteit van inkoop beter is dan de kwaliteit van het eigen gemaakte materiaal. Het exameninstrumentarium is voor bijna alle ingekochte examens met een voldoende beoordeeld, tegenover bijna 70 procent voldoende voor het eigen materiaal.

**Tabel 4.3d**

Percentage opleidingen dat als voldoende is beoordeeld op het aspect ‘exameninstrumentarium’ en onderliggende indicatoren, naar kenmerken examens (n=92)

	Eigen materiaal	Inkoop	Deels inkoop
	n=45	n=36	n=11
<b>Exameninstrumentarium</b>	69	97	64
Onderscheid tussen ontwikkelgerichte toetsen en examinering	89	97	100
Dekking van het kwalificatiedossier	84	100	82
Cesuur	78	100	100
Beoordelingswijze	76	100	91
Transparantie	80	97	73

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## Taalexamens 2011/2012

**Taalbeleid geformuleerd en uitgerold** • In 2012 is bij een klein aantal opleidingen de kwaliteit van de taalexamens beoordeeld. De uitkomsten geven een indruk van de ontwikkeling en implementatie van het taalonderwijs en de examinering ervan. Ter voorbereiding op de centrale examens onder regie van het College voor Examens worden pilotexamens Nederlandse taal en rekenen ontwikkeld. Deze pilotexamens worden niet meegenomen bij het totaaloordeel over examinering. Het voorzichtige beeld is dat in het mbo bijna overal taalbeleid is geformuleerd en uitgerold. Ook zijn de verantwoordelijkheden belegd voor taal en rekenen. Voor de taalexamens Nederlands op basis van de referentieniveaus is veelal gebruikgemaakt van beschikbare voorbeeldexamens. De beoordeling betreft zowel de door instellingen als de door examenleveranciers gemaakte examens.

**Referentieniveau en CEF-niveau** • Er zijn twee typen taalexamens, die beide door de inspectie worden beoordeeld. Op referentieniveau rapporteert de inspectie de bevindingen op het niveau van de taalvaardigheden, zonder een totaaloordeel voor Nederlands te geven. Op CEF-niveau geeft de inspectie

wel een totaaloordeel voor Nederlands. Dit oordeel is positief bij voldoende kwaliteit van de examen-instrumenten voor minimaal drie van de vijf taalvaardigheden.

**Kwaliteit examen Nederlands** • De kwaliteit van de examens Nederlands op CEF-niveau is bij 33 van de 40 onderzochte opleidingen met een voldoende beoordeeld. Bij taalexamen Nederlands op basis van de referentieniveaus zijn bij 30 van de 48 opleidingen alle taalvaardigheden met een voldoende beoordeeld. Bij 8 opleidingen was de kwaliteit onvoldoende voor alle taalvaardigheden. De overige opleidingen zijn voor een beperkt deel van de taalvaardigheden als voldoende beoordeeld.

**Moderne vreemde talen** • Bij de moderne vreemde talen (mvt) heeft de beoordeling steeds plaatsgevonden op CEF-niveau; referentieniveaus spelen daar niet. Een student moet op alle mbo-niveaus slagen voor het taalexamen op CEF-niveau om in aanmerking te komen voor een mbo-diploma. De kwaliteit van de onderzochte mvt-examens is bij 40 van de 54 opleidingen met een voldoende beoordeeld.

### Leerresultaten

**Opbrengsten** • De inspectie brengt ieder jaar in kaart wat het jaar- en diplomaresultaat is van de bekostigde mbo-opleidingen met meer dan twaalf ingeschreven deelnemers. Dat percentage gediplomeerde schoolverlaters is nagenoeg gelijk aan vorig jaar. Dit verslagjaar (2011/2012) verliet in totaal 71,1 procent van de studenten het mbo met een diploma. Er is een lichte stijging van het rendement waar te nemen in de sector techniek (zie verder hoofdstuk 7).

**Voortijdig schoolverlaten** • De afgelopen jaren is het percentage voortijdig schoolverlaters sterk gedaald. In het schooljaar 2010/2011 stagneerde deze daling. Bij een deel van de afzonderlijke instellingen nam het aandeel voortijdig schoolverlaters zelfs iets toe. Dit geldt voor de vakinstellingen, de roc's en de aoc's. De voorlopige cijfers uit 2012 laten zien dat de stagnatie mogelijk van korte duur was en de daling in 2012 weer doorgezet is.

## 4.4 Kwaliteit van niet-bekostigde opleidingen

### Algemeen

**Grote verschillen tussen instellingen** • In 2012 is voor het eerst onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het onderwijsproces van niet-bekostigde opleidingen. In voorgaande jaren ontbrak het aan een duidelijke norm voor voldoende opbrengsten. Wel vond eerder onderzoek plaats naar de kwaliteit van de examinering. Dit jaar is de integrale kwaliteit van het onderwijs (onderwijs en examinering) bij 26 van de 97 niet-bekostigde instellingen (nbi's) onderzocht. Daar zijn in totaal 41 opleidingen bij betrokken.

**Voorlopig beeld** • Het kleine aantal onderzochte opleidingen en de grote onderlinge verschillen tussen de instellingen maakt het lastig om een landelijk beeld te presenteren. Er zijn kleine instellingen waar mogelijk de directeur zelf één opleiding verzorgt met niet meer dan tien studenten, tot aan instellingen met afstandsonderwijs waar soms tientallen opleidingen worden aangeboden aan duizenden studenten. Hierna volgt een beeld van de stand van zaken bij de onderzochte nbi's en worden, met de nodige slagen om de arm, opmerkelijke verschillen weergegeven in vergelijking met het bekostigd onderwijs.

**Vervolgtoezicht** • Inspectieonderzoeken leidden bij 35 van de 41 opleidingen tot vervolgtoezicht. Bij de grootste groep ging het om het niet-naleven van de wettelijke vereisten (twee derde van de opleidingen) of onvoldoende kwaliteitsborging (ruim de helft van de opleidingen). Ook was op bijna de helft van de opleidingen de examenkwaliteit onvoldoende en op een derde deel was er sprake van zwak onderwijs. Op slechts een enkele opleiding was sprake van zeer zwak onderwijs en onvoldoende opbrengsten (zie bijlage, tabel 4).

## Kwaliteitsborging

**Kwaliteitsborging op instellingsniveau** • Op bijna de helft van de onderzochte niet-bekostigde instellingen is de kwaliteitsborging op orde. 12 van de 26 instellingen konden de basiskwaliteit van het onderwijs borgen.

**Onderdelen kwaliteitsborging nbi's** • De kwaliteitsborging bij de onderzochte niet-bekostigde instellingen laat, qua sterke kanten en verbeterpunten, een vergelijkbaar beeld zien als de bekostigde instellingen. De meeste problemen zijn gevonden bij de beoordeling en verbetering ervan. Een duidelijk verschil met het bekostigd onderwijs valt te constateren bij het voeren van een dialoog en de verantwoording over het onderwijs aan interne en externe betrokkenen. Vrijwel alle bekostigde instellingen scoorden hierop voldoende, maar dit is bij slechts een klein deel van de nbi's het geval.

**Veel parttime en freelance docenten** • De verankering van kwaliteit op basis van een vastgestelde systematiek is bij iets meer dan de helft van de onderzochte instellingen afwezig. De wet- en regelgeving wordt als te bureaucratisch ervaren, zeker door de kleine niet-bekostigde instellingen die te maken hebben met een kleinschalige platte organisatievorm waarbij de directeur direct in verbinding staat met de docenten. De monitoring vindt bij eveneens iets meer dan de helft van de onderzochte niet-bekostigde instellingen juist wel plaats, maar die wordt niet structureel ingezet voor de evaluatie en beoordeling van het onderwijs. Een meerderheid van de instellingen heeft wel voldoende aandacht voor deskundigheidsbevordering. Als bijzonder aandachtspunt bij de nbi's geldt dat hier veel parttime en freelance docenten werken. De nadruk bij de nbi's ligt dan ook op het bieden van goede randvoorwaarden voor scholing. De docenten hebben vaak expliciet de verantwoordelijkheid om daar gebruik van te maken.

**Beoordeling verslagen van werkzaamheden** • Iedere niet-bekostigde instelling die erkende mbo-opleidingen aanbiedt, is wettelijk verplicht om zich te verantwoorden in een verslag van werkzaamheden. Dit verslag is vergelijkbaar met de jaarverslagen van bekostigde instellingen, maar de richtlijnen wat betreft de inhoud zijn minder streng en omvangrijk. Dit jaar heeft de inspectie voor het eerst de verslagen van de onderzochte niet-bekostigde instellingen beoordeeld op de richtlijnen voor rapportage. Het onderscheid tussen grote en kleine niet-bekostigde instellingen werkt niet automatisch door naar een deugdelijk of ondeugdelijk verslag op de gevraagde verantwoordingspunten. Er zijn kleine nbi's die hun werk goed verantwoorden en grote die op een aantal punten geen accurate informatie geven.

**Voor verbetering vatbaar** • De kwaliteit van de verslagen van werkzaamheden is voor veel verbetering vatbaar. De verslagen zijn, in vergelijking met die in het bekostigd onderwijs, erg beperkt qua informatie. Opvallend is dat slechts in een kwart van de beoordeelde verslagen informatie is opgenomen over de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd (zie bijlage, tabel 5). Het vaakst wordt aandacht besteed aan de beoordelingen door belanghebbenden en aan binnengekomen klachten.

## De kwaliteit van het primaire proces

**Achtergrond** • De inspectie heeft bij de 41 niet-bekostigde opleidingen ook de kwaliteit van het primaire proces onderzocht. Voor de kwaliteitsgebieden 'examinering' en 'opbrengsten' geldt dat bij een aantal opleidingen nog geen diploma's afgegeven zijn.

**Onderwijsproces** • Van de 41 onderzochte nbi-opleidingen hebben 22 opleidingen het onderwijsproces op orde. Bij 27 van de 41 opleidingen is er voldoende samenhang in de inhoud van het programma (zie bijlage, tabel 6). Net als bij de bekostigde opleidingen wordt er in het onderwijs onvoldoende verschil gemaakt tussen de uiteenlopende mogelijkheden voor de studenten. Wat verder in vergelijking met het bekostigde onderwijs opvalt, is dat de intake en plaatsing evenals de studieloopbaanbegeleiding bij relatief minder opleidingen op orde is. Positief is de inspectie over het didactisch handelen en de leeromgeving.

## Kwaliteit examens

**Examinering en diplomering** • Bij 34 niet-bekostigde opleidingen is een oordeel gegeven over de diplomering en examinering. De inspectie is vaak positief over het exameninstrumentarium dat wordt gebruikt, en ook over de afname en beoordeling. Een duidelijk verschil met de bekostigde instellingen is de kwaliteit van de diplomering. Bij ongeveer de helft van de onderzochte opleidingen is die met een voldoende beoordeeld (zie bijlage, tabel 8), terwijl twee derde van de bekostigde mbo-opleidingen daarop voldoende scoort.

**Kwaliteit examenmateriaal** • Bij 32 examens is vastgesteld of er sprake is van volledig ingekocht examenmateriaal, deels ingekocht materiaal of eigen materiaal. Bij 38 procent van het beroepsgerichte deel van de examens wordt gebruikgemaakt van ingekochte examens van exameninstellingen. Het exameninstrumentarium van deze examens op één na, is allemaal voldoende bevonden. Ook het exameninstrumentarium van het deels ingekochte materiaal is allemaal voldoende. Bij 3 van de 18 examens waarbij eigen materiaal is gebruikt, is het exameninstrumentarium onvoldoende.

**Taalexamens** • In het schooljaar 2011/2012 beoordeelde de inspectie de taalexamens van zeven niet-bekostigde instellingen. Het gaat om een klein aantal beoordelingen. Bij twee van de acht onderzochte opleidingen is de kwaliteit van de examens Nederlands op CEF-niveau als voldoende beoordeeld. Bij taalexamens Nederlands op basis van de referentieniveaus scoren vier van de twaalf onderzochte opleidingen voldoende voor alle taalvaardigheden. De kwaliteit van de onderzochte mvt-examens is bij acht van de twaalf opleidingen voldoende.

## Opbrengsten

**Rendementen niet-bekostigde instellingen** • De inspectie heeft voor het eerst de opbrengsten van niet-bekostigde instellingen in kaart gebracht en een normering toegepast. In totaal hebben 88 niet-bekostigde instellingen rendementsgegevens aangeleverd over 235 opleidingen. In 2011 hebben 12.241 deelnemers examen gedaan, van wie 4.510 (36,8 procent) een diploma hebben behaald. 2.066 deelnemers hebben de opleiding verlaten met alleen certificaten (16,9 procent) en 4.434 (36,2 procent) zijn uitgestroomd zonder diploma. Een kleine groep van 1.231 deelnemers (10 procent) heeft nog geen examen gedaan en is nog in opleiding. De opleidingen die binnen het afstandsonderwijs worden aangeboden, worden nog niet beoordeeld op opbrengsten.

**Tabel 4.4a**

Opbrengstenbeoordeling van niet-bekostigde opleidingen naar leeftijd (in percentages, n=173)

	Deelnemers tot en met 22 jaar	Deelnemers van 23 jaar en ouder	Totaal
	n=67	n=106	n=173
Voldoende	79,1	42,5	56,6
Onvoldoende	20,9	57,5	43,4
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Beoordelingen naar onderwijsaanbod** • Meer dan de helft van de opleidingen haalt voldoende rendement (tabel 4.4a). Opleidingen gericht op de doelgroep tot en met 22 jaar scoren vaker een voldoende op rendement dan opleidingen gericht op deelnemers van 23 jaar en ouder. Wat de redenen voor dit verschil zijn, is de inspectie niet bekend. Dit zou nader onderzocht moeten worden.

**Wettelijke vereisten** • Een groot deel (27) van de onderzochte opleidingen voldoet niet aan alle wettelijke vereisten. Vijf opleidingen verzuimen om op tijd voortijdig schoolverlaters te melden. In de overige gevallen voldoen de onderwijsovereenkomsten en praktijkovereenkomsten niet aan de wettelijke vereisten of wordt niet tijdig ondertekend. Alle 27 opleidingen hebben de opdracht gekregen de tekortkomingen binnen een bepaalde termijn weg te werken.

## 4.5 Ontwikkelingen en thema's

### Studenttevredenheid

**Tevredenheid gelijk gebleven** • Studenten zijn niet minder tevreden over het onderwijs dan in eerdere jaren. Dat blijkt uit de JOB-monitor (JOB, 2012a), die in 2012 bij 66 van de 67 bekostigde mbo-instellingen is gehouden. In totaal hebben 215.602 studenten de vragenlijst ingevuld, wat neerkomt op 42 procent van alle mbo-studenten. De algemene tevredenheid van studenten uitgedrukt in een rapportcijfer bleef gelijk ten opzichte van vorig jaar en is gemiddeld voor de opleiding een 6,9 en voor de instelling een 6,3. De onderzoeken van de inspectie laten ook stabiele cijfers zien op onderdelen van het onderwijsproces en bij de opbrengsten. Bij examinering is echter sprake van een achteruitgang. Ook beoordelen studenten de benutting van de leertijd, de intake en plaatsing en de begeleiding gericht op de beroepspraktijkvorming vaker als onvoldoende dan vorig jaar.

### Leraren

**Achtergrond** • De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de mate waarin de docenten in het mbo ruimte krijgen om het onderwijs en de kwaliteit van hun eigen functioneren verder te ontwikkelen. Bovendien is bij 73 docenten nagegaan in hoeverre zij deze ruimte actief benutten. Hieronder staan de belangrijkste bevindingen (zie verder hoofdstuk 9).

**School- en personeelsontwikkeling weinig planmatig** • Instellingen nemen op uitgebreide schaal initiatieven voor professionalisering en deskundigheidsbevordering. Dit gebeurt echter te weinig planmatig en in samenhang met ander beleid, en is onvoldoende gericht op geconstateerde lacunes in de docententeams. Het ontbreekt vaak aan adequate scholingsplannen die gebaseerd zijn op de systematiek van functionerings- en ontwikkelingsgesprekken. De instellingen onderschrijven in het algemeen de stelling dat effectieve deskundigheidsbevordering en optimale kwaliteit van het leraarschap onderwijskundig leiderschap vereist. Ze zien dat als een belangrijke waarborg voor een eenduidige pedagogisch-didactische aanpak.

**Voldoende ruimte voor docenten** • De meeste (90 procent van de 73 bevroegde) docenten ervaren voldoende ruimte, vooral bij de individuele beroepsbeoefening. Ze krijgen ruimte om expertise in te brengen bij de ontwikkeling van hun vak of van de opleiding. De docenten ervaren verder voldoende mogelijkheden om zichzelf te ontwikkelen.

**Zicht op kwaliteit van handelen** • Het management heeft beperkt zicht op het functioneren en de ontwikkeling van de docenten. In slechts een minderheid van de gevallen wordt de docent tijdens de onderwijsactiviteiten geobserveerd of wordt anderszins een onderbouwd oordeel gegeven over het functioneren op de verschillende relevante competenties.

### Erkenning van eerder of elders verworven competenties (evc)

**Kwaliteit ervaringscertificaten onvoldoende** • Het onderzoek naar de erkenning van eerder of elders verworven competenties (evc) laat zien dat in het mbo (en het hbo) de kwaliteit van ervaringscertificaten in de meeste gevallen ernstig tekortschiet (Inspectie van het Onderwijs, 2012a; zie ook hoofdstuk 5). Dat was in eerdere onderzoeken in 2009 ook al aan het licht gekomen (Inspectie van het Onderwijs, 2009). In een grote meerderheid van de gevallen zijn de onderbouwingen van de assessoren onvoldoende aangegeven in de ervaringscertificaten. Ze dekken de competenties qua breedte, diepgang en niveau niet adequaat. In het mbo geldt dit voor 89 procent van de certificaten. Er is een steekproef van 212 ervaringscertificaten beoordeeld, waarvan 144 in het mbo. Met een selectie van examencommissies zijn gesprekken gevoerd.

**Onvoldoende informatie in certificaten** • De informatie over de erkende competenties vormt de kern van het ervaringscertificaat, maar schiet vaak tekort. Ook de informatie over het gebruikte bewijsmateriaal is ontoereikend. Dit geldt voor 86 procent van de certificaten. De aandacht voor (theoretische) kennis en de transfer van kennis en inzicht is gering. Het certificaat biedt examencommissies daardoor onvoldoende informatie om verantwoorde beslissingen te nemen over vrijstelling, diplomering of maatwerk. In een deel van de onderzochte situaties neemt de examencommissie adequate aanvullende maatregelen in geval van lacunes in het ervaringscertificaat; te vaak blijft dit echter achterwege. Als een certificaat onvoldoende informatief is, sluit dit niet uit dat de kandidaat wel over de juiste competenties beschikt. De examencommissie heeft de cruciale rol om dit vast te stellen.

**Risico's voor kwaliteitsbewaking** • De belangrijkste conclusie uit het onderzoek luidt dat door de combinatie van de kwaliteit van ervaringscertificaten en de werkwijze van examencommissies risico's bestaan voor de kwaliteitsbewaking. Dit weegt zwaarder en kan zelfs het eindniveau raken als grotere delen van een opleiding op basis van ervaringscertificaten worden vrijgesteld. In het mbo is dit risico groot: daar vindt namelijk in ongeveer de helft van de gevallen waarin ervaringscertificaten worden verleend rechtstreekse diplomering plaats op basis van aangeboden ervaringscertificaten (Inspectie van het Onderwijs, 2012a).

**Grotere rol examencommissies vereist** • De rol opvatting en taakvervulling op het gebied van evc is van een aanzienlijk aantal examencommissies ontoereikend. In het mbo geldt dat dertien van de zeventien examencommissies niet zelf inhoudelijk ervaringscertificaten beoordelen. Soms vervult de examencommissie geen enkele rol, ook niet in de besluitvorming over verzilvering. Dit geldt voor een van de zeventien examencommissies in het mbo.

### Klachtenbehandeling

**Organisatie klachtenbehandeling niet verbeterd** • Uit een derde onderzoek dat in 2011/2012 is uitgevoerd als vervolg op de onderzoeken in 2008 en 2009, blijkt dat de kwaliteit van de opzet of organisatie van de klachtenbehandeling niet is verbeterd (Inspectie van het Onderwijs, 2012b). Ook de borging van de klachtenbehandeling behoeft verbetering. In het bekostigd onderwijs wordt zeker in de helft van de gevallen niet voldaan aan de principes die de MBO Raad en de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) formuleerden in hun eigen richtlijnen bij de behandeling van klachten: onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en geheimhouding, toegankelijkheid, helderheid in de procedure, tijdsafspraken en termijnregels en -registratie (JOB en MBO Raad, 2009). Die elementen komen namelijk niet of onvoldoende terug in de regelingen. In het niet-bekostigd onderwijs voldoet de klachtenbehandeling slechts bij een op de zeven instellingen aan de gedragscode die door de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) is ontwikkeld (Inspectie van het Onderwijs, 2012b). De inspectie heeft de minister geadviseerd over te gaan tot dwingende afspraken over het opstellen van (interne) klachtenregelingen en het instellen van klachtencommissies.

## 4.6 Financiën, naleving en erkenning

### Financiën

**Stabiel beeld, alert op risico's** • De afgelopen jaren staan steeds zes tot acht besturen in de bve-sector onder aangepast financieel toezicht. In 2012 is dit niet anders dan eerdere jaren. Het financieel beeld van de sector als geheel is hiermee niet zorgwekkend. Wel neemt de rentabiliteit af. In 2011 is de rentabiliteit voor de gehele sector negatief. Langdurige negatieve rentabiliteit zou de vermogenspositie van instellingen kunnen aantasten. Besturen moeten daarom alert zijn op financiële risico's. Voor de hand liggende risico's zijn fluctuaties in aantallen studenten, maar ook reallocaties van gebouwen of personeel.

## Wettelijke vereisten

**Vervolgtoezicht** • Indien instellingen en opleidingen hun kwaliteitszorg niet op orde hebben conform artikel 1.3.6 van de WEB, leidt dit tot vervolgtoezicht. Van de bekostigde opleidingen heeft 73 procent hiervoor vervolgtoezicht gekregen. Daarnaast voldoet een kwart van de opleidingen niet aan overige wettelijke vereisten. Het betreft het niet tijdig ondertekenen van de onderwijsovereenkomst of praktijkovereenkomst, het niet tijdig melden van voortijdig schoolverlaters en het niet voldoen aan de 850-urennorm. Vanaf 1 september 2012 controleert de inspectie structureel of de opleidingen niet onterecht schoolkosten in rekening brengen. Voor alle opleidingen waar bovenstaande tekortkomingen zijn geconstateerd, geldt dat ze opdracht hebben gekregen tot herstel.

## Onderwijstijd

**Herstelmaatregelen na onderzoek** • In mei en juni 2012 heeft de inspectie onderzocht of bekostigde instellingen in de bve-sector voldoende onderwijs programmeerden (Inspectie van het Onderwijs, 2012c). Er zijn 101 opleidingen beoordeeld op onderwijstijd. Uit het onderzoek bleek dat 11 procent van de opleidingen onvoldoende onderwijstijd had geprogrammeerd en ook onvoldoende zou gaan realiseren. In de periode tussen het onderzoek en het eind van het schooljaar hebben verschillende opleidingen nog herstelmaatregelen uitgevoerd. Daardoor was het uiteindelijke resultaat dat 4 procent onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd en gerealiseerd had. Dit zou zonder het onderzoek echter niet zijn gebeurd.

**Programmering onderwijstijd sterk verbeterd** • Tekortkomingen in onderwijstijd worden vooral veroorzaakt door een te krappe programmering en onvoldoende controle daarop. Bij enkele instellingen bleek de administratie dusdanig onoverzichtelijk dat het onmogelijk was in het eerste onderzoek het precieze aantal uren vast te stellen. Hoewel de uitkomsten van het onderzoek niet zijn te extrapoleren naar alle opleidingen in het mbo, kan wel worden geconstateerd dat het resultaat sterk verbeterd is ten opzichte van de periode waarin de onderwijstijd niet structureel werd onderzocht. Het lijkt erop dat de nadruk op het onderwerp effect heeft gehad en dat de stagnatie die zich in het onderzoek van 2010/2011 leek af te tekenen, doorbroken is.

## Schoolkosten

**Onterechte kosten** • In februari 2012 heeft het JOB bij het bekostigd onderwijs een onderzoek gedaan naar de heffing van de vrijwillige bijdragen/schoolkosten. Daaruit bleek dat bij veel instellingen ten onrechte schoolkosten in rekening werden gebracht. Bij dertien opleidingen heeft het JOB precies in kaart gebracht waar het aan schortte (JOB, 2012b). De inspectie deed in het voorjaar van 2012 aanvullend onderzoek bij die opleidingen en kwam tot dezelfde conclusie. Dit heeft geleid tot de opdracht aan de opleidingen/instellingen om deze tekortkoming te herstellen. In het najaar van 2012 is opnieuw onderzoek gedaan en daaruit bleek dat een aantal opleidingen de tekortkoming nog niet voldoende had hersteld; daar volgt na een tweede herstelkans opnieuw een controle.

## Ongeoorloofd verzuim en leerplicht

**Intensiever toezicht** • De afgelopen twee jaar heeft de inspectie het toezicht op de melding van ongeoorloofd verzuim bij mbo-instellingen geïntensiveerd. Doel daarvan is bij te dragen aan het terugdringen van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten. De inspectie heeft in 2012 bij 33 instellingen onderzoek uitgevoerd; bij 27 instellingen ging het om een hercontrole omdat er eerder tekorten waren geconstateerd. Uit de hercontroles blijkt dat 22 van 27 instellingen inmiddels voldoen aan de wettelijke vereisten. De overige vijf krijgen nog een jaar de tijd om te verbeteren. Van vijf instellingen die voor het eerst onderzocht werden op het verzuimbeleid en de meldingsplicht, zijn drie op orde en wordt bij de overige twee nader onderzoek verricht.

**Wijziging Leerplichtwet 1969** • Op 1 januari 2012 is de Leerplichtwet 1969 gewijzigd. Sindsdien is de inspectie belast met het toezicht op naleving van deze wet door de hoofden van scholen of instellingen. De inspectie neemt eventuele signalen van de leerplichtambtenaar mee in de jaarlijkse risicoanalyse van een school of instelling. Als de inspectie risico's ziet of concrete tekortkomingen vermoedt, bijvoorbeeld naar aanleiding van een signaal, dan voert zij nader onderzoek uit. Indien in strijd wordt gehandeld met de Leerplichtwet 1969, kan de inspectie een bestuurlijke boete opleggen.

**Samenwerkingscontracten** • Inmiddels zijn met verschillende gemeenten en regio's samenwerkingscontracten gesloten en afspraken gemaakt over de uitvoering. Dit betekent dat de leerplichtambtenaren van de betreffende gemeenten onderzoek doen uit naam van de inspectie. Als instellingen in strijd handelen met de Leerplichtwet 1969, treedt een escalatiemodel in werking.

**Boete** • De samenwerking met de gemeenten heeft er bijvoorbeeld in Amsterdam toe geleid dat van twee mbo-instellingen en twee locaties in het voortgezet onderwijs na herhaalde controles de dossiers aan de inspectie zijn overgedragen. Aan elf opleidingen legde de inspectie een boete op.

### **Aanvragen voor diploma-erkenning**

**Diploma-erkenning niet-bekostigde instellingen** • Van september 2011 tot september 2012 hebben 124 instellingen een of meerdere aanvragen voor diploma-erkenning ingediend bij DUO, waarover de inspectie advies heeft uitgebracht. Diploma-erkenning wordt verkregen nadat een zogeheten crebo-licentie is afgegeven om mbo-onderwijs te mogen verzorgen. In totaal hebben deze instellingen 1.440 crebo-licenties aangevraagd en heeft de inspectie over 1.418 aanvragen een advies uitgebracht. Bij 22 aanvragen wordt nog gewacht op aanvullende informatie om te kunnen beoordelen. In 2012 heeft de inspectie 39 procent van de aanvragen voor crebo-licenties afgewezen, omdat ze niet voldeden aan de wettelijke vereisten.

**Ingetrokken aanvragen** • Enkele instellingen die een aanvraag ingediend hadden, hebben een of meerdere aangevraagde crebo-licenties in de oorspronkelijke aanvraag ingetrokken (in totaal ruim tweehonderd). Reden hiervoor is dat de instelling niet van plan is de opleiding binnen een jaar aan te bieden of de opleiding onvoldoende ontwikkeld heeft. Dat laatste is ook de meest voorkomende reden waarom de inspectie negatief advies geeft; vaak is geconstateerd dat het onderwijs- en/of examenprogramma niet gereed is of onvoldoende uitgewerkt is. Ook komt het regelmatig voor dat deze programma's onvoldoende aansluiten bij de vereisten vanuit het kwalificatiedossier. Bij de nieuwe instellingen blijkt dat sommige onvoldoende op de hoogte zijn van de eisen die gesteld worden aan het verkrijgen van de erkenning en bijvoorbeeld geen of een onvoldoende kwaliteitszorgsysteem ingericht hebben.

## 4.7 Nabeschuiving

**Onderwijskundig leiderschap nodig** • Veel instellingen in het mbo zijn nog onvoldoende in staat om zelf de basiskwaliteit van hun opleidingen te borgen. Bij de overgang van eindtermgerichte naar beroepsgerichte opleidingen ontstaat hierdoor een risico. Er is onvoldoende zicht op de kwaliteit van belangrijke elementen van het beroepsgerichte onderwijs, zoals de didactiek, de studiebegeleiding en de beroepspraktijkvorming. Onderwijskundig leiderschap is nodig voor een adequate sturing in die complexe context van het beroepsonderwijs om doelgericht te werken. In 2013 gaat de inspectie een themaonderzoek uitvoeren waarbij voor het mbo het onderwijskundig management van de sector-directeur en de teamleider onder de loep wordt genomen.

**Complexere vaardigheden van leraren** • Nog steeds verlaat 30 procent van de studenten de opleiding voortijdig. Tegen deze achtergrond gaat de inspectie in 2013 een themaonderzoek doen naar de didactische vaardigheden in relatie tot kwetsbare studenten. Meer inzicht is nodig in de specifieke vaardigheden die vereist zijn om voldoende aandacht te geven aan cognitieve problemen en maatwerk te leveren aan studenten met een (extra) ondersteuningsbehoefte. Het onderzoek zal zich richten op het in kaart brengen van 'best practices'.

**Examinering en diplomering** • Met het toezichtkader dat de inspectie vanaf 2012 hanteert, is gekozen voor een integrale benadering van onderwijs en examens, waarbij kwaliteitsborging op instellings- en opleidingsniveau wordt beoordeeld. Wat betreft de examinering en diplomering ligt bij het beroepsgerichte onderwijs de nadruk op de kwaliteit van de afname en beoordeling. Het exameninstrumenta-



rium en vooral ingekocht materiaal is in de meeste gevallen als voldoende beoordeeld. Het inzetten van dat materiaal in de complexe context van afname van de examens door onder andere praktijkopleiders in de stagebedrijven dient onder voldoende toezicht te staan van de examencommissies van de opleidingen. Die verantwoordelijkheid wordt nog onvoldoende waargemaakt.

## Literatuur

- Glaudé, M., Berg, J. van den, Verbeek, F., & Bruijn, E. de (2011). *Pedagogisch-didactisch handelen van docenten in het middelbaar beroepsonderwijs. Literatuurstudie*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut, Universiteit van Amsterdam; Utrecht: Hogeschool Utrecht, Faculteit Educatie.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *Kwaliteit evc-procedures in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012a). *Examencommissies en ervaringscertificaten. Over evc in het mbo en het hbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012b). *Klachtenbehandeling in het mbo. Onderzoek 2011-2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012c). *Onderzoek onderwijstijd 2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012d). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Onderzoek naar leraren*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- JOB (2012a). *JOB-monitor 2012. Studententevredenheid in het mbo*. Amsterdam: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB).
- JOB (2012b). *Zwartboek JOB schoolkosten*. Amsterdam: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB).
- JOB & MBO Raad (2009). *Klachtenbehandeling in het middelbaar beroepsonderwijs. Richtlijnen voor scholen en studenten in het mbo*. [S.l.]: JOB & MBO Raad.
- OCW (2011). *Actieplan focus op vakmanschap 2011-2015*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2012). *Kerncijfers 2007-2011. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

# Bijlage

## Kwaliteit bekostigd onderwijs

**Tabel 1**

Percentage opleidingen in het bekostigd onderwijs dat als voldoende is beoordeeld op het waarderingskader bve in 2012, naar kwaliteitsborging (n=95)

Kwaliteitsgebied kwaliteitsborging	2012
<b>Sturing</b>	54
Plannen	49
Informatie	85
Continuïteit	93
<b>Beoordeling</b>	46
Monitoring	63
Evaluatie	50
<b>Verbetering en verankering</b>	42
Verbeteraanpak	59
Deskundigheidsbevordering	95
Verankering	49
<b>Dialoog en verantwoording</b>	91
Intern	94
Extern	93

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tabel 2**

Percentage opleidingen in het bekostigd onderwijs dat als voldoende is beoordeeld op het waarderingskader bve in 2012, naar onderwijsproces (n=95)

Kwaliteitsgebied onderwijsproces	2012
<b>Samenhang</b>	89
Inhoud	96
Programmering	89
<b>Maatwerk</b>	65
Differentiatie	63
<b>Didactisch handelen</b>	91
Interactie	92
Ondersteuning en begeleiding van de leeractiviteiten	90
Feedback op de leeractiviteiten en de leerresultaten	82
<b>Leertijd</b>	82
Benutting	82
Werkdruk	100
<b>Leeromgeving</b>	97
Schoolklimaat	99
Materiële voorzieningen	99
<b>Intake &amp; plaatsing</b>	80
Voorlichting	95
Intake & plaatsing	83

<b>Studieloopbaanbegeleiding</b>	85
Informatievoorziening	97
Studieloopbaanbegeleiding	85
<b>Zorg</b>	95
Eerste- en tweedelijnszorg	95
Derdelijnszorg	100
<b>Beroepspraktijkvorming</b>	96
Vorbereiding studenten en bedrijven	96
Plaatsing	96
Begeleiding door het bedrijf	98
Begeleiding door de opleiding	85

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tabel 3**

Percentage opleidingen in het bekostigd onderwijs dat als voldoende is beoordeeld op het waarderingskader bve in 2012, naar examinering en diplomering (n=93)

Kwaliteitsgebied examinering en diplomering	2012
<b>Exameninstrumentarium</b>	74
Onderscheid tussen ontwikkelgerichte toetsen en examinering	92
Dekking van het kwalificatiedossier	88
Cesuur	86
Beoordelingswijze	84
Transparantie	83
<b>Afname en beoordeling</b>	71
Authentieke afname	97
Betrouwbaarheid	72
<b>Diplomering</b>	66
Besluitvorming diplomering	83
Verantwoordelijkheid examencommissie	68

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## Kwaliteit niet-bekostigd onderwijs

**Tabel 4**

Vervolgtoezicht niet-bekostigde opleidingen (in aantallen, n=41)

Vervolgtoezicht	2012
Zwak onderwijs	15
Zeer zwak onderwijs*	4
Onvoldoende opbrengsten*	4
Onvoldoende examenkwaliteit*	16
Niet-naleving: onvoldoende kwaliteitsborging	23
Niet-naleving: andere wettelijke vereisten	27

\*De kwaliteitsgebieden opbrengsten en examinering zijn bij 18 respectievelijk 34 opleidingen beoordeeld, omdat op het moment van onderzoek nog geen examinering had plaatsgevonden. Voor afstandsonderwijsopleidingen beoordeelt de inspectie de opbrengsten nog niet.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tabel 5**
**Percentage niet-bekostigde instellingen dat voldoet aan wettelijke bepalingen op basis van verslagen van werkzaamheden (n=26)**

Wettelijke vereisten	2012
Het verslag bevat informatie over de omvang van de beroepspraktijkvorming.	65
Het verslag bevat informatie over de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd.	27
Het verslag bevat informatie over meldingen van afwezigheid van deelnemers.	42
Het verslag bevat de doelstelling(en) die aan het begin van de verslagperiode waren opgesteld.	46
Het verslag bevat informatie over beoordelingen door belanghebbenden. Belanghebbenden zijn deelnemers, personeel en bpv-bedrijven.	69
Het verslag bevat informatie over binnengekomen klachten in de verslagperiode.	69
Het verslag bevat informatie over controle van examens.	62
Het verslag bevat informatie over de doelstellingen van de instelling met betrekking tot diplomering en ongediplomeerde uitstroom.	62

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tabel 6**
**Aantal niet-bekostigde opleidingen dat als voldoende is beoordeeld op de kwaliteitsgebieden uit het waarderingskader bve in 2012 (n=41)**

	2012
Onderwijsproces	22
Examinering en diplomering*	18
Opbrengsten*	10
Naleving wettelijke vereisten	14

\*De kwaliteitsgebieden opbrengsten en examinering zijn bij 18 respectievelijk 34 opleidingen beoordeeld, omdat op het moment van onderzoek nog geen examinering had plaatsgevonden. Voor afstandsonderwijsopleidingen beoordeelt de inspectie de opbrengsten nog niet.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tabel 7**
**Aantal niet-bekostigde opleidingen dat als voldoende is beoordeeld op het waarderingskader bve in 2012 naar onderwijsproces (n=41)**

Kwaliteitsgebied onderwijsproces	2012
<b>Samenhang</b>	27
Inhoud	29
Programmering	31
<b>Maatwerk</b>	25
Differentiatie	25
<b>Didactisch handelen</b>	35
Interactie	38
Ondersteuning en begeleiding van de leeractiviteiten	38
Feedback op de leeractiviteiten en de leerresultaten	34
<b>Leertijd</b>	30
Benutting	29
Werkdruk	30
<b>Leeromgeving</b>	39
Schoolklimaat	39
Materiële voorzieningen	39

<b>Intake &amp; plaatsing</b>	23
Voorlichting	33
Intake & plaatsing	23
<b>Studieloopbaanbegeleiding</b>	24
Informatievoorziening	34
Studieloopbaanbegeleiding	24
<b>Zorg</b>	19
Eerste- en tweedelijnszorg	19
Derdelijnszorg	19
<b>Beroepspraktijkvorming</b>	30
Voorbereiding studenten en bedrijven	31
Plaatsing	29
Begeleiding door het bedrijf	30
Begeleiding door de opleiding	25

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

### Tabel 8

Aantal niet-bekostigde opleidingen dat als voldoende is beoordeeld op het waarderingskader bve in 2012 naar examinering en diplomering (n=34)

Kwaliteitsgebied examinering en diplomering	2012
<b>Exameninstrumentarium</b>	30
Onderscheid tussen ontwikkelgerichte toetsen en examinering	30
Dekking van het kwalificatiedossier	30
Cesuur	30
Beoordelingswijze	30
Transparantie	30
<b>Afname en beoordeling</b>	29
Authentieke afname	30
Betrouwbaarheid	29
<b>Diplomering</b>	18
Besluitvorming diplomering	24
Verantwoordelijkheid examencommissie	19

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

# 5

## Hoger onderwijs

5.1	De kwaliteit van het hoger onderwijs	148
5.2	Financiën en kwaliteitsborging	156
5.3	De kwaliteit van de lerarenopleidingen	159
5.4	Naleving wet- en regelgeving	159
5.5	Ontwikkelingen in het hoger onderwijs	161
5.6	Nabeschuiving	163

# Samenvatting

**Basiskwaliteit op meeste opleidingen** • De meeste opleidingen in het hoger onderwijs voldoen aan de basiskwaliteit. In 2011 is van alle aanvragen bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) voor een beoordeling als nieuwe of als bestaande opleiding 95 procent goedgekeurd. Studenten zijn over het algemeen tevreden, vooral in het wetenschappelijk onderwijs (wo), en de tevredenheid blijft stijgen. De Nederlandse hogescholen en universiteiten presteren ook in internationale overzichten vaak goed. Verder is het hoger onderwijs goed toegankelijk en heeft zich goed aangepast aan de groei in de afgelopen decennia.

**Veel overstappers en uitvallers** • Het belangrijkste knelpunt van het hoger onderwijs blijven de relatief lage rendementen. Aan het eind van de opleiding is minder dan de helft van de starters gediplomeerd, zowel in het hbo als in het wo. In het wo neemt het diplomarendement toe, in het hbo neemt het af. Een groot deel van de uitvallers stapt over naar een andere opleiding. Een aanzienlijk deel van deze overstappers behaalt evenwel ook geen diploma in de nieuwe studie. Verder valt op dat het eerste jaar van de studie een steeds sterkere selecterende functie heeft. De uitval in dit eerste jaar is in het studiejaar 2011/2012 opnieuw toegenomen. De groeiende aandacht voor een zorgvuldige intake en begeleiding compenseert blijkbaar niet de effecten van de selecterende maatregelen. Selectie aan de poort neemt toe. Verder schiet de voorlichting aan aankomende studenten regelmatig tekort.

**Verschillen tussen instellingen** • Opvallend zijn de grote verschillen tussen instellingen in het hoger onderwijs. Dit geldt zowel voor het hbo als voor het wo. In het hbo variëren de gemiddelde rendementen per instelling tussen de 34 en 74 procent, in het wo tussen de 18 en 55. De gemiddelden van een instelling lijken hier relatief stabiel. Ook waar het de tevredenheid van studenten betreft, laten instellingen behoorlijke verschillen zien. In het hbo varieert het percentage tevreden studenten van 55 tot 93, in het wo van 76 tot 91.

**Kwaliteitscultuur hbo** • Aandacht is nodig voor de kwaliteitscultuur in het hbo. Zo blijkt de eigen branchecode voor goed bestuur op belangrijke onderdelen onvoldoende te worden nageleefd. Ook de publieke verantwoording is niet wat ervan verwacht mag worden. Verder leven sommige instellingen de wettelijke bepalingen rond studielast, examencommissies, onderwijs- en examenregelingen en het geven van vrijstellingen op grond van eerder verworven competenties onvoldoende na.

## 5.1 De kwaliteit van het hoger onderwijs

### Basiskwaliteit

**Basiskwaliteit volgens NVAO** • De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) is positief over de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs. Het overgrote deel van de opleidingen voldoet aan de basiskwaliteit, ondanks de kwaliteitsproblemen rond de alternatieve afstudeertrajecten in het hbo die in 2011 aan het licht zijn gekomen. De NVAO constateert een versteviging van de kwaliteit door structurele maatregelen in het aantal contacturen, toegenomen aandacht voor de professionalisering van de docenten, een grotere en door studenten zelf toegejuichte studie-inzet en meer aandacht voor het gerealiseerde niveau in het onderwijs (NVAO, 2012).

**Kwaliteitsproblemen** • Hoewel volgens de NVAO de eerste accreditieronde een kwaliteitsbodem in het hoger onderwijs heeft gelegd, bleken er in 2011 toch nog 'serieuze kwaliteitsproblemen' te bestaan. De NVAO wijst erop dat in het verleden verleende accreditaties in een aantal gevallen onvoldoende garanties bleken te geven dat de kwaliteit van opleidingen in de jaren nadien op peil bleef. De NVAO concludeert dat de vinger aan de pols moet blijven (NVAO, 2012).

**Accreditatiestelsel wordt strenger** • In 2011 heeft de NVAO in totaal 305 accreditatieaanvragen van bestaande opleidingen en 82 toetsen van nieuwe opleidingen afgehandeld, zowel bekostigde als niet-bekostigde. Twee bestaande opleidingen kregen een negatieve beoordeling; bij de nieuwe opleidingen werd geen enkele negatief beoordeeld. Om een negatieve beoordeling te vermijden, kan een instelling een aanvraag terugtrekken en zelf de opleiding beëindigen. Ook dit heeft een zuiverende werking. In 2011 zijn zeventien aanvragen teruggetrokken, waarvan twaalf voor een toets nieuwe opleiding. In totaal zijn 19 van de 387 opleidingen (5 procent) afgevallen en kreeg 95 procent een positieve beoordeling. In 2012 kregen 12 opleidingen na een negatief oordeel de gelegenheid tot herstel. Van deze 387 aanvragen vielen er slechts 23 onder het regiem van het pas gestarte nieuwe accreditatiestelsel. Hiervan kregen twee een negatieve beoordeling, veertien een toets onder voorwaarden en slechts zeven direct een positieve beoordeling. Het stelsel lijkt strenger te zijn geworden (NVAO, 2012).

### Toegankelijkheid

**Doelen Europa 2020 bereikt** • Wereldwijd groeit het aantal hoger opgeleiden explosief (OECD, 2012). Zoals de OECD laat zien, biedt een hogere opleiding studenten meer kansen, ook in economisch moeilijke tijden. Onder hoger opgeleiden is de werkloosheid kleiner en de kans op baanbehoud groter dan bij lager opgeleiden.

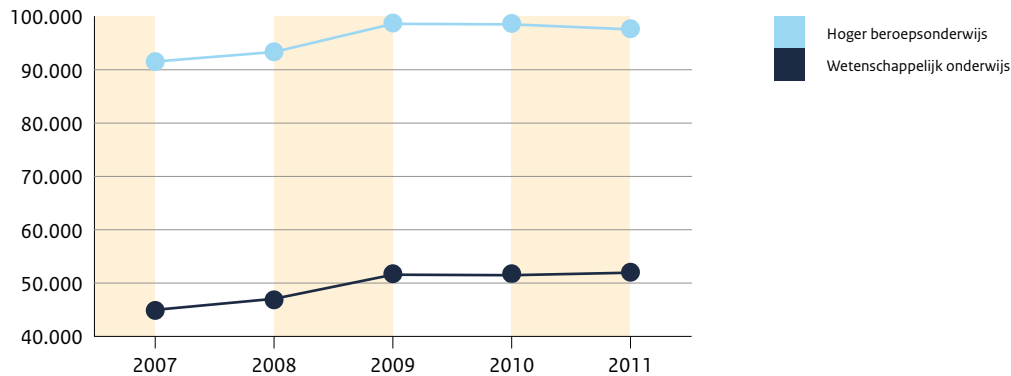
Een doel van de Europa 2020-groeistrategie is dat het aandeel van 30- tot 34-jarigen met een voltooide opleiding op hoger onderwijsniveau 40 procent of groter moet zijn. Het gemiddelde Europese percentage hoger opgeleiden is gegroeid tot 34,6 procent in 2011. Met 41,1 procent, hetzelfde percentage als in 2010, scoort Nederland beter dan het Europees gemiddelde.

**Instroom hbo neemt af** • De instroom in het hoger onderwijs neemt de laatste jaren in het hbo niet en in het wo nauwelijks toe (figuur 5.1a). In het hbo is de instroom in 2011 zelfs gedaald. In het wo neemt de instroom nog wel toe, maar slechts weinig. De sterke stijging van de afgelopen decennia lijkt te zijn gestopt.

**Omvang instroom verschilt per sector** • Studenten stromen niet gelijk naar sector in. Landbouw en natuurlijke omgeving blijft veruit de kleinste sector. In het hbo is economie nog steeds de populairste sector (bijna 40 procent). Techniek staat met 17 procent op de tweede plaats. In het wo is de sector gedrag en maatschappij (23 procent) de populairste sector. Techniek heeft een stabiel aandeel van 12 procent in de instroom. Net als in het hbo vormt ook hier landbouw en natuurlijke omgeving de kleinste sector.



**Figuur 5.1a**  
Aantal eerstejaars (x 1.000) in het hbo en het wo



Bron: OCW, 2012b

**Opwaartse onderwijsmobiliteit hoog** • Over het algemeen hebben jongeren met hoogopgeleide ouders een grotere kans om een hogere opleiding te behalen dan jongeren met ouders met hoogstens lager secundair onderwijs. In vrijwel alle OESO-landen is sprake van opwaartse mobiliteit wat betreft opleidingsniveau tussen generaties. Nederland behoort echter tot de groep landen, samen met Frankrijk en de Scandinavische landen, waar ook studenten met lager opgeleide ouders goede kansen hebben op het behalen van minimaal een hbo-niveau of universitair niveau (OCW, 2012a).

### Instroom, uitval en rendement

**Uitval eerstejaars neemt toe** • De uitval onder eerstejaarsstudenten neemt weer toe, ondanks alle maatregelen om dit tegen te gaan. Ook het studiesucces na vier tot vijf jaar blijft laag. Verschil in definities kan tot andere uitkomsten leiden dan die van de Review Commissie Hoger Onderwijs.

**Instroom in hbo- en wo-bachelor** • Ruim een derde van de eerstejaars die in 2011 direct en voor het eerst het hoger beroepsonderwijs instroomden, is afkomstig uit het mbo. De helft komt vanuit de havo en de overige studenten uit het vwo of vavo. Het aantal studenten dat voor het eerst in het wetenschappelijk onderwijs staat ingeschreven stijgt licht. Ongeveer de helft van de studenten komt direct vanuit het vwo. In 2011 is een kleine toename te zien van het aandeel studenten dat met een hbo-propedeuse binnenkomt.

**Stijgende instroom niet-westerse allochtonen** • Het aandeel niet-westerse allochtonen dat aan een opleiding begon steeg de laatste tien jaar flink: in het hbo van 12,4 naar 17,0 procent en in het wo van 10,8 naar 12,8 procent. Voor het hbo is dit gelijk aan het aandeel in de bevolking; het aandeel in het wo ligt hier nog onder. Van alle jongeren tussen de 17 en 27 jaar was op 1 januari 2011 17 procent van allochtone herkomst (CBS/Statline: 2012).

**Deelname masteropleidingen** • Het leeuwendeel van de masterstudenten, namelijk meer dan 85 procent, staat ingeschreven in het wo. Het aandeel wo in de masters neemt toe. De masterinschrijvingen voor 2012/2013 zijn gestegen met 5 procent (1-Cijfer HO, 2012). In het hbo blijkt meer dan drie kwart van de masterstudenten de masterstudie in deeltijd te volgen. In het wo volgen juist negen op de tien studenten hun masterstudie in een voltijdvariant.

**Tweede mastergraad** • Steeds meer studenten behalen een tweede mastergraad, relatief meer in het hbo dan in het wo. In 2007 was 3,4 procent van alle masterdiploma's een tweede masterdiploma, in 2011 was dit aandeel 6,3 procent.

**Toename uitval eerstejaars** • In weerwil van alle maatregelen om de uitval uit het hoger onderwijs van eerstejaars bachelorstudenten aan een opleiding te beperken, is die in het bekostigd hbo de afgelopen jaren verder gestegen (tabel 5.1a). De uitval uit het hoger onderwijs bij de starters van 2010 is zelfs terug op het niveau van de starters van 2007, namelijk 17,2 procent. In het wo is de uitval van eerstejaars, na een afname in de jaren daarvoor, in 2010 weer flink gestegen en zelfs het hoogst van de afgelopen vijf jaar (8,3 procent). Deze stijging kan een gevolg zijn van de versterkte selectieve werking van het eerste jaar, bijvoorbeeld door een hogere grens voor het bindend studieadvies.

**Tabel 5.1a**

Percentage uitval onder eerstejaars bij voltijd bacheloropleidingen, naar startjaar, in het hbo en het wo (n 2010 hbo=119.350 en n 2010 wo=55.568)

	Hoger beroepsonderwijs	Wetenschappelijk onderwijs
2006	16,8	8,1
2007	17,2	8,0
2008	14,9	7,2
2009	15,8	7,2
2010	17,2	8,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Uitval eerstejaars naar instroom** • Zowel in het hbo als in het wo verlaten mannelijke eerstejaarsstudenten vaker het hoger onderwijs dan vrouwelijke. De uitval bij niet-westerse allochtonen is in het hbo en wo het laatste jaar wat gestegen en even hoog als die onder mannen. Er zijn grote verschillen in uitval in het hbo tussen mbo'ers, havisten en vwo'ers: een op de vijf mbo'ers valt in het eerste jaar uit, tegen een op de acht havisten en slechts 6 procent van de vwo'ers. Opvallend is dat vwo'ers in het hbo vaker voortijdig het hoger onderwijs verlaten dan in het wo, waar 4 procent uitvalt. Bij de vwo'ers in hbo en wo vallen mannen vaker uit dan vrouwen. Dit is ook het geval bij havisten in het hbo, maar bij de mbo'ers in het hbo is er weinig verschil tussen mannen en vrouwen.

**Meer switchers** • Zowel in het hbo als in het wo neemt het percentage studenten dat binnen een jaar naar een andere opleiding overstapt, licht toe. In het hbo is het percentage studenten dat in 2006 aan een studie begon en na vijf jaar nog geen diploma heeft, maar een andere opleiding volgt, veel lager dan het percentage dat dan helemaal uitgevallen is: 16 procent stapt over en 26 procent valt uit. In het wo blijkt dit beeld juist omgekeerd te zijn: 24 procent stapt over en 13 procent valt uit.

**Diplomarendement blijft laag** • Nog steeds lukt het lang niet alle studenten om hun eenmaal begonnen bacheloropleiding binnen de voorgeschreven tijd met een diploma af te ronden. Ruim een derde in het hbo en ruim een kwart in het wo slaagt hier wel in (tabel 5.1b). Nominaal is nog steeds niet normaal. Bijna de helft van zowel de wo- als de hbo-studenten rondt de initiële opleiding af met een eindexamen binnen de nominale studieduur plus een jaar. In het hbo zakte het percentage van 55,4 bij de starters van 2002 naar 49,7 procent bij de starters van 2006. In het wo is echter een omgekeerde trend zichtbaar: het percentage gediplomeerden na een periode van nominaal plus een jaar nam toe van 40,8 voor de starters in 2002, tot 48,6 voor de studenten die in 2007 begonnen.

**Meer mbo'ers dan havisten met diploma** • Opvallend is dat terwijl mbo'ers in het hoger beroeps-onderwijs het eerste jaar relatief het meest uitvallen, zij na vijf jaar vaker dan havisten een diploma behaald hebben: 45 tegen 38 procent. Kennelijk vindt bij mbo'ers de selectie eerder plaats dan bij havisten. Mogelijk komt dat doordat mbo'ers door hun beroepskwalificatie een beter alternatief hebben dan de havisten.

**Tabel 5.1b**

Percentage gediplomeerden bij voltijd bacheloropleidingen na nominaal en nominaal plus een jaar, naar startjaar, in het hbo en het wo (n 2007 hbo=105.930 en n 2008 wo=50.250)

	Hoger beroepsonderwijs		Wetenschappelijk onderwijs	
	Diploma na 4 jaar	Diploma na 5 jaar	Diploma na 3 jaar	Diploma na 4 jaar
2002	41,7	55,4	21,5	40,8
2003	40,9	54,7	23,6	42,8
2004	38,9	53,3	25,3	44,2
2005	38,0	52,2	25,3	45,4
2006	35,6	49,7	25,5	45,9
2007	34,4	-	26,4	48,6
2008	-	-	28,1	-

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Minder uitval na tussenjaar** • Niet alle studenten die voor het eerst het hoger onderwijs betreden komen rechtstreeks uit het voorafgaand onderwijs. Rond de 20 procent van de instromers in zowel hbo als wo heeft een of meer tussenjaren achter de rug. Dit aandeel neemt geleidelijk toe (Nuffic, 2012). Een belangrijke reden is volgens het Nuffic dat de studenten hopen om zo een betere studiekeuze te kunnen maken. Maar ook andere motieven spelen een rol. Bijna 3 procent van deze studenten doet in het tussenjaar internationale ervaring op door op reis te gaan. Dit percentage verschilt tussen wo-studenten (5 procent) en hbo-studenten (2 procent) en is bovendien afhankelijk van het vakgebied. Volgens het Nuffic vallen studenten die een tussenjaar namen minder vaak uit (Nuffic, 2012).

**Hogere eindexamencijfers en studiesucces** • Een verband is zichtbaar tussen enerzijds het gemiddelde eindexamencijfer van de havisten en vwo'ers en anderzijds hun kans op uitval in het eerste jaar en op studiesucces na de nominale studieduur plus een jaar. Dit geldt zowel in het hbo als in het wo (zie hoofdstuk 7).

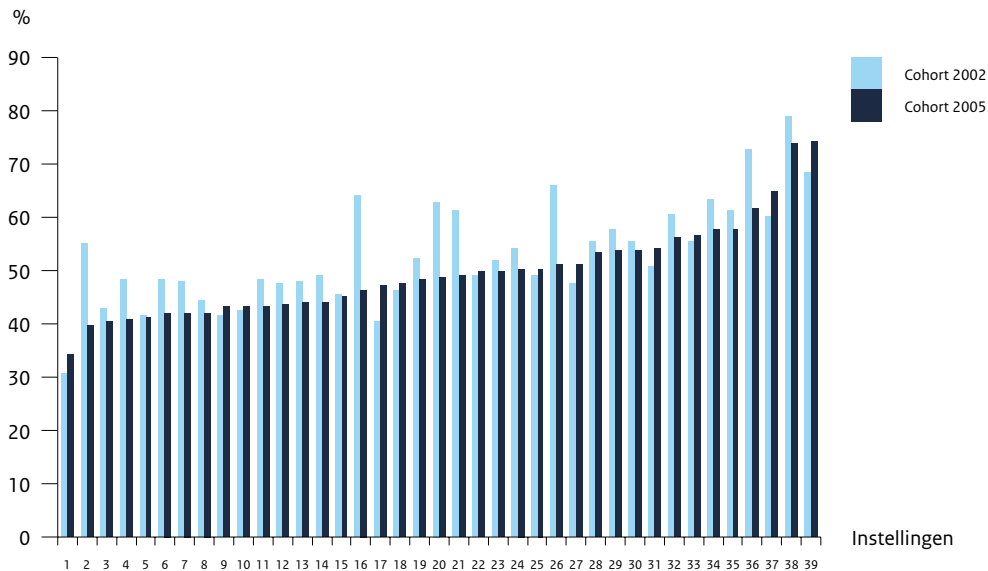
**Groote van opleidingen** • In het vorige Onderwijsverslag (Inspectie van het Onderwijs, 2012d) werd gewezen op indicaties dat opleidingen met weinig studenten minder studiesucces zouden hebben dan opleidingen met veel studenten. Nadere analyse laat nu zien dat het lichte verband tussen grootte en studiesucces van een opleiding blijft bestaan (zie hoofdstuk 7).

**Grote verschillen tussen instellingen** • In figuur 5.1b en 5.1c is te zien dat er grote verschillen bestaan in studiesucces (percentage gediplomeerden na de nominale studieduur plus een jaar) tussen de instellingen onderling, zowel in hbo als in wo.

**Rendementsverschillen** • Bij hogescholen scoren negen monosectorale instellingen het hoogst, maar tegelijk bevinden zich bij de onderste drie ook twee monosectorale instellingen. Zonder deze twaalf uitersten laat de beste instelling nog steeds bijna 20 procentpunten meer rendement zien dan de slechtst scorende hogeschool (43 versus 62 procent). Dit is gezien de omvang van de hogescholen een aanmerkelijk verschil. Het duidt erop dat instellingsbeleid er wat betreft rendement zeker toe doet en dat er veel ruimte voor verbetering is. De universiteiten laten een ander beeld zien. Twee technische universiteiten scoren het laagst, twee brede universiteiten hebben het hoogste rendement. Van de brede universiteiten kent de beste ruim tweeënhalf keer zoveel studiesucces als de slechtste (20 versus 55 procent). Hier zit dus opvallend veel ruimte voor verbetering.

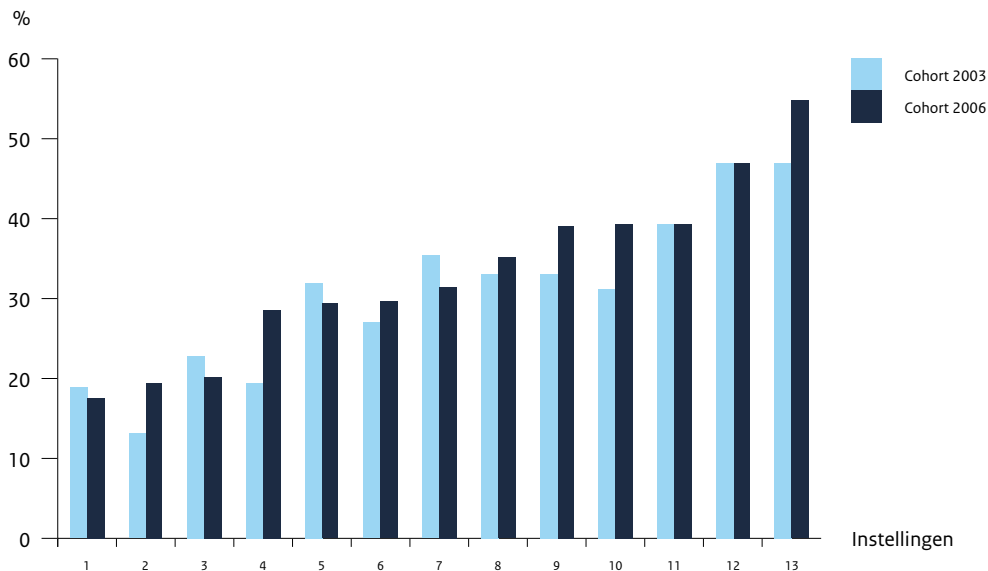
**Niet-bekostigd onderwijs** • Cijfers over uitval en studiesucces in het niet-bekostigd hoger onderwijs zijn niet bekend. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding om ook studentgegevens van het niet-bekostigd hoger onderwijs op te nemen in de basisregistratie onderwijs (BRON). Daarmee kunnen ook daar uitval en studiesucces bepaald worden.

**Figuur 5.1b**  
 Percentage gediplomeerden per instelling na vijf jaar studie in het hoger beroepsonderwijs (n=105.930)



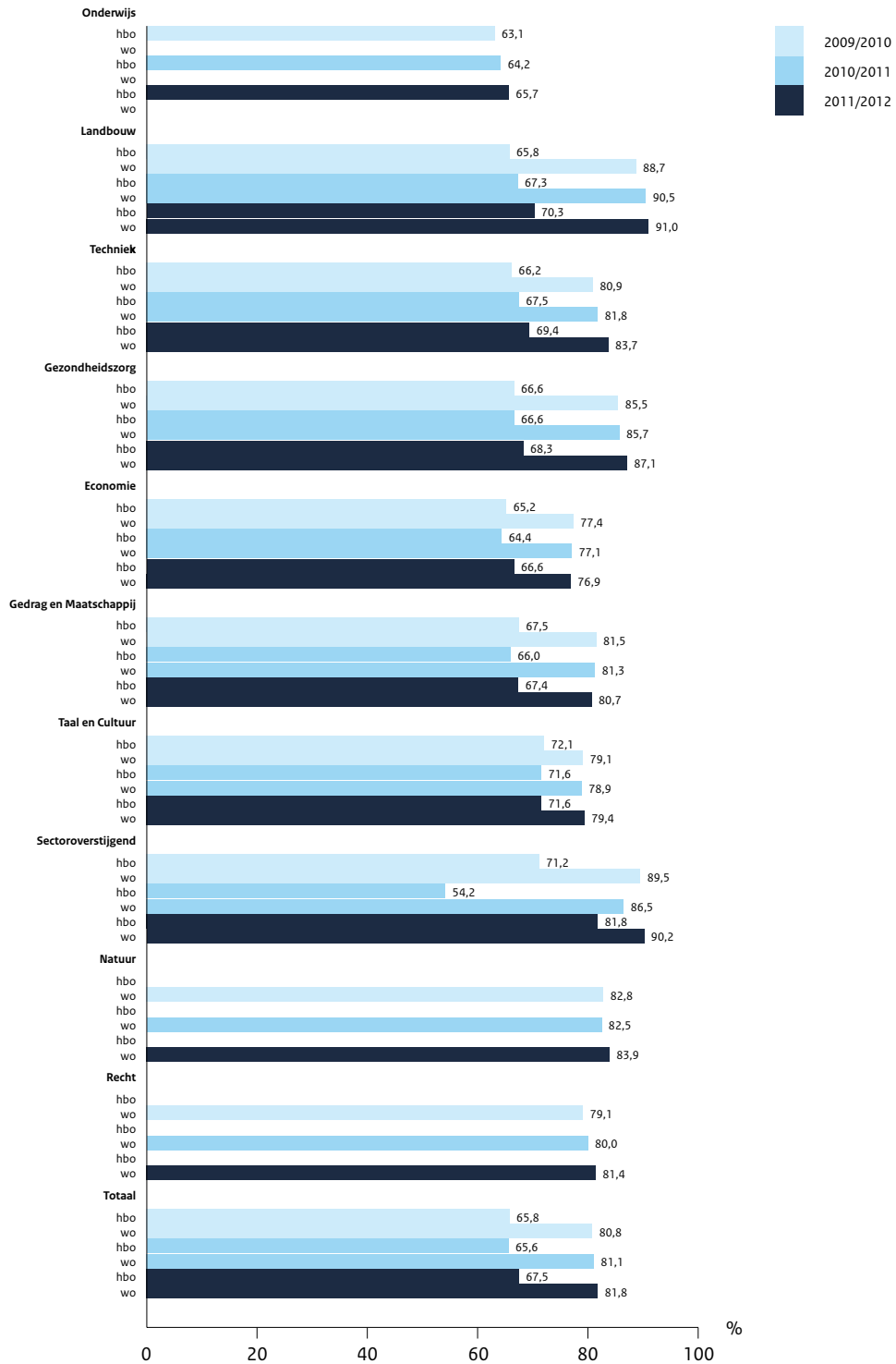
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Figuur 5.1c**  
 Percentage gediplomeerden per instelling na vier jaar studie in het wetenschappelijk onderwijs (n=50.250)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Figuur 5.1d**  
 Percentage algemene tevredenheid voltijd bachelorstudenten, per sector (n hbo=311.563 en n wo=152.794)



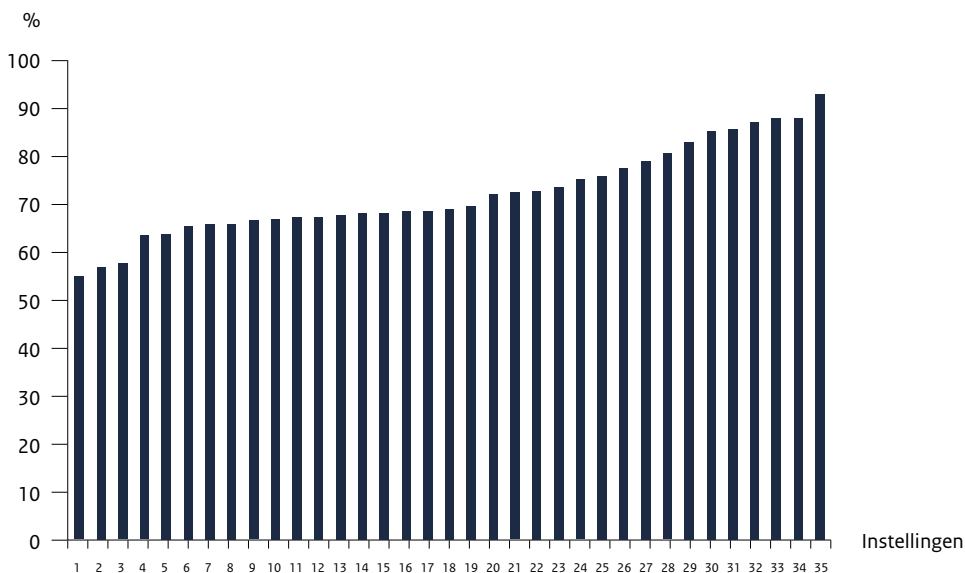
Bron: NSE, 2012; Inspectie van het Onderwijs, 2012

## Kwaliteit van opleidingen volgens studenten

**Tevredenheid van studenten neemt toe** • De tevredenheid van studenten in het hbo neemt in alle sectoren toe (zie [www.studiekeuzeinformatie.nl/nse/resultaten-nse](http://www.studiekeuzeinformatie.nl/nse/resultaten-nse)). Bij taal en cultuur en bij sector-overstijgende opleidingen zitten in het hbo de meeste tevreden studenten (figuur 5.1d). Studenten in het wo zijn aanzienlijk tevredener dan die in het hbo: ruim 80 procent is tevreden. Ook in het wo nam het percentage tevreden studenten in 2012 iets toe ten opzichte van 2010. Economie (inclusief Recht) en Gedrag en Maatschappij laten beide een kleine daling zien in de algemene tevredenheid van 2012 ten opzichte van die van 2010. In de sector Landbouw (in één instelling aangeboden) zijn de wo-studenten het meest tevreden. Van de studenten in het niet-bekostigd hbo is 71 procent tevreden, in het niet-bekostigd wo is dat 91 procent.

**Figuur 5.1e**

Percentage algemene tevredenheid voltijd bachelorstudenten, per instelling in het hoger beroepsonderwijs (n=311.563)



Bron: NSE, 2012; Inspectie van het Onderwijs, 2012

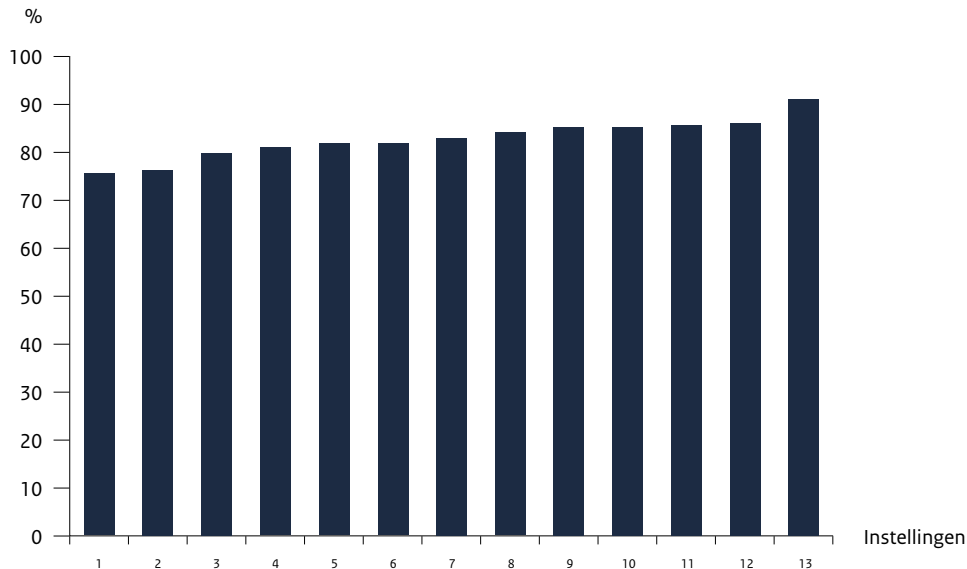
**Grote verschillen tussen instellingen** • Het percentage studenten dat tevreden is over de opleiding vertoont in het hbo een grotere spreiding tussen de instellingen dan in het wo. In het hbo varieert de gemiddelde tevredenheid per instelling maar liefst tussen de 55 en de 93 procent (figuur 5.1e); er is dus veel ruimte voor verbetering. Het verschil tussen de uitersten is bij de universiteiten 15 procent (figuur 5.1f).

**Samenhang tevredenheid en uitval eerstejaars** • Instellingen waarover studenten gemiddeld tevredener zijn, kennen gemiddeld minder uitvallers in het eerste jaar. Lagere uitval bij instellingen hangt ook samen met een hoger rendement aan die instellingen. Tussen een hogere tevredenheid en een hoger rendement is echter geen rechtstreeks verband gevonden.

## Kwaliteit van het hoger onderwijs volgens afgestudeerden

**Aansluiting arbeidsmarkt** • Van de afgestudeerden in het hbo vindt 63 procent dat de opleiding een goede basis biedt voor het verder ontwikkelen van kennis en vaardigheden. Ze geven een 6,6 voor de voorbereiding door de opleiding op de beroepspraktijk (ROA, 2012). Studenten die een agrarische of technische studie volgden zijn het vaakst tevreden over de aansluiting op de arbeidsmarkt, studenten pedagogiek en sociale agogie het minst vaak. Op één onderdeel, namelijk de voorbereiding op de beroepspraktijk, waarderen studenten pedagogiek hun opleiding met het hoogste rapportcijfer (7,1).

**Figuur 5.1f**  
**Percentage algemene tevredenheid voltijd bachelorstudenten, per instelling in het wetenschappelijk onderwijs**  
 (n=152.794)



Bron: NSE, 2012; Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tevredenheid achteraf** • Ongeveer drie kwart van de recent afgestudeerde wo'ers zou opnieuw dezelfde opleiding aan dezelfde universiteit kiezen. Werkloze academici zijn minder tevreden over de gevolgde opleiding dan academici met een baan. Andere ontevreden academici zouden, met de kennis van nu, eerder een praktische opleiding hebben gekozen (VSNU, 2012a).

### Arbeidsmarktsucces van afgestudeerden

**Werkloosheid** • Anderhalf jaar na het afstuderen zijn hbo'ers minder vaak werkloos dan mbo'ers en wo'ers: 6,6 procent van de hbo'ers was in 2011 werkloos, tegenover 7,0 procent van de mbo'ers en 7,9 procent van de wo'ers (HBO-raad, 2012a). Er is een groot verschil in werkloosheid per sector tussen het hbo en het wo. In het hbo varieert de werkloosheid bij de verschillende sectoren van 2 tot 9 procent, in het wo van 2 tot 17 procent (HBO-raad, 2012a).

**Zoektijd naar baan** • Wo'ers zoeken gemiddeld langer naar een eerste baan dan hbo'ers: respectievelijk vijf en drie maanden. De afgelopen jaren is het startsalaris afgenomen, evenals de kans op een vaste aanstelling (Berkhout, Prins en Van der Werf, 2012). Studenten met relevante werkervaring vinden sneller een baan (HBO-raad, 2012a; Berkhout, et al., 2012). Afgestudeerden van medische en technische opleidingen, zowel in het hbo als in het wo, vinden sneller een baan dan afgestudeerden van andere opleidingen. Ook afgestudeerde pabo-studenten en tandheelkundigen vinden sneller een baan. Hoe ouder de afgestudeerde is, hoe langer hij na het afstuderen moet zoeken naar een baan. Ook allochtonen en thuiswonende afgestudeerden zoeken langer naar een baan (ROA, 2012).

**Aansluiting studie op werk** • Ruim drie kwart van de afgestudeerde voltijd-hbo'ers is na anderhalf jaar werkzaam binnen het eigen vakgebied. Ook ruim drie kwart van de afgestudeerde voltijd-hbo'ers is minimaal werkzaam op hbo-niveau. Het oordeel over de aansluiting tussen studie en werk is over de jaren heen redelijk constant: ongeveer drie kwart van de afgestudeerde voltijd-hbo'ers geeft aan dat die voldoende tot goed is (ROA, 2012). Bij wo-afgestudeerden vindt ongeveer drie kwart een functie binnen het eigen vakgebied en ongeveer twee derde een functie op minimaal wo-niveau.

## Kwaliteit van leraren in het hoger onderwijs

**Stijging opleidingsniveau hbo-docenten** • De hogescholen streven naar verhoging van het aantal docenten met een masterdiploma. In 2005 had 45 procent van de docenten in het hbo een masterdiploma. In 2011 was dit 55 procent. Hogescholen streven naar 80 procent in 2016 (HBO-raad, 2012c).

**Weinig gepromoveerde docenten in hbo** • In vergelijking met tien andere Europese landen is het percentage gepromoveerde docenten in het Nederlandse hbo relatief laag. In het Convenant LeerKracht van Nederland en de meerjarenafspraak met de HBO-raad ter uitvoering van 'Het hoogste goed' uit 2008 was de inzet dat in 2017 10 procent over een PhD beschikt. In 2011 was dat percentage 7,7 (OCW, 2011a).

**Basiskwalificatie Onderwijs** • Voor het wo is er door de VSNU een keurmerk opgesteld voor docenten. Deze Basiskwalificatie Onderwijs (BKO) is een bewijs van de didactische bekwaamheid van docenten in het wetenschappelijk onderwijs. In 2007 hadden 983 van de ongeveer achtduizend docenten (inclusief hoogleraren) een BKO. In 2011 was dat aantal gestegen tot boven de 2.300 van de circa 8.800 docenten. In het hbo heeft men in navolging van het wo de basiskwalificatie didactische bekwaamheden (BKB) ingevoerd.

**Studenten ontevreden over docenten** • Slechts 58,6 procent van de hbo-studenten is in 2012 neutraal of tevreden over de docenten (zie [www.studiekeuzeinformatie.nl/nse/resultaten-nse](http://www.studiekeuzeinformatie.nl/nse/resultaten-nse)). In 2011 was dat 57,5 procent. Studenten zijn wat meer tevreden over de inhoudelijke deskundigheid en de kennis van de beroepspraktijk, maar minder over de didactische kwaliteiten en de mate waarin docenten studenten weten te inspireren.

## Internationale positie Nederlandse universiteiten

**Hoog in rankings** • In de wereldwijde ranking van het World Economic Forum staat het Nederlandse hogeronderwijssysteem op de zesde plaats (Schab en Sala-i-Martin, 2012). Dertien Nederlandse universiteiten komen voor in de top 500 van de Academic Ranking of World Universities in 2012, waarvan acht in de top 200. Twee vallen daar net buiten (Van Vught, 2012). In de Times Higher Education (THE) World University Rankings 2012-13 is Nederland na de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk het best vertegenwoordigde land. Twaalf Nederlandse universiteiten zijn vertegenwoordigd; alle zijn in positie gestegen ten opzichte van vorig jaar.

**Rankings vooral over onderzoek** • De rankings hebben echter vooral betrekking op onderzoek en geven weinig tot geen inzicht in de kwaliteit van het onderwijs. De NVAO wijst in haar Jaarverslag 2011 op de mogelijke druk die door de ranking en de noodzaak tot publiceren ontstaat op de onderwijsinzet (NVAO, 2012).

## 5.2 Financiën en kwaliteitsborging

### Financiële situatie hoger onderwijs

**Controles accountants toereikend** • De sectorbeelden in het hoger onderwijs geven vooralsnog geen redenen tot zorg. Bij het opstellen van dit Onderwijsverslag is de inspectie nog bezig met een nadere risicoanalyse van de financiële positie van instellingen in het hoger onderwijs. Uit reviews in 2012 bij een steekproef blijkt dat de controles door accountants in het hoger onderwijs in alle gevallen toereikend zijn geweest.

**Gebruik en kennis van derivaten** • Verder heeft de inspectie in 2012 onderzoek gedaan naar het gebruik van derivaten in het mbo en het hoger onderwijs. Daaruit blijkt dat ongeveer een derde van de instellingen beschikt over derivaten. Derivaten zijn een geaccepteerd instrument om renterisico's op langlopende leningen te beperken. Instellingen hebben die leningen nodig voor de financiering van hun gebouwen. De totale, actuele waarde van alle derivaten in het hoger onderwijs is 216 miljoen euro negatief. De kennis van derivaten blijkt bij veel instellingen te beperkt te zijn (zie verder hoofdstuk 10).



## Kwaliteitsborging in het hoger onderwijs

**Handreiking examencommissies** • Examencommissies vormen in het hoger onderwijs een waarborg voor de kwaliteit en het niveau van de examens. De taken van de examencommissies, waaronder het borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens, zijn per 1 september 2010 specifiek vastgelegd. Ook worden meer eisen gesteld aan de samenstelling van de examencommissie. De HBO-raad heeft een handreiking examencommissies voor de hogescholen opgesteld. De inspectie evalueert in 2013 de wetswijziging met betrekking tot de examencommissies.

**Interne kwaliteitszorg in ontwikkeling** • In 2011 startte de NVAO met de beoordeling van de kwaliteitszorg van de instellingen. In november 2012 hebben zeven instellingen (twee hogescholen en vijf universiteiten) een instellingstoets afgerond. Vijf instellingen werden positief beoordeeld, bij twee was de uitkomst positief onder voorwaarden. De NVAO meldt hierover dat bij de instellingen een vooruitgang is geconstateerd in de wijze waarop ze omgaan met de kwaliteit van het onderwijs (NVAO, 2012).

**Meer aandacht voor kwalitatieve uitkomsten** • Verder ziet de NVAO op een aantal plaatsen bij hogescholen en universiteiten een verschuiving van de objecten van de interne kwaliteitszorg: minder aandacht voor regels, procedures en protocollen, en meer aandacht voor de kwalitatieve uitkomsten van het onderwijs, zoals toetsing, examens en eindwerkstukken.

**Naleving code goed bestuur onvoldoende** • In 2006 hebben de bekostigde hogescholen een eigen Branchecode Governance vastgesteld. Een onafhankelijke evaluatiecommissie, ingesteld door de HBO-raad, stelde in 2012 vast dat de naleving van de code beter kan en moet (HBO-raad, 2012b). Weliswaar is de naleving van de publicatieverplichtingen in de afgelopen jaren verbeterd en wordt aan veel van deze verplichtingen door (nagenoeg) alle hogescholen voldaan, op andere punten hapert de naleving nog steeds. Het ontbreekt volgens de commissie vaak aan een gedeeld normen- en waardenkader. Goed bestuur kan als een technisch-instrumenteel begrip worden gehanteerd. De commissie acht de normatieve component van goed bestuur minstens even belangrijk: 'Regels en procedures moeten ingebed zijn in een herkenbare en gedragen cultuur, in opvattingen van wat goed is in de zin van fatsoenlijk, passend, ethisch verantwoord' (HBO-raad, 2012b). De inspectie zal in 2013 de invoering van de maatregelen voor het interne toezicht in de Wet versterking besturing van 2010 evalueren.

**Gedragscode NRTO** • De Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO), waarbij een deel van de niet-bekostigde instellingen is aangesloten, hanteert een gedragscode waaraan alle leden zich dienen te conformeren. De NRTO kan leden schorsen als zij deze code niet naleven.

**Meldingen** • De inspectie krijgt soms signalen binnen over mogelijke problemen in het hoger onderwijs. Deze signalen noemt zij meldingen. De meldingen gaan meestal over het onderwijs, het studieproces en de organisatie. Het aantal meldingen dat de inspectie over onderwijs in het hbo ontving nam in 2012 toe ten opzichte van 2010 en 2011. Over het wo bleef het aantal ongeveer gelijk (tabel 5.2a). Meldingen bij de inspectie over instellingen kunnen een signaal zijn van het onvoldoende functioneren van de interne kwaliteitsbewaking.

**Tabel 5.2a**  
Aantal door de inspectie ontvangen meldingen over instellingen

	2010	2011	2012
Bekostigd hbo	58	91	123
Bekostigd wo	13	12	8
Niet-bekostigd onderwijs	9	25	19

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013

**Werkwijze bij meldingen** • De stijging van het aantal meldingen in het hbo in 2011 en 2012 hangt mogelijk samen met de publiciteit rond het onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten door de inspectie. Steeds gaat de inspectie na of er sprake is van een mogelijke ernstige tekortkoming. Aangezien zij zelf geen klachten behandelt, verwees ze in bijna alle gevallen de melder terug naar de instelling. Wel informeert de inspectie de klager over rechten en plichten. In een beperkt aantal gevallen nam zij contact op met de instelling; dit leidde tot enkele incidentele onderzoeken. Er is waar nodig contact geweest met de NVAO.

**Deel jaarverslagen onvoldoende prospectief** • Twee vijfde van de jaarverslagen (40 procent in het hbo; 44 procent in het wo) vervult naar het oordeel van de inspectie onvoldoende een prospectieve functie. In die gevallen geven hogescholen en universiteiten weinig tot niet aan wat ze anders gaan doen (bijstellen) naar aanleiding van de resultaten in het licht van de gestelde doelen. Uit deze jaarverslagen blijkt aldus geen cyclisch proces van kwaliteitszorg. Verder bevat een aanzienlijk deel van de jaarverslagen geen of onvoldoende informatie over benchmarking. De jaarverslagen van hogescholen en universiteiten kunnen dus op belangrijke punten nog verbeterd worden. Dit blijkt uit de analyse van alle jaarverslagen over 2011.

**Drie functies RJO** • Volgens de op de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO) gebaseerde richtlijn dient het jaarverslag drie functies te vervullen (OCW, 2011b). Hoewel de prospectieve functie in veel gevallen dus weinig uit de verf komt, vervullen de jaarverslagen van hogescholen en universiteiten gemiddeld voldoende de functie van retrospectief verantwoordingsdocument en van interactief informatiedocument. Maar ook hier is verbetering mogelijk. Over de belangrijkste elementen van gevoerd beleid, zoals onderwijsaangelegenheden en bestuurlijke ontwikkelingen, vermeldt 86 procent van de instellingen voldoende informatie, 9 procent onvoldoende informatie en slechts 5 procent goede informatie, dat wil zeggen: met een cyclisch gehalte. Ook geven de besturen van hogescholen en universiteiten in veel gevallen geen of onvoldoende informatie over de afhandeling van klachten.

**Opgesplitste informatie** • De inspectie verwacht opgesplitste informatie van onderwijsprestaties naar voor de omgeving herkenbare eenheden, zoals faculteiten of opleidingen. Deze segmentering laat in een deel van de jaarverslagen te wensen over. Verder ontbreken regelmatig percentages voor uitval en rendement, bijvoorbeeld berekend over een instroomcohort, waardoor de onderwijsprestaties niet duidelijk zijn.

**Verslagen van raden van toezicht** • De verslagen van de raden van toezicht gaan over het algemeen wel in op de wettelijk voorgeschreven onderwerpen (WHW, art. 10.3d). Er zijn echter ook zaken die een explicietere verantwoording behoeven. Het gaat dan bijvoorbeeld om het toezicht op de mate waarin het college van bestuur wettelijke verplichtingen naleeft, op de omgang met de branchecode en op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg.

**Niet-bekostigd hoger onderwijs** • Rechtspersonen voor niet-bekostigd hoger onderwijs dienen jaarlijks volgens de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) een 'verslag van werkzaamheden' in te dienen. De inspectie gaat hier vanaf 2013 op toezien.

**Aanscherping externe borging** • In het nieuwe (Nederlandse) accreditatiestelsel, dat is ingegaan per 1 januari 2011, zijn – op grond van eerdere evaluaties – een aantal verbeteringen aangebracht. Zo is er een meer flexibel instrumentarium ingevoerd voor situaties waarin niet geheel aan de eisen wordt voldaan, waaronder een herstelperiode van maximaal twee jaar. Dit maakt het voor panels minder moeilijk om tot een negatief oordeel te komen. Verder is de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) ingevoerd: een vrijwillige toets op de kwaliteitszorg van de instelling. Ook is de rol van de visiterende en beoordelende instanties (VBI's) beëindigd. De NVAO stelt het panel in voor de instellingstoets. Tevens moet een instelling in het nieuwe stelsel vooraf goedkeuring krijgen van de NVAO voor samenstelling van het panel. Ten slotte krijgt de NVAO de taak om sectorbrede analyses op te stellen.

**NVAO extern beoordeeld** • In 2012 vond een externe beoordeling van de NVAO plaats door de European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA). Uitgangspunt was een zelfevaluatie van de NVAO. De conclusie is positief, namelijk dat de NVAO merendeels de internationale standaarden en richtlijnen voor kwaliteitswaarborg in het hoger onderwijs naleeft. Verbeterpunten zijn onder andere de publieke informatievoorziening en het formuleren van expliciete en openbare criteria voor het accreditatiebesluit op basis van de panelbeoordeling. De inspectie doet in het kader van haar toezicht op het accreditatiestelsel begin 2013 onderzoek naar het functioneren van het nieuwe accreditatiestelsel.

## 5.3 De kwaliteit van de lerarenopleidingen

**Daling instroom lerarenopleidingen** • De afgelopen vijf jaar is de instroom bij lerarenopleidingen in het hbo met ruim een vijfde afgenomen. Vooral de belangstelling voor een opleiding tot leraar basis-onderwijs (pabo) verminderde sterk (Miltenburg, 2012). Daarnaast verandert de instroom op de pabo's. Er stromen de laatste jaren meer vwo'ers en minder mbo'ers naar de pabo. Meer gedetailleerde informatie over de lerarenopleidingen is te vinden in hoofdstuk 9 van dit Onderwijsverslag. De belangrijkste conclusies staan hieronder.

**Impuls kwaliteitsverbetering** • De kwaliteitsagenda Krachtig meesterschap (OCW, 2008) heeft een belangrijke impuls gegeven aan de kwaliteitsverbetering van de lerarenopleidingen. Er zijn kennis-basissen ontwikkeld voor alle hbo-lerarenopleidingen. In het wo zijn nieuwe en succesvolle routes naar het leraarschap ontwikkeld, zoals de educatieve minor en de academische pabo. Hiermee lijkt een nieuw potentieel aan wo-studenten aangeboord. De inspectie vindt dit een belangrijke ontwikkeling: er is behoefte aan academisch geschoolde leraren.

**Invoering kennisbasissen en -toetsen vertraagd** • De ontwikkeling van kennisbasissen en -toetsen heeft meer tijd gekost dan in de oorspronkelijke planning was voorzien. De implementatie is nog niet voltooid. Het is belangrijk dat bij de lerarenopleidingen voldoende tijd en menskracht wordt vrijgemaakt en een realistische planning wordt opgesteld.

**Kwaliteit Opleiden in de school wisselt** • Opleiden in de school is een leerroute met een sterke praktijkcomponent. De inspectie constateert echter dat de kwaliteit van begeleiding en beoordeling op de scholen sterk wisselt. Er is nog te weinig sprake van een systematische kwaliteitsborging binnen de partnerschappen.

## 5.4 Naleving wet- en regelgeving

**Naleving op vijf terreinen** • In het afgelopen jaar onderzocht de inspectie op vijf terreinen de naleving van wettelijke voorschriften. Op drie daarvan (twee in het hbo en een in het wo) werden de desbetreffende wettelijke regels onvoldoende nageleefd. Op de twee andere terreinen, beide in het wo, was merendeels sprake van voldoende naleving.

### (Ver)korte opleidingen

**Onvoldoende kwaliteitsborging** • De inspectie heeft onderzoek gedaan naar dertien (ver)korte bacheloropleidingen in vooral het niet-bekostigd onderwijs in het hbo. Deze opleidingen blijken in meer of mindere mate onvoldoende te hebben voldaan aan de wettelijke kwaliteitswaarborgen. Gevolg is dat onvoldoende is gewaarborgd dat de beoogde eindkwalificaties in de volle breedte en op het gewenste niveau worden behaald.

**Meerdere tekortkomingen** • Regelmatig doet men concessies aan de kwaliteit, het niveau of de studeerbaarheid. Veel van de onderzochte opleidingen hebben geen goed functionerende examencommissie en geen adequate onderwijs- en examenregeling. Twaalf van de dertien opleidingen kunnen een aanzienlijk deel van de totale studielast niet of onvoldoende onderbouwen in termen van vrijstellingen of studie-inspanningen. Bij elf daarvan geldt dat voor een vijfde tot zelfs twee derde van de

verwachte studielast van 240 EC. De uitkomsten gelden als gevolg van het geringe aantal onderzochte opleidingen en de risicogerichte aanpak niet voor het stelsel als geheel.

**Geen concessies** • Flexibele opleidingen en maatwerktrajecten die studenten in staat stellen een opleiding vlot te doorlopen zijn een groot goed. Ze bieden mogelijkheden voor verdere loopbaanontwikkeling en voor een leven lang leren. Snelle en korte opleidingstrajecten mogen er echter niet toe leiden dat concessies worden gedaan aan de kwaliteit, het niveau of de studeerbaarheid van opleidingen.

### **Erkenning verworven competenties (evc's)**

**Kwaliteit ervaringscertificaten vaak onvoldoende** • In het mbo en het hbo schiet de kwaliteit van ervaringscertificaten doorgaans ernstig tekort. De informatie over de erkende competenties vormt de kern van het ervaringscertificaat. In het hbo schiet bij 90 procent van de onderzochte certificaten de onderbouwing van erkende competenties tekort; bij ruim 80 procent is de informatie over het gebruikte bewijsmateriaal ontoereikend. De aandacht voor (theoretische) kennis en transfer van kennis en inzicht is gering. Dit blijkt uit een herhalingsonderzoek van de inspectie in 2011/2012 in het mbo en hbo (Inspectie van het Onderwijs, 2012b). Ook in het eerste inspectieonderzoek uit 2009 was de conclusie dat de kwaliteit van de evc-procedures en ervaringscertificaten te wensen overliet.

**Risico's voor kwaliteitsbewaking** • Door de ontbrekende gegevens biedt het ervaringscertificaat onvoldoende informatie aan de examencommissies om verantwoorde beslissingen te nemen over vrijstelling, diplomering of maatwerk. De inspectie ziet hierin forse risico's voor de kwaliteitsbewaking. Dit weegt zwaarder en kan zelfs het eindniveau raken naarmate grotere delen van een opleiding op basis van ervaringscertificaten worden vrijgesteld. Veel examencommissies blijken zich wel bewust van hun verantwoordelijkheden. Toch valt in het totale proces van verzilvering nog veel te verbeteren. De werkwijze van veel commissies is niet in overeenstemming met de wettelijke taak van de examencommissie tot het verlenen van vrijstellingen.

### **Promotietrajecten**

**Hoge waardering niveau promoties** • Bij de kwaliteitsborging van promoties doen zich in het algemeen geen risico's voor. De onafhankelijkheid van de promotiecommissies wordt in het algemeen gewaarborgd en het niveau van de Nederlandse promoties wordt, ook internationaal, hoog gewaardeerd. Wel zijn verbeteringen op bepaalde punten in het promotiereglement nodig. Er zou meer uniformiteit in de toekenning van het predicaat cum laude moeten zijn en te lichte promotiecommissies moeten uitgesloten worden. Ook verdient de samenwerkingsovereenkomst rondom 'joint doctorates' in het promotiereglement (WHW, art. 7.18, lid 6) nadere uitwerking en dienen rechten en plichten van promovendi te worden geborgd. Dit blijkt uit de verkenning die de inspectie in 2011 uitvoerde naar de borging van de kwaliteit van het promotietraject. Op basis hiervan beschreef de inspectie voor het Rectorencollege voorbeelden van good practices van promotiereglementen.

### **Invoering harde knip**

**Zorgvuldige invoering harde knip** • Het invoeringsproces van de harde knip, die vanaf studiejaar 2012/2013 wettelijk verplicht is gesteld bij alle universiteiten, is in het algemeen zorgvuldig verlopen. Dit blijkt uit het onderzoek van de inspectie bij dertien universiteiten (Inspectie van het Onderwijs, 2012a). De inspectie heeft gekeken naar het invoeringsproces, het beleid op het gebied van herkansingen in de bachelorfase, instroommomenten in de masterfase, de hardheidsclausule en de voorlichting en masteroriëntatie in de bachelorfase. Met de invoering van de harde knip is het in principe niet meer mogelijk om zonder bachelordiploma aan een masteropleiding te beginnen.

**Uitstel invoering harde knip** • Drie universiteiten hebben om uitstel gevraagd voor de invoering van de harde knip. Deze universiteiten bleken er inderdaad niet klaar voor te zijn. De bewindslieden van OCW en EL&I hebben daarop bepaald dat deze universiteiten de harde knip een jaar later mogen invoeren. De inspectie voert in het voorjaar van 2013 opnieuw onderzoek uit bij deze instellingen.

## Veiligheid en integriteit

**Nauwelijks verantwoording in jaarverslagen** • Het merendeel van de instellingen in het hoger onderwijs voldoet op de meeste aspecten van (sociaal) veiligheids- en integriteitsbeleid aan de wettelijke voorschriften en brancheafspraken voor veiligheidsbeleid. Instellingen verantwoorden zich hierover echter nog nauwelijks in jaarverslagen.

**Vermelding regelingen en codes** • Ook de toegankelijkheid van voorzieningen voor (sociale) veiligheid en integriteit voor studenten en personeel behoeft verbetering. Dit blijkt uit een inspectieonderzoek in 2011 (Inspectie van het Onderwijs, 2012c). De hogescholen vermelden de betreffende regelingen en codes niet duidelijk genoeg op hun websites. In het hbo zijn hierover branchespecifieke afspraken gemaakt. Op het moment van het onderzoek waren die nog maar voor een kleine helft van de hogescholen doorgevoerd.

## 5.5 Ontwikkelingen in het hoger onderwijs

### Prestatieafspraken

**Hoofdlijnenakkoorden 2012** • De Nederlandse bekostigde hogescholen en universiteiten hebben in 2012 prestatieafspraken gemaakt met toenmalig staatssecretaris Zijlstra, een vervolg op het Hoofdlijnenakkoord uit 2011. De prestatieafspraken zijn gebaseerd op voorgenomen kwaliteitsverbeteringen. Het doel is om universiteiten en hogescholen uit te dagen zich te profileren, ambities te formuleren op het gebied van onderwijs, onderzoek en valorisatie en een relatie te leggen met de bekostiging. Vanaf 2013 wordt maximaal 7 procent van het onderwijsbudget besteed op basis van de kwaliteit van de voornemens. Vanaf 2016 gebeurt dit op basis van de feitelijk gerealiseerde prestaties.

**Criteria RCHO** • In het najaar van 2012 beoordeelde de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (RCHO) voor de bewindslieden van OCW en EL&I de voorstellen aan de hand van een aantal criteria: ambitieniveau en realiteitsgehalte, aansluiting bij nagestreefde ontwikkelingen per sector en op stelselniveau, en uitvoerbaarheid. De instellingen zijn van plan de onderwijskwaliteit en het studieresultaat in het hoger onderwijs sterk te verbeteren. Zo willen alle opleidingen ervoor zorgen dat eerstejaars nooit minder dan twaalf contacturen per week op hun rooster krijgen.

**Beoordeling plannen** • Van twee hogescholen zijn de plannen als ‘excellent’ beoordeeld. Het voorstel van één universiteit krijgt dit hoogste predicaat. 15 voorstellen zijn als ‘goed’ en 33 als ‘zeer goed’ beoordeeld. Eén instelling heeft uitstel gekregen.

### De juiste student op de juiste plaats

**Effectiviteit maatregelen onduidelijk** • Instellingen nemen tal van maatregelen om de uitval te verkleinen en de kwaliteit te verhogen. Er is nog weinig evidentie over de effectiviteit van elke maatregel, ook gezien de eerder genoemde cijfers over uitval en rendement.

**Verbetering van voorlichting** • Folders over opleidingen zijn niet altijd volledig, duidelijk en eerlijk genoeg. Dit is de conclusie van de Landelijke Studenten Vakbond (LSVb), die het voorlichtingsmateriaal van 101 opleidingen op 13 universiteiten onderzocht (Van den Brink, 2012). In de helft van de folders wordt geen informatie gegeven over het aantal te verwachten contacturen en er wordt bijna nooit melding gemaakt van de uitval van studenten op de opleiding. In veel brochures staat volgens de LSVb misleidende informatie met een onrealistisch beeld van een opleiding.

**Studiebijsluiters vanaf 2014** • Voormalig staatssecretaris Zijlstra besloot in 2012 om vanaf 2014 een zogenaamde studiebijsluiter te verplichten. Hierin staat voor elke opleiding informatie over onder meer studenttevredenheid, toekomstperspectieven en het aantal lesuren. Een aantal hogescholen heeft deze vorm van voorlichting, nu Studie in Cijfers geheten, al ingevoerd.

**Invoering startgesprekken** • Om de uitval van studenten tegen te gaan, vinden op steeds meer hogescholen en universiteiten vaker startgesprekken en matchingsgesprekken plaats. De verschillen tussen dit soort gesprekken zijn echter groot, zowel qua duur als qua diepgang. Volgens het Kohnstamm Instituut zijn er sterke aanwijzingen dat intakegesprekken een positief resultaat hebben (Verbeek, Van Eck en Glaudé, 2011). De effectiviteit van de startgesprekken is nog niet landelijk geëvalueerd. Eén hogeschool meldt dat de uitval duidelijk is verminderd sinds er in 2009 met de gesprekken is begonnen. Een andere hogeschool meldt juist dat het studierendement niet groter werd.

**Hogere eisen bindend studieadvies** • Veel instellingen stellen hogere eisen aan het bindend studieadvies. Binnen de universiteiten maakt een experimenteer-AMvB het mogelijk een bindend studieadvies te geven in het tweede en derde bachelorjaar en te experimenteren met een jaarklassensysteem.

**Minder herkansingen** • Veel universiteiten zetten in op een restrictief herkansingenbeleid. Studenten krijgen maximaal één herkansing per jaar. Op een aantal universiteiten bestaat de mogelijkheid om tussen toetsen te compenseren. De universiteiten willen dat studenten de bachelorfase tijdig afronden en maken duidelijke afspraken over herkansingsmomenten. Het scriptieproces wordt strakker ingericht en indien mogelijk wordt de laatste herkansingsperiode in het derde bachelorjaar vervroegd. Studenten maken meer gebruik van de eerste tentamenmogelijkheid en het rendement lijkt omhoog te gaan (Inspectie van het Onderwijs, 2012a).

**Meer opleidingen met decentrale selectie** • Het aantal opleidingen met een decentrale selectie is in 2013 verdubbeld ten opzichte van 2012. Deze opleidingen gaan selecteren aan de poort, waarbij tekort aan capaciteit niet langer een hoofdrol speelt: ook de in de prestatieafspraken neergelegde verhoging van het rendement is een belangrijke factor.

**Meer excellent aanbod** • Een van de onderwerpen in de prestatieafspraken betreft excellentie. In de voornemens in 2012 geven de universiteiten aan welke visie ze hebben op excellentie en met welke ambities en maatregelen ze deze excellentie willen verwezenlijken. De maatregelen moeten in ieder geval leiden tot meer studenten in excellente trajecten op stelselniveau en meer excellente opleidingen. Het percentage studenten in excellentieprogramma's bedroeg bij de deelnemende instellingen in 2011 2,4 en 3,3 in 2012 (Syrius Programma, 2013).

**Excellentieprogramma's in het hbo** • Ook in het hbo wordt gestreefd naar een meer gezamenlijke opvatting over een breed gedragen profiel excellente professional. Uit een inventarisatie in 2012 blijkt dat het aanbod aan programma's de afgelopen jaren sterk gegroeid is. Op negentien van de veertig bekostigde hogescholen werden in het studiejaar 2009/2010 excellentieprogramma's aangeboden (Wolfensberger, De Jong en Drayer, 2012). Inhoudelijk zijn er grote verschillen in omvang van programma's, organisatie van het onderwijs, onderwijsvormen, selectie van excellente studenten en doelen die nagestreefd worden. Het aantal studenten dat deelnam aan een excellentieprogramma bleef laag met 0,2 procent van alle hbo-bachelorstudenten.

## **Internationale mobiliteit van studenten**

**Studentmobiliteit** • Nederland scoort op een schaal voor internationale studentmobiliteit ongeveer in het midden (OECD, 2011). Dit betreft studeren in het buitenland en buitenlandse studenten in Nederland.

**Toename aantal buitenlandse studenten** • Ten opzichte van het studiejaar 2010/2011 nam het aantal buitenlandse studenten in 2011/2012 toe. Het percentage van het totaal aantal ingeschreven studenten steeg van 8,1 naar 8,4. Op universiteiten was de toename van het aantal buitenlandse studenten groter dan bij hogescholen. Wel studeren er nog steeds meer buitenlandse studenten in het hbo dan in het wo. In totaal volgden in het collegejaar 2011/2012 ongeveer 87.100 buitenlandse studenten een volledige studie of een deel van hun studie in Nederland (Nuffic, 2012).

**Nederlandse studenten in het buitenland** • In overeenstemming met de speerpunten van de Nederlandse overheid gaan steeds meer Nederlandse studenten in het buitenland studeren. Uit de laatste cijfers blijkt dit aantal rond de 46.300 te liggen. De meeste studenten gaan naar het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland, de Verenigde Staten en Spanje. Sinds 2007 studeerden Nederlandse studenten die hun studiefinanciering meenamen naar het buitenland, in 86 verschillende landen aan bijna zestienhonderd instellingen.

**Nederlandse studenten in België weinig succesvol** • Bij de stijgende gang naar de zuiderburen spelen kostenverschillen een steeds grotere rol: in Nederland bedraagt het collegegeld achttienhonderd euro per jaar, in Vlaanderen nog geen zeshonderd. Daarnaast gaan steeds meer uitgelote studenten in België studeren. Nederlanders aan Vlaamse universiteiten zijn in het eerste jaar weinig succesvol. Ze halen fors minder studiepunten en stoppen vaker met hun studie dan de Vlamingen. Gemiddeld behaalt in Leuven zo'n 18 procent van de Nederlanders in het eerste jaar alle studiepunten. Van de Vlamingen slaagt 43 procent hierin. Ongeveer een derde van de Nederlanders haakt af, twee keer zoveel als gemiddeld. Verderop in de studie gaat het wat beter. Uiteindelijk is ruim één op de drie Nederlanders op tijd klaar met de bachelor, en meer dan de helft van de Vlamingen.

## 5.6 Nabeschuiving

**Ambitieuze prestatieafspraken** • Het hoger onderwijs kent veel verdiensten. Het is in hoge mate toegankelijk en in de internationale onderzoeksrankings staan onze universiteiten onverminderd hoog. De studenttevredenheid blijft stijgen; in het wo is zelfs 82 procent van de studenten tevreden. Universiteiten zijn zorgvuldig in het naleven van enkele onderzochte wettelijke voorschriften. Belangrijk is ook dat de prestatieafspraken veel ambitie laten zien met niet geringe kwaliteitsdoelstellingen.

**Meer eerstejaars vallen uit** • Zorgelijk is de opnieuw stijgende uitval onder eerstejaarsstudenten, ondanks de toegenomen aandacht voor een zorgvuldige intake en begeleiding. Mogelijk is dit een gevolg van de selectievere maatregelen. Dat bovendien aan het eind van de opleiding minder dan de helft van de starters gediplomeerd is, zowel in het hbo als in het wo, blijft een ernstig tekort van ons stelsel.

**Verschillen tussen instellingen** • Opvallend zijn verder de grote verschillen tussen instellingen in een aantal kernprestaties. Percentages uitval in het eerste jaar, studiesucces na nominaal plus een jaar en de studenttevredenheid laten zowel in het hbo als in het wo opvallende verschillen zien. Deze verschillen zijn slechts ten dele terug te voeren op kenmerken als omvang van de instelling en regio. Brede instellingen verschillen onderling opmerkelijk veel op bepaalde gemiddelde prestaties. Er is nog veel winst te behalen.

**Kwaliteitscultuur in het hbo** • De eigen code voor goed bestuur wordt op belangrijke onderdelen onvoldoende nageleefd en de publieke verantwoording is niet wat ervan verwacht mag worden. Verder doen zich bij sommige instellingen nog steeds ernstige tekortkomingen voor in de naleving van de wettelijke bepalingen rond studielast, examencommissies, onderwijs- en examenregelingen en het geven van vrijstellingen op grond van eerder verworven competenties. Voorts schiet de voorlichting aan aankomende studenten regelmatig ernstig tekort. De evaluatiecommissie van de code goed bestuur spreekt gefundeerd over een 'ontbrekend normen- en waardenkader, met opvattingen over wat goed is in de zin van fatsoenlijk, passend, ethisch verantwoord'. Terecht merkt de NVAO op dat de vinger aan de pols moet blijven.

**Wettelijke veranderingen** • De inspectie zal blijven toezien op de naleving van wet- en regelgeving. In 2013 evalueert zij de wettelijke veranderingen in het interne toezicht en de examencommissies. Ook vindt dan verder onderzoek plaats naar de pabo's en lerarenopleidingen en naar het functioneren van het accreditatiestelsel.

## Literatuur

- Berkhout, E., Prins, J. & Werff, S. van der (2012). *Studie & Werk 2012. Hbo'ers en academici van afstudeerjaar 2009/2010 op de arbeidsmarkt*. Amsterdam: SEO.
- Brink, T. van den (2012). *Studiekeuzevoorlichting: verleiding of voorlichting*. Utrecht: LSVb.
- Goedegebuure, L. (2012). *Mergers and More: the Changing Tertiary Landscape in the 21st Century. Working Paper Series, HEIKwp 2012/01*. Oslo: Faculty of Educational Sciences, University of Oslo.
- HBO-raad (2012a). *Feiten en cijfers HBO-Monitor 2011. De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hbo*. Den Haag: HBO-raad.
- HBO-raad (2012b). *Goed bestuur in het hbo. Advies van de evaluatiecommissie branchecode governance hbo*. Den Haag: HBO-raad.
- HBO-raad (2012c). *Kennis die werkt. Beeld van het hbo anno 2012*. Den Haag: HBO-raad.
- Inspectie van het Onderwijs (2012a). *'Eerst je bachelor, dan je master.' Monitor invoering harde knip tussen bachelor- en masterfase in het universitaire onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012b). *Rapportage (sociale) veiligheid & integriteit hoger onderwijs. [Brief aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap]*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. [http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Actueel\\_publicaties/2012/veiligheid\\_en\\_integriteit\\_hoger\\_onderwijs.pdf](http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Actueel_publicaties/2012/veiligheid_en_integriteit_hoger_onderwijs.pdf) (geraadpleegd 30-01-13)
- Inspectie van het Onderwijs (2012c). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Miltenburg, Th. (2012). *Aantal eerstejaars voor lerarenopleidingen sterk gedaald*. CBS Webmagazine, 25 juni 2012. <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/onderwijs/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3642-wm.htm> (geraadpleegd 30-01-13)
- Nuffic (2012). *Mobiliteit in beeld. Internationale mobiliteit in het Nederlandse hoger onderwijs*. Den Haag: Nuffic.
- NVAO (2012). *Vinger aan de pols. Jaarverslag 2011*. Den Haag: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).
- OCW (2007). *Het hoogste goed. Strategische agenda voor het hoger onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2008). *Krachtig meesterschap. Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2011a). *Actieplan LeerKracht van Nederland. Beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2011b). *Richtlijn jaarverslag onderwijs. Toelichtende brochure bij de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2012a). *Aanbiedingsbrief OESO-Rapport Education at a Glance 2012*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2012b). *Kerncijfers 2007-2011. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2012c). *Trends in beeld. Zicht op Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OECD (2009). *Student Mobility in Tertiary Education, 2009*. <http://skills.oecd.org/developskills/documents/14c-studentmobilityintertiaryeducation2009.html> (geraadpleegd 30-01-2013)
- OECD (2012). *Education at a Glance 2012. OECD Indicators*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- ROA (2012). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2011*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).
- Schab, K., (Ed.) & Sala-i-Martin, X. (2012). *The Global Competitiveness Report 2012-2013*. Geneva: World Economic Forum. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf) (geraadpleegd 30-01-13)
- Verbeek, F., Eck, E. van, & Glaudé (2011). *Studiekeuzegesprekken: op zoek naar maatwerk*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.



- VSNU (2012a). *Aantal ingeschreven studenten, gediplomeerden en instroom in het wetenschappelijk onderwijs, studiejaar 2011/12. Factsheet*. Den Haag: VSNU.
- VNSU (2012b). *Voorlopige inschrijfcijfers universiteiten 2012-2013*. Den Haag: VSNU. <http://redactie.vsnu.nl/Media-item/Voorlopige-inschrijfcijfers-universiteiten-20122013.htm> (geraagpleegd 30-01-13)
- Vught, F. van (2012). *University Profiles. International Rankings, Institutional Maps and the Need to Discuss the Structure of Dutch Higher Education. Opening Academic Year 2012/13, Maastricht University, 3 September 2012*. Maastricht: Maastricht University.
- Wolfensberger, M., Jong, N. de, & Drayer, L. (2012). *Leren excelleren. Excellentieprogramma's in het HBO: een overzicht. Resultaten van de landelijke inventarisatie 2009-2010*. Utrecht: Universiteit Utrecht; Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

# 6

## Groen onderwijs

6.1	Kwaliteit groen onderwijs	170
6.2	Kwaliteit groen vmbo	170
6.3	Kwaliteit groen mbo	172
6.4	Kwaliteit groen hoger onderwijs	173
6.5	Leerlingen in de groene onderwijskolom	174
6.6	Kwaliteitsinitiatieven groene onderwijskolom	176
6.7	Ontwikkelingen in de groene sector	176
6.8	Financiën	178
6.9	Nabeschouwing	178

# Samenvatting

**Groen vmbo** • De kwaliteit van het groene vmbo verschilt per leerweg. Voor de beroepsgerichte leerwegen geldt dat vrijwel alle afdelingen aan de basisnormen van de inspectie voldoen. Hiermee onderscheiden ze zich in positieve zin van het overige vmbo. De kwaliteit van de gemengde/theoretische afdelingen in het groene vmbo blijft echter nog steeds achter bij het overige onderwijs. Hier is in 2012 ruim een derde deel van de opleidingen (zeer) zwak. Dit aandeel is lager dan in 2011, maar nog altijd bijna vier keer zo hoog als in het overige onderwijs. Wel zijn de examencijfers in 2012 bij deze opleidingen sterk gestegen. Dit betekent mogelijk een stijgende lijn voor de komende jaren.

**Groen mbo** • In het mbo zijn de rendementen op de agrarische opleidingscentra (aoc's) iets hoger dan de rendementen op andere mbo-instellingen. Meer leerlingen halen een diploma. Toch zijn er ook zwakke opleidingen bij de aoc's. De studenten op aoc's zijn even tevreden als studenten in het overige mbo. Wel zijn ze minder tevreden over de aansluiting met het groene hbo.

**Groen hoger onderwijs** • De kwaliteit van het groene hoger onderwijs is over het algemeen redelijk. Studenten zijn meer tevreden dan studenten op niet-groene opleidingen. Ook zijn de rendementen in het groene hoger onderwijs hoger dan in de overige sectoren. De verschillen in rendementen lopen licht terug.

**Doorstroom vmbo naar mbo** • Opvallend is de beperkte mate waarin de groene onderwijskolom erin slaagt vmbo'ers vast te houden. Van de vmbo'ers in het groene onderwijs stroomt een aanzienlijk kleiner deel door naar het groene mbo dan in andere sectoren het geval is.

**Van aoc naar hbo** • De doorstroom vanuit groen mbo-niveau 4 naar het (groene) hbo neemt licht toe. Bijna 60 procent van de doorstromers uit het groene mbo schrijft zich in bij een groene hbo-opleiding; de rest kiest een hbo-opleiding in een andere sector. De mbo-doorstromers in het groene hbo halen minder vaak een diploma dan studenten met een andere vooropleiding. Studenten zijn kritisch over de aansluiting met het groene hbo. De rendementen van de mbo'ers in het groene hbo dalen de laatste jaren.

**Financiën en bestuur** • De financiële risicoanalyse van de groene instellingen in mbo, hbo en wo over 2011 geeft geen aanleiding tot aangescherpt toezicht. Bij vijf aoc's leidden de scores wel tot nader onderzoek. Daarbij is vastgesteld dat er op dit moment geen aanleiding is voor aangescherpt financieel toezicht. De financiële ruimte van aoc's komt de komende jaren mogelijk verder onder druk te staan.

## 6.1 Kwaliteit groen onderwijs

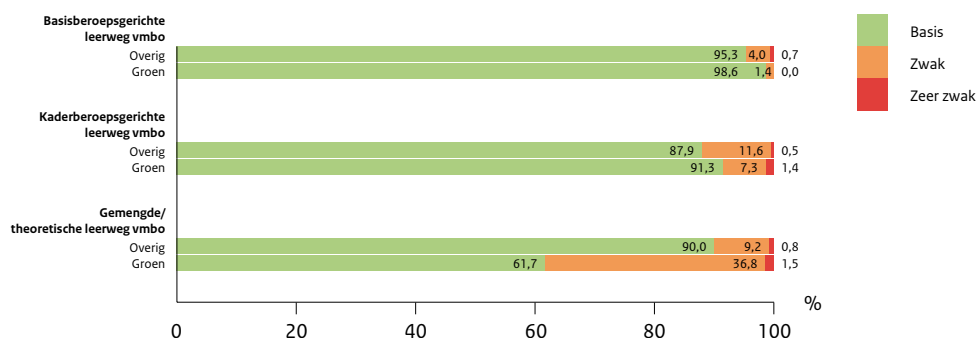
Dit hoofdstuk bespreekt de kwaliteit van het groene onderwijs. Het groene onderwijs is het onderwijs op het gebied van voedsel, natuur en leefomgeving en maakt deel uit van het stelsel en het vakdepartementaal beleid van het ministerie van EZ (voorheen EL&I). In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de kwaliteit van het groene vmbo, de agrarische onderwijscentra (aoc's) en het groene hoger onderwijs (hbo en wo). Ook worden ontwikkelingen in de groene sector besproken.

## 6.2 Kwaliteit groen vmbo

**Zwakke en zeer zwakke afdelingen** • De kwaliteit van het groene vmbo ten opzichte van het overige vmbo verschilt per leerweg (figuur 6.2a). De groene vmbo-afdelingen in de basisberoepsgerichte en de kaderberoepsgerichte leerweg zijn minder vaak (zeer) zwak dan die in het overige vmbo. De groene basisberoepsgerichte leerweg kende op 1 september 2012 zelfs geen enkele zeer zwakke afdeling. Voor de beroepsgerichte leerwegen geldt dus dat het groene onderwijs zich in licht positieve zin onderscheidt. Het tegenovergestelde geldt voor de gemengde/theoretische leerweg in het groene vmbo. Van de in totaal 68 gemengde/theoretische afdelingen in het groene vmbo zijn er slechts 42 van voldoende kwaliteit. Dit aandeel is fors lager dan in het reguliere vmbo, waar negen van de tien afdelingen van voldoende kwaliteit zijn. Er is wel sprake van enige verbetering ten opzichte van 2011 (zie bijlage, tabel 1).

**Figuur 6.2a**

Toezichtarrangementen naar groen en overig vmbo op 1 september 2012 (in percentages, n groen vmbo=206)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Opbrengsten groen vmbo** • Toezichtarrangementen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op opbrengsten. Een vergelijking van de opbrengsten van het groene vmbo met de leerprestaties van het overige vmbo laat dan ook een soortgelijk beeld zien (tabel 6.2a).

**Tabel 6.2a**

Percentage afdelingen met voldoende opbrengsten naar groen en overig vmbo in 2012\* (n groen vmbo=196)

	Overig vmbo	Groen vmbo
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	92,5	97,0
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	87,6	86,6
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	86,6	58,1

\* Dit betreft een driejaarsoordeel over rendements- en examengegevens uit de schooljaren 2008/2009, 2009/2010 en 2010/2011.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Vergelijking gemengde/theoretische leerweg groen met overig vmbo** • De verschillen tussen de gemengde/theoretische afdelingen in het groene en het overige vmbo zijn terug te voeren op de lagere cijfers op het centraal examen in eerdere jaren en met name op het verschil in gemiddeld cijfer tussen schoolexamen en centraal examen. Tabel 6.2b laat zien dat het gemiddeld examencijfer op ruim een derde van de gemengde/theoretische afdelingen in het groene vmbo onvoldoende is beoordeeld. Ook kennen deze afdelingen veel vaker een te groot verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen dan de gemengde/theoretische afdelingen in het overige vmbo. Tegelijkertijd is het percentage afdelingen waar de inspectie positief oordeelde over deze onderdelen gestegen. Ook het bovenbouwrendement is verbeterd. Bij het onderbouwrendement lijkt juist sprake van een lichte daling.

**Tabel 6.2b**

Percentage voldoende gemengde/theoretische afdelingen groen naar opbrengstenoordeel (n 2012=62)

	2010	2011	2012*
Rendement onderbouw**	94,5	94,4	87,7
Rendement bovenbouw	79,2	81,3	87,2
Examencijfers	58,6	59,3	62,9
Verskil schoolexamen - centraal examen	25,9	30,5	33,3

\* Dit betreft een driejaarsoordeel over rendements- en examengegevens uit de schooljaren 2008/2009, 2009/2010 en 2010/2011.

\*\* Het onderbouwrendement geldt voor de gehele vestiging, niet specifiek voor een afdeling.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Mogelijke oorzaken slechtere resultaten** • Eerdere onderzoeken (Inspectie van het Onderwijs, 2010; Vermaas, 2010) kwamen tot vier mogelijke oorzaken van de slechtere resultaten bij de gemengde/theoretische afdelingen in het groene vmbo in vergelijking met die van overige vmbo-afdelingen:

- Onduidelijke strategische positionering en inrichting van de gemengde/theoretische leerweg in het groene vmbo. Hierdoor werd het onderwijs voor de leerlingen in deze leerweg niet specifiek gericht op hun eigen niveau, maar meer op het niveau van de kaderberoepsgerichte leerweg. Daarnaast bleek het niveau van de praktijkvakken onvoldoende helder en beschikten docenten niet altijd over geschikte lesmethoden en lesmaterialen.
- De organisatie en de cultuur in de scholen. Er was sprake van onvoldoende sturing op basis van resultaten en soms onvoldoende afstemming tussen onderbouw en bovenbouw. Verder waren er – door de soms kleine aantallen leerlingen in de gemengde/theoretische leerweg – niet altijd voldoende bevoegde docenten beschikbaar.
- Het ontbreken van een scherp bewustzijn van het vereiste niveau voor de gemengde leerweg. Het gevolg daarvan was een te soepel toelatingsbeleid en te weinig differentiatie tussen de beroepsgerichte en de gemengde leerweg.
- Onvoldoende kwaliteit van toetsen en methodes. Samen met het ontbreken van een helder toetsbeleid leidde dit ertoe dat de kwaliteit van de schoolexamens tekortschoot. Doordat in de centrale examens grote hoeveelheden stof en andere vaardigheden dan in het schoolexamen werden getoetst, werden die door de leerlingen als heel moeilijk ervaren.

**Stijging examencijfers** • In 2012 zijn de cijfers voor het centraal examen in de gemengde/theoretische leerweg van het groene vmbo gestegen. Al sinds 2011 wijken ze niet meer in negatieve zin af van die van de gemengde/theoretische leerweg in het overig vmbo. De stijging in 2012 komt overeen met de stijging van cijfers in de gemengde/theoretische leerweg in het overig vmbo.

In 2012 is in het groene onderwijs een grote daling zichtbaar van het verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen, van gemiddeld 0,6 naar 0,3 punt. Deze discrepantie tussen het schoolexamen en centraal examen wijkt nog een tiende punt in negatieve zin af van die in de gemengde/theoretische

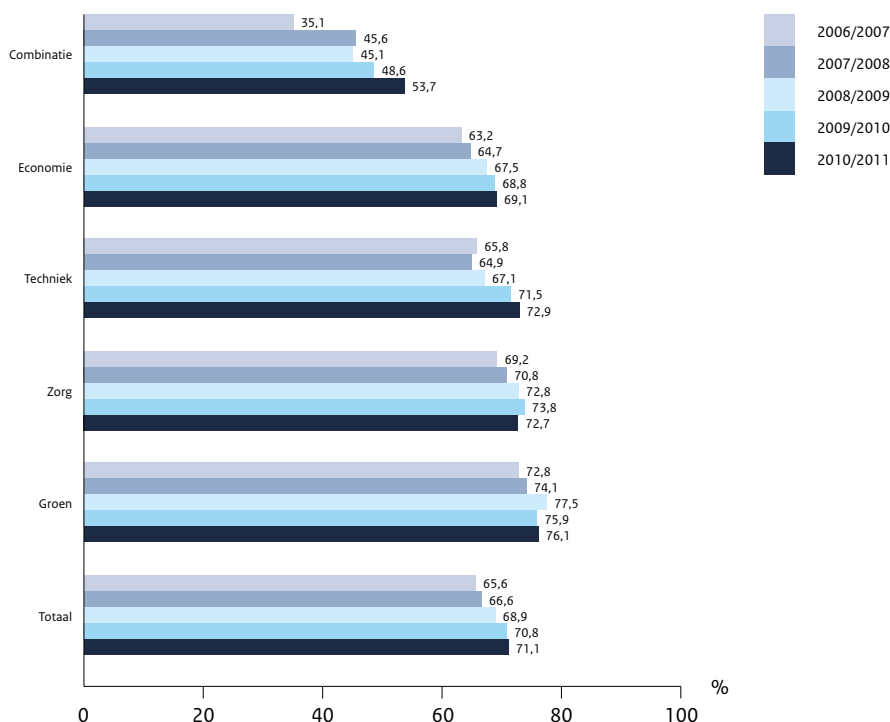
leerweg in het regulier vmbo. De stijgende prestaties zijn wellicht het gevolg van het gemeenschappelijke project ‘Kwaliteit staat buiten kijf’ (AOC Raad, 2012). Hierbij gingen alle gemengde/theoretische afdelingen in het groene vmbo planmatig aan de slag met het verbeteren van de onderwijskwaliteit.

### 6.3 Kwaliteit groen mbo

**Basiskwaliteit op meeste aoc’s** • In Nederland zijn er twaalf agrarische opleidingscentra (aoc’s). Bij tien aoc’s heeft de inspectie bij geen enkele opleiding aanwijzingen dat er belangrijke tekortkomingen zijn in de kwaliteit van het onderwijs of van examens, dan wel in het naleven van wet- en regelgeving. Alle opleidingen bij deze tien instellingen voldoen aan de basiskwaliteit. Bij twee aoc’s zijn bij enkele opleidingen tekortkomingen geconstateerd, waardoor ze als zwak zijn beoordeeld. Bij één aoc ging het om twee opleidingen (en daarmee 10 procent van de studenten). Bij het andere aoc zijn 4 van de 27 opleidingen zwak (23 procent van de studenten) en werd bij twee opleidingen de wet- en regelgeving niet voldoende nageleefd.

**Leerprestaties groen mbo** • Figuur 6.3a toont de ontwikkeling van het percentage gediplomeerden in het middelbaar beroepsonderwijs. Dit percentage is ten opzichte van eerder jaren stabiel op 76 procent. In het groene onderwijs is het aandeel gediplomeerden hoger dan in de andere sectoren. Dit geldt voor alle niveaus.

**Figuur 6.3a**  
Percentage gediplomeerden in het middelbaar beroepsonderwijs naar sector (n 2010/2011=188.188)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tevredenheid studenten groen mbo** • Met de JOB-monitor wordt landelijk de tevredenheid van mbo-studenten gemeten. De monitor uit 2012 laat zien dat de tevredenheid van de studenten over de groene instellingen, uitgedrukt in een rapportcijfer, varieert tussen 5,8 en 7,1. Studenten zijn het minst tevreden over de wijze waarop instellingen inspelen op de behoefte van studenten aan maatwerk in het onderwijsleerproces. Ook de keuzemogelijkheden en klachtenbehandeling scoren minder goed (JOB, 2012).

**Vergelijking tevredenheid studenten groen en overig mbo** • Over het algemeen ontlopen de oordelen van studenten uit het groene en het overige mbo elkaar niet veel. Beide groepen studenten zijn ontevreden over het rooster, over gekochte/gebruikte boeken en over het contact met de begeleider op school en met de stagebegeleider. Verder geven ze aan actiever mee te willen denken over het beleid op school. Aoc-studenten voelen zich veilig in en om de school. Wat betreft onderwijsfaciliteiten zijn ze tevreden over het aantal computers. Verder vinden ze dat ze voldoende leren op de werkplek, waarbij ze tevreden zijn over de stagebegeleiding door het leerbedrijf op de werkplek. Zij zijn veel minder tevreden over de hulp vanuit de school bij het vinden van een stageplaats of beroepspraktijkvorming (bpv)-plaats dan de overige mbo-studenten.

**Tevredenheid afgestudeerden** • In de zomer van 2012 is een onderzoek van het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) afgerond naar de vraag hoe afgestudeerde groene mbo'ers tegen hun opleiding aankijken en waar zij zijn terechtgekomen (Keppels, Jager en Hövels, 2012). Daarin valt op dat het groene mbo intern zijn zaken goed op orde heeft. Dat blijkt onder andere uit het feit dat de afgestudeerden, terugkijkend, zeer tevreden zijn over de sfeer op school, huisvesting, ICT-voorzieningen, bibliotheek en andere materiële faciliteiten.

**Lat mag hoger** • De afgestudeerden zijn kritischer over de relatie met de externe omgeving. Zo kan de relatie met en de aansluiting op het vervolgonderwijs en bedrijfsleven beter. Van de 646 ondervraagde afgestudeerden – afgestudeerd in 2008/2009 – geeft 44 procent aan dat de moeilijkheidsgraad van de gevolgde opleiding te laag is. Vooral niveau 3- en niveau 4-gediplomeerden vinden dat. 38 procent heeft in zijn opleiding te weinig diepgang ervaren. Naar aanleiding van de eerste uitkomsten stellen de onderzoekers dat de lat in het groene mbo hoger gelegd kan worden: 'Het onderwijs mag pittiger en de begeleiding van studenten mag beter' (Keppels, et al. 2012).

**Aansluiting op vervolgopleiding** • De afgestudeerden zijn over het algemeen vrij kritisch over de studiebegeleiding. Ook de studie- en beroepenvoorlichting op school kan beter. Zij vinden de aansluiting met vervolgopleidingen in het groene mbo redelijk goed, maar over de aansluiting met het groene hbo zijn ze minder positief. Als wenselijke verbeterpunten in de aansluiting van de opleiding op de huidige functie zijn genoemd: meer aandacht voor nauwkeurigheid/zorgvuldigheid, vakkennis, toepassen van kennis en technieken in de praktijk, het kunnen oplossen van problemen en de overdracht van kennis (Keppels, et al. 2012).

## 6.4 Kwaliteit groen hoger onderwijs

**Instellingstoets NVAO** • In 2011 vond bij de Universiteit Wageningen de instellingstoets kwaliteitszorg plaats. Dit leidde in 2012 tot een positief besluit van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). In het kader van de instellingstoets verleende de NVAO aan Wageningen Universiteit het eerste bijzondere kenmerk 'internationalisering' op instellingsniveau.

**Internationalisering** • Het (groene) hoger onderwijs heeft van oudsher een belangrijke internationale dimensie. Internationalisering is een manier om de kwaliteit van het (groene) onderwijs en het onderzoek te verhogen (OCW, 2012b). Bij de groene onderwijssector ligt het percentage buitenlandse studenten boven de 20 procent. Zo'n 27 procent daarvan volgt een bachelor in het hbo, 9 procent een bachelor in het wo en zo'n 64 procent een master in het wo (Nuffic, 2012).

**Rendementen** • Het diplomarendement in het groene hbo ligt een kleine 7 procent hoger dan in het overige hbo. Na vijf studiejaar (nominaal, plus een jaar) heeft bijna de helft van de studenten een diploma. Net als in het overige hbo dalen de rendementen. Ook in het wo zijn de diplomarendementen van de groene opleidingen hoger dan die van overige wo-opleidingen. Na vier jaar hebben ongeveer 10 procent meer studenten van cohort 2007 hun bachelordiploma gehaald. Het diplomarendement stijgt nog iets sterker dan in het overige wo.

**Uitval** • Het percentage studenten dat een jaar na aanvang van de studie is uitgevallen uit het hoger onderwijs, is in het groene hbo 22 procent. Dit percentage is hoger dan in het overige hbo (17 procent) en is in twee jaar tijd met 6 procent gestegen. De uitval na een jaar uit het groene wo (5 procent) is lager dan in het overig wo (8 procent), maar volgt wel de licht stijgende trend aldaar.

**Studenttevredenheid** • Ruim 90 procent van de respondenten op de Nationale Studentenenquête is tevreden over hun groene wo-opleiding. Wageningen Universiteit scoort al jaren als een van de beste universiteiten. In het groene hbo is 70 procent van de studenten tevreden over hun opleiding, net iets boven het gemiddelde van het hbo ([www.nse.nl](http://www.nse.nl)).

## 6.5 Leerlingen in de groene onderwijskolom

**Regionaal karakter** • Groene vmbo- en mbo-opleidingen zijn verdeeld over het hele land. Het aanbod voor vmbo en mbo van de meeste aoc's heeft een regionaal karakter; slechts één aoc kent een instroom van leerlingen uit het hele land. Het groene hoger beroepsonderwijs heeft, in het kader van profilering en differentiatie, onderling afspraken gemaakt vanuit het Sectorplan Hoger Agrarisch Onderwijs over onderwijsaanbod, instroompunten en landelijke dekking (Sectoraal Adviescollege HAO, 2011).

**Doorstroom groen vmbo naar groen mbo** • De groene onderwijssector slaagt er, minder dan andere sectoren, in om leerlingen in de eigen kolom vast te houden (OCW, 2012b). Waar in de overige sectoren ongeveer twee derde van de leerlingen van het vmbo doorstroomt binnen de eigen kolom, is dat in de groene sector minder dan een derde. Mogelijk ligt de oorzaak deels bij de leerlingen die om andere redenen dan een loopbaan in de groene sector kiezen voor het groene vmbo. Groene vmbo's zijn vaak kleinschalig en hebben een goede zorgstructuur. Opmerkelijk is wel dat de doorstroom vanuit vmbo's die verbonden zijn aan een aoc met 27 procent aanzienlijk kleiner is dan die vanuit groene vmbo's die verbonden zijn aan een brede scholengemeenschap (47 procent). Het aantal studenten in deze laatste groep is naar verhouding klein (Aequor, 2012b). Juist van de verticale groene instellingen is een grotere binding aan de kolom te verwachten.

**Doorstroom gediplomeerden groen mbo** • Van de mbo-geplomeerden in het schooljaar 2010/2011 volgt iets minder dan een kwart nog een mbo-opleiding. 9 procent van de gediplomeerden met een mbo-opleiding op niveau 4 kiest voor een vervolgopleiding in het hoger onderwijs. De rest is in principe beschikbaar gekomen voor de arbeidsmarkt of naar een andere opleiding doorgestroomd (Aequor, 2012a). Deze percentages wisselen sterk per studierichting. Vooral gediplomeerden uit de veehouderij en paardenhouderij stromen door naar het hoger onderwijs.

**Doorstroom groen mbo naar hbo** • In 2010/2011 koos ongeveer 56 procent van de doorstromende studenten direct na een groene mbo-4-opleiding (landbouw) een groene hbo-opleiding (tabel 6.5a). Dit percentage is lager dan in de sector economie en bijna gelijk aan de sector techniek. Ten opzichte van een jaar eerder is de doorstroom binnen de groene sector gedaald met 7 procent. Van de instroom vanuit mbo-4-landbouw in het groene hbo kiezen verreweg de meeste studenten voor een bacheloropleiding. Een klein, maar toenemend percentage kiest voor een groene Associate Degree-opleiding.



**Tabel 6.5a**
**Percentage directe doorstroom van studenten met een mbo-4-opleiding naar het hoger beroepsonderwijs naar sector in 2010/2011 (n=24.482)**

Mbo-4	Hoger beroepsonderwijs			
	Onderwijs	Landbouw en natuurlijke omgeving	Techniek	Gezondheidszorg
Algemeen	13,9	0,0	55,5	2,8
Landbouw	6,5	56,2	8,0	8,0
Techniek	5,1	1,2	55,2	2,3
Zorg en welzijn	30,2	0,3	1,1	19,1
Economie	4,5	0,5	11,6	2,4

Mbo-4	Hoger beroepsonderwijs			
	Economie	Gedrag en maatschappij	Taal en cultuur	Totaal
Algemeen	19,4	2,8	5,6	100
Landbouw	11,4	8,1	1,8	100
Techniek	18,1	4,9	13,2	100
Zorg en welzijn	10,0	38,6	0,7	100
Economie	64,9	15,4	0,7	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013

**Uitval en rendement mbo'ers in groen hbo** • De mbo'ers die in 2010/2011 voor het eerst in het groene hbo waren ingeschreven, vielen na het eerste jaar vaker uit dan mbo'ers in andere hbo-opleidingen (25 versus 22 procent). Dit is een omslag ten opzichte van eerdere jaren. Het diplomarendement van mbo'ers in het groene hbo is gelijk aan dat van mbo'ers in het overige hbo (44 procent). De laatste jaren daalt dit rendement, in het groene hbo nog iets sterker dan in het overige hbo.

**Instroom in groen en overig hoger onderwijs vergeleken** • Ruim een derde van de eerstejaars studenten in het groene hbo waarvan de vooropleiding bekend is, is afkomstig uit het mbo. Dit aandeel is net iets hoger dan bij andere hbo-opleidingen, maar iets dalende ten gunste van de instroom van havisten. Ten opzichte van het overige hoger beroepsonderwijs zijn veel eerstejaars studenten in de groene sector voor het eerst aan een opleiding voor hoger onderwijs ingeschreven. Dit geldt nog sterker voor het wetenschappelijk onderwijs, waar 80 procent van de eerstejaarsstudenten in het groene onderwijs voor het eerst staat ingeschreven in het hoger onderwijs. In het overig wetenschappelijk onderwijs is dit 60 procent.

**Werkloosheid afgestudeerden** • De werkloosheid van afgestudeerden aan een voltijdopleiding steeg voor de totale sector van 6 procent in 2010 naar 6,6 procent in 2011. De werkloosheid in de agrarische sector is voor gediplomeerden in het hoger onderwijs met 7,8 procent bovengemiddeld. Het behoort tot de subtop, na de kunstsector (8,6 procent), economie (8,5 procent) en gelijk met de sociaal-agogische richtingen (7,8 procent). Dit blijkt uit cijfers van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt onder (onder andere) ruim twintigduizend hbo'ers die in studiejaar 2009/2010 afstudeerden aan een bachelor- of masteropleiding (ROA, 2012).

## 6.6 Kwaliteitsinitiatieven groene onderwijskolom

**Monitor Groene School als Kenniscentrum** • Traditioneel heeft het groene onderwijs een taak bij de verspreiding van kennis en innovatie in de agrarische sector. De Groene School als Kenniscentrum beoogt de kennisverspreiding tussen de school en de maatschappij (bedrijven en burgers die kennis vragen) te vergroten en zo het onderwijsaanbod van de scholen te verrijken met actuele kennis en inzichten. De inspectie monitort de voortgang hiervan.

**Onderzoeken groen mbo als kenniscentra** • In 2012 zijn vier aoc's onderzocht in het kader van de Monitor Groene School als Kenniscentrum. Deze instellingen maken over het algemeen actief werk van hun ontwikkelopdracht om in de komende jaren de transfer voor te bereiden van school naar kenniscentrum voor de groene sector. Belangrijk aandachtspunt bij de onderzochte innovatieprojecten is het kennismanagement, vooral rond de borging van de verworvenheden na afloop van innovatieprojecten. Een succesvol innovatiebeleid is immers ook gericht op verbetering van de dagelijkse onderwijspraktijk.

**Voortgang Sectorplan Hoger Agrarisch Onderwijs** • De groene hbo-instellingen hebben in 2011 een gezamenlijk sectorplan opgesteld om de transitie van groene school naar kennisinstelling handen en voeten te geven: het Sectorplan Hoger Agrarisch onderwijs (Sectoraal Adviescollege HAO, 2011). De sectoranalyse groen hoger onderwijs van de inspectie uit 2011 lag hieraan ten grondslag (Inspectie van het Onderwijs, 2011). In 2012 hebben de groene hbo-instellingen de plannen in uitvoering genomen. De voortgang loopt volgens plan.

**Kennisontwikkeling via netwerkaanpak** • Het hoger agrarisch onderwijs (hao) volgt een gezamenlijke aanpak rond de plannen voor de prestatieafspraken. Het hao geeft de gezamenlijke kennisontwikkeling vorm via een netwerkaanpak. De centra worden geleid door een van de instellingen binnen het hao, met een heldere participatie van alle instellingen. Iedere instelling sluit aan op specifieke kenmerken van de bedrijven en instellingen in haar eigen regio en op de eigen ontwikkelde of beschikbare expertise. Het hao wil beginnen met zwaartepunten die een duidelijke regionale inbedding hebben. De Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek beoordeelt met name het netwerkcentrum 'Duurzaam Produceren en Ondernemen' als positief, vooral gezien de al bestaande samenwerkingsverbanden en netwerken. De overige drie voorgestelde netwerkcentra 'Dier', 'Food' en 'Duurzaam Leren en Ontwikkelen' zijn volgens de reviewcommissie nog onvoldoende uitgewerkt.

**Bachelorrendement omhoog** • De Wageningen Universiteit (WU) kiest in haar ambities op het terrein van onderwijskwaliteit voor een relatief hoge streefwaarde voor het bachelorrendement: van 62 procent naar 75 procent in 2015. In het instellingsvoorstel wordt beargumenteerd dat de uitval door diverse oorzaken niet kan worden teruggedrongen en mogelijk nog stijgt naar het relatief hoge niveau van 20 procent.

**Excellentieprogramma's** • De WU heeft nog geen excellentieprogramma's en kiest wat betreft excellentie voor het streven om de hoge score in de studentbeoordeling van het onderwijs te handhaven. Wat betreft de docentkwaliteit streeft de universiteit naar een verdubbeling van het huidige, vrij lage aandeel docenten met een Basiskwalificatie Onderwijs (BKO). De WU voldoet al aan de eis van onderwijsintensiteit en wil dat niveau (twaalf contacturen) handhaven.

## 6.7 Ontwikkelingen in de groene sector

### Leerlingenaantallen

**Leerlingenaantallen stabiel** • In totaal kent het groene onderwijs ruim 78.000 leerlingen en studenten (OCW, 2012a). De leerlingenaantallen over de verschillende opleidingsmogelijkheden zijn de afgelopen jaren betrekkelijk stabiel. Het aantal vmbo'ers en leerlingen met leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) nam iets af, de aantallen in de hogere opleidingen, vooral in het wetenschappelijk onderwijs, namen iets toe.

**Leerlingen met extra ondersteuning** • Traditioneel kent het groene vmbo een hoger percentage zorgleerlingen dan het overige vmbo. Het aandeel lwoo-leerlingen in het groene vmbo loopt desondanks terug: van ongeveer 15.200 in 2007 naar ongeveer 12.800 in 2011 (OCW, 2012a).

**Deelnemers mbo** • In de mbo-sector daalde de instroom in 2011 licht, maar in het groene mbo is deze iets gestegen. De deelname aan de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) is met vierhonderd leerlingen gestegen (OCW, 2012a). Nadere analyse van de gestegen instroom op bbl-niveau 1 maakt duidelijk dat deze stijging terug te voeren is tot één aoc. Daar is sprake geweest van een explosieve groei van het aantal leerlingen op niveau 1 van de opleiding Arbeidsmarktgekwalificeerd Assistent (AKA).

**Studenten hbo en wo** • Het aantal ingeschreven studenten in het groene hbo en wo stijgt de laatste jaren, net als in het overige hoger onderwijs. Het aantal eerstejaars is echter stabiel in 2011/2012 ten opzichte van 2010/2011. (OCW, 2012a).

### Leraren groen mbo

**Onbevoegden in het mbo** • De inspectie heeft in 2011 in alle sectoren van het mbo een onderzoek uitgevoerd naar de bevoegdheden van docenten (Inspectie van het Onderwijs, 2012). In totaal had het onderzoek betrekking op 112 mbo-opleidingen, waarvan 24 opleidingen uit de groene sector. Landelijk waren bij 60 procent van de opleidingen alle docenten bevoegd. In de sector landbouw zijn slechts bij 46 procent van de onderzochte opleidingen alle docenten bevoegd.

**Inzet buiten vakgebied** • Wanneer gekeken wordt naar het aandeel docenten dat voor een substantieel deel (meer dan 25 procent) buiten het vakgebied van de bevoegdheid wordt ingezet, dan is een vergelijkbaar beeld te zien. Bij 46 procent van de opleidingen in de groene sector is ten minste één docent buiten zijn vakgebied ingezet. De sector economie laat hierin met 60 procent een nog ongunstiger beeld zien.

### Ontwikkelingen in arbeidsmarktperspectief

**Veranderingen op de arbeidsmarkt** • De arbeidsmarkt in het groene domein verandert zowel aan de vraagzijde (door bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen) als aan de aanbodzijde (door demografische ontwikkelingen). Door de veranderingen kan er een mismatch ontstaan tussen opleiding en arbeidsmarktvraag. Factoren die het minder aantrekkelijk maken om in het groene domein te werken, zijn:

- een gemiddeld laag bruto uurloon;
- een gemiddeld hoog aantal arbeidsuren;
- een hoog percentage flexibele werkverbanden.

Om een betere match tot stand te brengen tussen vraag en aanbod hebben het bedrijfsleven en de onderwijsinstellingen in het groene mbo de handen ineen geslagen.

**Voldoende arbeidsperspectief** • Het aantal arbeidskrachten in de landbouw en visserij is sinds 2000 teruggelopen van 280.000 naar 211.000 in 2010. De totale werkgelegenheid neemt dus af, maar omdat het personeelsbestand zeer verouderd is, zal er een dusdanige vervangingsvraag ontstaan dat er voldoende arbeidsperspectief is voor studenten. Vooral bij de mbo-niveaus 2 en 3 zal dit het geval zijn, omdat daar de grootste tekorten dreigen. In andere sectoren neemt juist de behoefte aan mbo-niveau 4 toe. Dat betekent dat in de agrarische sector kansen liggen voor jongeren en werkzoekenden die wellicht minder theoretische bagage hebben, maar graag een goed vak willen leren. Om in deze arbeidsmarktbehoefte te kunnen voorzien, moeten de scholen in het groene voortgezet onderwijs en de aoc's er beter voor zorgen deze leerlingen vast te houden voor de groene kolom.

## 6.8 Financiën

**Risicoanalyse** • De financiële risicoanalyse van de groene instellingen laat over 2011 het volgende beeld zien:

- Vijf aoc's hebben scores die in principe aanleiding geven tot nader onderzoek. Deze instellingen zijn nader onderzocht en er is vastgesteld dat er op dit moment geen aanleiding is voor aangescherpt financieel toezicht.
- De kengetallen binnen de sector groen hbo geven geen aanleiding tot een nader onderzoek. Beide hbo-instellingen zitten boven de normen.
- In de sector groen wetenschappelijk onderwijs bevindt zich slechts één instelling (Wageningen Universiteit). Deze instelling zit boven de normen.

**Beeld aoc's minst gunstig** • Van de groene onderwijsinstellingen is de financiële positie van de aoc's het minst ruim. De inspectie zal de financiële positie de komende jaren nauwgezet monitoren. De sector zelf schat in dat een stapeling van bezuinigingen en kostenverhogingen de komende periode zal leiden tot een vermindering van financiële capaciteit tussen 5 en 8 procent (AOC Raad, 2012).

**Boven de norm** • Geen van de aoc's had een bestuurder die in 2011 met zijn inkomen boven de Wopt-norm van 193.000 euro kwam. Dat geldt ook voor de hbo-instellingen. In het groene wetenschappelijk onderwijs kwamen in 2011 opnieuw drie bestuurders met hun inkomen boven de Wopt-norm.

## 6.9 Nabeschouwing

**Groen vmbo positief** • Voor de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte afdelingen in het groene vmbo geldt dat vrijwel alle afdelingen aan de basisnormen van de inspectie voldoen. Hiermee onderscheiden ze zich in licht positieve zin van het overige vmbo.

**Gezamenlijke kwaliteitsimpuls loont** • De achterblijvende opbrengsten in de gemengde/theoretische leerweg van het groene vmbo, vooral bij de examens, waren voor de AOC Raad en de opleidingen aanleiding de handen ineen te slaan. In 2012 blijkt het ingezette beleid rond kwaliteitsverbetering van het onderwijs vruchten af te werpen: de examencijfers zijn verbeterd. De achterstand ten opzichte van de gemengde/theoretische leerweg in het overige vmbo – in (te grote) discrepantie tussen schoolexamen en centraal examen – lijkt grotendeels weggewerkt.

**Instroom en doorstroom groen vmbo** • Het aandeel groene leerlingen in het vmbo daalt licht. Bij een dalend aanbod aan leerlingen in, met name, krimpregio's zal het groene vmbo extra zijn best moeten doen om aantrekkelijk te blijven voor leerlingen. Per saldo groeit het totaal aantal deelnemers aan groen onderwijs de laatste jaren gestaag. Dat is vooral toe te schrijven aan de toestroom van studenten in het groene mbo, hbo en wo. In het groene vmbo is de uitdaging om ook de vmbo-leerlingen aan de sector te binden en voor de groene onderwijskolom te behouden door boeiend en aantrekkelijk groen (vervolg)onderwijs te bieden. Met name voor aoc's ligt hier een opdracht.

**Groen mbo** • De rendementen op aoc's zijn iets hoger dan die op andere mbo-instellingen. Meer leerlingen halen een diploma. Studenten geven aan voldoende te leren op de werkplek, waarbij ze tevreden zijn over de stagebegeleiding door het leerbedrijf op de werkplek. Wel vinden leerlingen dat ze vanuit de school beter geholpen moeten worden bij het vinden van een stageplaats of een bpv-plaats. Extra aandacht wordt gevraagd voor het inzetten van bevoegde docenten: het groene mbo zet relatief meer onbevoegde docenten in dan het overige mbo. Ex-studenten uit het groene mbo kijken positief terug op schoolinterne zaken. De relatie met en de aansluiting op het vervolgonderwijs en bedrijfsleven kunnen beter. De lat in het groene mbo mag van de ex-studenten hoger wat betreft moeilijkheidsgraad en diepgang.

**Groen hoger onderwijs** • De diplomarendementen in het groene hoger onderwijs liggen hoger dan in het overige hoger onderwijs, zowel bij hbo als bij wo. De hoge(re) rendementen en goede scores wat betreft studenttevredenheid in het groene wo en hbo zijn echter geen reden om stil te zitten. Met name de voorsprong in het groene hbo neemt af. Ook de uitval na een jaar neemt toe. Het groene hoger onderwijs heeft wel stevige ambities neergezet in de prestatieafspraken.

**Monitor Groene School als Kenniscentrum als uitdaging** • In een tumultueuze sociaaleconomische omgeving bestaan hooggespannen verwachtingen ten aanzien van de innovatiekracht van de groene kennisinstellingen in mbo en hoger onderwijs. Die verwachtingen leven in de topsectoren en zijn terug te zien in prestatieafspraken en de veranderde vraag naar werknemers vanuit arbeidsmarkt en kennis-economie. De druk om als agrarische sector in een toenemend concurrerende wereld de groene topositie vast te houden, vraagt van alle betrokkenen een grote inspanning om de gestelde doelen te bereiken. De groene kennisinstellingen en de agrosector kunnen bogen op een lange traditie van intensieve samenwerking in de 'gouden driehoek' overheid-onderwijs-ondernemers. De kunst is nu om de (betere) student te behouden voor de groene onderwijskolom. Dat kan alleen door:

- goed in te spelen op de veranderende regionale opleidings- en arbeidsmarktbehoeften;
- leerlingen en studenten uitdagend onderwijs van goede kwaliteit te leveren;
- als groene kennisinstellingen innovatieve groene kennis nog beter te vermarkten;
- te blijven werken aan het imago van de groene sector als aantrekkelijke werkgever.

## Literatuur

- Aequor Arbeidsmarkt (2012a). *Doorstroom na het mbo groen 2010-2011*. Ede: Aequor Arbeidsmarkt.
- Aequor Arbeidsmarkt (2012b). *Doorstroomcijfers vmbo-mbo groen*. Ede: Aequor Arbeidsmarkt.
- AOC Raad (2012). *Notitie 'Bezuinigingen op het AOC-onderwijs'*. Ede: AOC Raad.
- JOB (2012). *JOB-monitor 2012. Studententevredenheid in het mbo*. Amsterdam: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB).
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Een wisselend succes. Tegenvallers en successen in de leerresultaten van het groen vmbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *Sectoranalyse groen hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). *Bevoegdheid docenten mbo 2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Keppels, E., Jager, A., & Hövels, B. (2012). *Intredeposities van mbo'ers-groen in 2011. Ontwikkeling in intredeposities van mbo groen gediplomeerden anderhalf jaar na diplomering*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA).
- Nuffic (2012). *Mobiliteit in beeld. Internationale mobiliteit in het Nederlandse hoger onderwijs*. Den Haag: Nuffic.
- OCW (2012a). *Kerncijfers 2007-2011. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2012b). *Overdrachtsdossier OCW*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- ROA (2012). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).
- Sectoraal Adviescollege HAO (2011). *Sectorplan HAO 2011-2015. Het hoger beroepsonderwijs voor agro, voeding en leefomgeving*. [S.l.;s.n.].
- Vermaas, J. (2010). *Kwaliteit staat buiten kijf! Masterplan kwaliteit vmbo-groen. Startpunt Kwaliteitsverbetering GL*. Ede: AOC Raad.

# Bijlage

**Tabel 1**

Toezichtarrangementen groen vmbo naar leerweg op 1 september 2011 en 2012 (in percentages, n 2012=206)

	Basisberoepsgerichte leerweg vmbo		Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo		Gemengde/ theoretische leerweg vmbo	
	n=69		n=69		n=68	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Basis	98,6	98,6	89,7	91,3	59,7	61,7
Zwak	1,4	1,4	10,3	7,3	37,1	36,8
Zeer zwak	0,0	0,0	0,0	1,4	3,2	1,5
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

# 7

## Opbrengsten van het onderwijs

7.1	Inleiding	186
7.2	Prestaties, rendement, uitstroom naar vervolgonderwijs en verschillen tussen scholen	186
7.3	Adviezen in het basisonderwijs	198
7.4	Vertraging in de schoolloopbaan	200
7.5	Verschillen tussen groepen leerlingen	202
7.6	Sociale opbrengsten	204
7.7	Nabeschouwing	206

# Samenvatting

**Verbetering voortgezet onderwijs** • In het voortgezet onderwijs zijn de gemiddelde scores op het centraal examen in 2012 sterk verbeterd. Ook is het verschil in cijfer tussen schoolexamen en centraal examen kleiner geworden. De stijging van de examencijfers betekent een trendbreuk na jarenlang stabiele (havo/vwo) of licht dalende (vmbo) examencijfers.

**Stabiël beeld basisonderwijs** • In het basisonderwijs is de gemiddelde score op de Eindtoets Basisonderwijs in 2012 gelijk aan de score in 2011. De afgelopen jaren was hier sprake van een stijging, maar die zet in 2012 dus niet door. De rekenprestaties stijgen wel, de leesprestaties lijken te dalen.

**Rendementen mbo en hoger onderwijs** • In het mbo zijn de rendementen stabiel. Net als vorig jaar behaalt 71 procent van de mbo-studenten een diploma en vertrekt 29 procent ongediplomeerd. Met name de niveaus 1 en 2 kennen een lager rendement. Mbo-instellingen verschillen per beroepsdomein sterk in behaald rendement. In het hbo daalt het diplomarendement enigszins, in het wo stijgt het licht. In het gehele hoger onderwijs is de uitval in het eerste jaar, na eerdere jaren van daling, iets gestegen.

**Gebrek aan excellentie** • Het aandeel hoog presterende leerlingen is relatief laag. In het basisonderwijs haalt 7,2 procent van de leerlingen een hoge score op de Eindtoets Basisonderwijs. Dit aandeel daalde de afgelopen jaren. Uit internationaal onderzoek blijkt dat in Nederland zeer weinig leerlingen een geavanceerd niveau in lezen of rekenen halen.

**Schoolverschillen in overgangen** • Scholen en opleidingen verschillen sterk als het gaat om overgangen van leerlingen en studenten. Dit betreft zowel overgangen binnen de school als overgangen naar het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt. Basisscholen verschillen in de mate waarin hun adviezen samenhangen met de toetsscores van leerlingen. Er zijn ook grote verschillen tussen scholen als het gaat om het zittenblijven, vertraging in de schoolloopbaan en doorstroom naar een andere schoolsoort zonder diploma. Scholen voeren hierin verschillend beleid.

**Speciale onderwijssoorten** • De uitstroom uit het speciaal basisonderwijs en praktijkonderwijs is door de jaren heen stabiel. Ongeveer een kwart van de studenten uit het praktijkonderwijs haalt een mbo-diploma op niveau 1 of hoger. De examenresultaten van leerlingen met een indicatie in het regulier onderwijs (rugzakleerlingen) zijn goed. Wel bestaan voor leerlingen met een indicatie ook grote verschillen tussen scholen. Veel scholen in het speciaal onderwijs lijken nog te weinig beeld te hebben van wat ze met hun leerlingen kunnen bereiken.

**Sociale opbrengsten** • Scholen besteden in hun onderwijs aandacht aan sociale vaardigheden. Nederlandse leerlingen presteren in internationaal opzicht echter niet goed op burgerschapsvaardigheden. Weinig scholen hebben inzicht in de resultaten van hun onderwijs op dit gebied. Scholen gebruiken nauwelijks landelijk genormeerde instrumenten om de sociale competenties van leerlingen te meten.



## 7.1 Inleiding

**Leerprestaties en sociale competenties** • Dit hoofdstuk bespreekt ontwikkelingen rond leerprestaties en sociale competenties van leerlingen, oftewel de opbrengsten van het Nederlandse onderwijs. Allereerst komen de resultaten van de verschillende onderwijssoorten aan bod. Aansluitend wordt dieper ingegaan op adviezen in het basisonderwijs, vertraging, verschillen tussen groepen leerlingen en de sociale opbrengsten van het onderwijs.

## 7.2 Prestaties, rendement, uitstroom naar vervolgonderwijs en verschillen tussen scholen

### Basisonderwijs

**Leerlingprestaties** • Na een stijging in eerdere jaren stabiliseert de score op de Eindtoets Basisonderwijs. In 2012 is de gemiddelde score van leerlingen 535,5, net als in 2011 (Cito, 2012b). De scores van leerlingen met twee laagopgeleide ouders zijn in 2010 wel licht gestegen, waarmee de prestaties van gewichtenleerlingen steeds dichterbij elkaar komen te liggen (529,6 voor 0.3-leerlingen en 528,9 voor 1.2-leerlingen). Het aandeel leerlingen met een lage score op de Eindtoets Basisonderwijs (530 of lager) is tussen 2009 en 2012 gedaald (van 26,9 naar 25,3 procent). Het aandeel leerlingen met een hoge score (545 of hoger) is in dezelfde periode licht gedaald (van 18,1 naar 17,8 procent; tabel 7.2a).

**Taal en rekenen** • Uit het Jaarlijks Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau (JPON) van het Cito (2013, nog niet verschenen) komt naar voren dat de verbetering van rekenprestaties van leerlingen in 2012 doorzet. Ook spelling gaat vooruit. De prestaties bij woordenschat zijn ongeveer gelijk aan vorig jaar. Het niveau van begrijpend lezen is in 2012 lager dan in 2011.

**Minder scholen met lage scores** • Het schoolgemiddelde ligt in 2012 iets lager dan het gemiddelde op leerlingniveau: een score van 535,1. Ook hier is sprake van een verschuiving (tabel 7.2a). Zo daalt het aandeel scholen met lage scores. Het percentage scholen met een gemiddelde score lager dan 530 is tussen 2009 en 2012 gedaald van 13 naar 10 procent. Tegelijkertijd is ook het aandeel scholen met een gemiddelde score boven de 540 licht gedaald, van 10 naar 9 procent.

**Tabel 7.2a**

Verdeling scores Eindtoets Basisonderwijs op leerling- en schoolniveau in 2009 en 2012, in percentages

	Leerlingniveau		Schoolniveau	
	2009	2012	2009	2012
<530	26,9	25,3	12,9	10,4
530-535	16,3	16,4	33,4	33,7
535-540	18,2	19,8	43,5	46,9
540-545	20,5	20,7	9,8	8,6
≥545	18,1	17,8	0,4	0,4

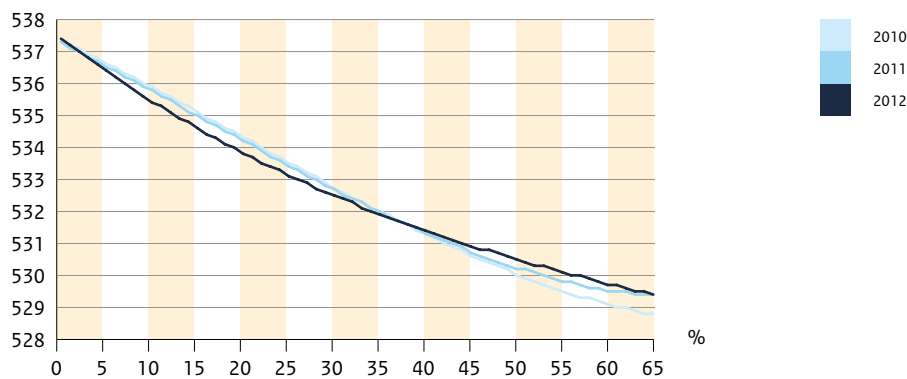
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Scholen met gewichtenleerlingen** • Vooral scholen met veel gewichtenleerlingen hebben zich in de periode 2010-2012 verbeterd (figuur 7.2a). Dat geldt niet voor scholen met een beperkt aandeel gewogen leerlingen: die hebben in 2012 lagere gemiddelde toetsscores dan in 2010. Bij scholen met nauwelijks (minder dan 5 procent) gewogen leerlingen is geen verandering in gemiddelde prestatie te zien. Dit betreft ongeveer een derde van de scholen.

**Leerlingenkenmerken en schoolkwaliteit** • Leerlingenkenmerken als leeftijd, geslacht, leerlinggewicht en etniciteit spelen de belangrijkste rol bij de te verwachten hoogte van de eindtoetsscore. Daarnaast is de heterogeniteit van de leerlingenpopulatie op een school een factor (Jonk, 2013). Naast deze leerlinge-

bonden kenmerken is ook de schoolkwaliteit van belang. Op scholen waar het leerstofaanbod op orde is, het grootste deel van de leraren de basisvaardigheden beheerst en de zorg en begeleiding volledig op orde is, is de eindtoetscore ruim drie punten hoger dan op scholen waar deze factoren allemaal niet voldoende zijn. Op scholen die opbrengstgericht werken, is de gemiddelde eindtoetscore ruim een punt hoger dan op scholen die dit niet op alle onderdelen doen.

**Figuur 7.2a**  
Gemiddelde score Eindtoets Basisonderwijs van scholen naar percentage gewogen leerlingen, periode 2010-2012



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Resultaten in internationaal perspectief** • Vergeleken met andere landen doen Nederlandse leerlingen het goed. Dit blijkt uit het internationaal vergelijkend PIRLS en TIMSS-onderzoek naar het prestatieniveau van leerlingen uit groep 6 (Netten, Droop, Verhoeven, Meelissen, Drent en Punter, 2012). De gemiddelde scores van Nederland liggen ver boven het internationaal gemiddelde. De scores fluctueren enigszins over de jaren (tabel 7.2b). Op de internationale ranglijst daalt Nederland bij lezen en rekenen/wiskunde. Dat komt mede doordat nieuwe landen meedoen en andere landen zich hebben verbeterd.

**Tabel 7.2b**  
Trends in prestatieniveau van Nederlandse leerlingen uit groep 6 in lezen, rekenen/wiskunde en natuuronderwijs, PIRLS- & TIMSS 1995-2011

	Lezen			Rekenen/wiskunde				Natuuronderwijs			
	2001	2006	2011	1995	2003	2007	2011	1995	2003	2007	2011
Toetscore	554	547	546	549	540	535	540	530	525	523	531
Ranglijstpositie	2	5	10	4	6	5	8	3	8	11	8
<b>Percentage leerlingen naar behaald niveau</b>											
Laag	99	99	100	99	99	98	99	98	99	97	99
Midden	92	91	90	87	89	84	88	82	83	79	86
Hoog	54	49	48	50	44	42	44	38	32	34	37
Geavanceerd	10	6	7	12	5	7	5	6	3	4	3

Bron: Netten e.a., 2012

**Weinig excellente leerlingen** • In geen enkel ander deelnemend land is het verschil tussen de laagst en hoogst presterende leerlingen zo klein als in Nederland. Dit komt doordat in Nederland vrijwel alle leerlingen de basisniveaus beheersen en tegelijkertijd weinig leerlingen de hoogste niveaus beheersen. Dit geldt voor alle onderzochte gebieden (tabel 7.2b).

**Leerlingkenmerken** • Het internationale onderzoek laat ook zien dat in Nederland de verschillen in prestaties die samenhangen met geslacht, sociaaleconomische status en herkomst van de leerlingen kleiner lijken te worden. Verder valt op dat Nederlandse leerlingen relatief weinig plezier beleven aan lezen en rekenen, maar positiever dan gemiddeld tegenover natuuronderwijs staan (Netten e.a., 2012). De tijd die op school besteed wordt aan lezen en rekenen is gelijk aan die in andere landen, maar de actieve betrokkenheid van leerlingen blijft in internationaal perspectief achter.

### Speciaal basisonderwijs

**Uitstroom stabiel** • Ongeveer negenduizend leerlingen gingen aan het eind van schooljaar 2011/2012 van het speciaal basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs. Iets meer dan de helft van de leerlingen stroomt door naar de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo, terwijl ruim een derde van de leerlingen na het speciaal basisonderwijs doorgaat in het praktijkonderwijs (tabel 7.2c). De uitstroom laat over de afgelopen drie jaar geen veranderingen zien.

**Tabel 7.2c**

**Uitstroom speciaal basisonderwijs in de periode 2009/2010-2011/2012 (in percentages leerlingen per school, n 2011/2012= 8.735 schoolverlaters)**

	Gemiddeld percentage leerlingen		
	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Praktijkonderwijs	33	34	35
Beroepsgerichte leerwegen vmbo	51	53	52
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	5	5	5
Havo	1	1	1
Vwo	0	0	0
Voortgezet speciaal onderwijs	5	5	5
Onbekend/anders	5	2	2
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Uitstroom naar praktijkonderwijs** • In drie opeenvolgende jaren is op ongeveer een derde van de scholen voor speciaal basisonderwijs meer dan 45 procent van de leerlingen uitgestroomd naar het praktijkonderwijs. Dit is een veel hoger percentage dan bij andere scholen. Een deel van deze scholen staat onder geïntensiveerd toezicht en bij een ander deel heeft de inspectie gegevens over de taal- en rekenresultaten opgevraagd. Deze resultaten moeten duidelijk maken of het hoge percentage verwijzingen naar het praktijkonderwijs past bij de leerlingen of dat leerlingen naar een hoger niveau zouden kunnen uitstromen.

### Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs

**Uitstroom speciaal onderwijs** • Ongeveer twee derde van de leerlingen die klaar zijn met het speciaal onderwijs gaat door naar het voortgezet speciaal onderwijs (tabel 7.2d). Van 10 procent van de leerlingen is de uitstroombestemming onbekend of anders. Dit zijn leerlingen van wie de scholen niet weten waar ze naartoe zijn gegaan, leerlingen die nog doorgaan in het (reguliere) primair onderwijs of leerlingen die bijvoorbeeld zijn geëmigreerd.

**Verschillen tussen clusters** • Opvallend zijn de verschillen in uitstroombestemmingen tussen de verschillende clusters. Vooral in cluster 2 (onderwijs voor dove en slechthorende kinderen) en cluster 4 (leerlingen met stoornissen en gedragsproblemen) is doorstroom naar het voortgezet speciaal onderwijs niet vanzelfsprekend. Van de leerlingen in cluster 2 gaat ruim de helft naar andere vervolgopleidingen, vaak het vmbo, al dan niet met leerwegondersteuning. Van de leerlingen in cluster 4 gaat ongeveer een op de vijf naar het vmbo of een hogere schoolsoort. De verschillen in uitstroom tussen de clusters hangen vanzelfsprekend samen met de kenmerken van de leerlingenpopulatie.

**Tabel 7.2d**

Uitstroom speciaal onderwijs 2011/2012 naar cluster (in percentages, n =5.393)

	Cluster				Totaal
	1 blind/ slechtziend	2 doof/ slechthorend	3 gehandicapt/ langdurig ziek	4 stoornissen/ gedrags- problemen	
	n=39	n=870	n=1.960	n=2.524	n=5.393
Voortgezet speciaal onderwijs	77	48	81	66	69
Praktijkonderwijs	0	11	6	4	6
Beroepsgerichte leerwegen vmbo	8	23	5	10	10
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	2	5	1	5	4
Havo	0	0	0	3	1
Vwo	0	0	0	1	0
Onbekend/anders	13	13	7	11	10
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Rugzakleerlingen** • Een klein deel (nog geen 2 procent) van de leerlingen stroomt na het speciaal onderwijs door naar het havo of vwo. Dit beeld is anders voor leerlingen die geïndiceerd zijn voor speciaal onderwijs maar met een rugzak in het regulier basisonderwijs zitten. Van deze groep krijgt ongeveer een derde aan het eind van het basisonderwijs een havo- of vwo-advies.

**Tabel 7.2e**

Uitstroom voortgezet speciaal onderwijs 2011/2012 naar cluster (in percentages, n=6.865)

	Cluster				Totaal
	1 blind/ slechtziend	2 doof/ slechthorend	3 gehandicapt/ langdurig ziek	4 stoornissen/ gedrags- problemen	
	n=76	n=408	n=2.008	n=4.373	n=6.865
Middelbaar beroeps- onderwijs	45	61	10	42	34
Hoger beroepsonderwijs	1	1	1	1	1
Wetenschappelijk onderwijs	1	0	0	0	0
Reguliere arbeidsplaats	4	3	7	7	6
Beschermde arbeids- plaats	1	1	7	4	4
Sociale werkvoorziening	0	2	9	1	3
Vrij bedrijf	1	0	2	0	1
Dagbesteding	31	5	50	2	17
Onbekend/anders	16	27	14	43	34
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Uitstroom voortgezet speciaal onderwijs** • Ook bij een groot deel van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (83 procent) is de uitstroom van leerlingen bevraagd (tabel 7.2e). Ongeveer een derde van de leerlingen volgt na het voortgezet speciaal onderwijs nog een opleiding in het mbo. Eenzelfde

percentage is zichtbaar bij de uitstroom van praktijkonderwijs naar mbo (tabel 7.2f). Van een derde van de leerlingen kunnen de scholen niet aangeven of zij naar vervolgonderwijs, arbeid of dagbesteding gaan. Dit geldt vooral voor leerlingen uit cluster 4.

**Plaatsbestendingig** • De inspectie inventariseert of leerlingen die elders een plek hebben verworven na het voortgezet speciaal onderwijs, na ruim een jaar nog steeds op dezelfde plek zitten. Eerste uitkomsten wijzen uit dat ongeveer 10 procent van de leerlingen na een jaar niet meer dezelfde opleiding volgt, werkplek heeft of anderszins op dezelfde bestemming verblijft. Van ongeveer de helft van de leerlingen is niet bekend of ze dezelfde plek nog hebben en voor minimaal 40 procent is de plaats bestendig. Deze gegevens betreffen zowel leerlingen die na het voortgezet speciaal onderwijs uitstromen als leerlingen die tussentijds naar andere vormen van onderwijs, arbeid of dagbesteding gaan.

**Examenresultaten rugzakleerlingen** • Voor het eerst zijn ook de examenresultaten bekend van leerlingen die met leerlinggebonden financiering (rugzak) deelnemen aan het reguliere voortgezet onderwijs. Zowel de slaagpercentages (zie bijlage, tabel 1) als de gemiddelde examencijfers (zie bijlage, tabel 2) zijn berekend. In schooljaar 2011/2012 hebben ongeveer 2.900 rugzakleerlingen examen gedaan. Van deze leerlingen heeft een derde havo- of vwo-examen gedaan. Ze slagen gemiddeld vaker en met iets hogere cijfers dan leerlingen zonder rugzak.

**Examenresultaten extranei** • Iets minder dan een derde van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs heeft leerlingen die in het reguliere voortgezet onderwijs examen doen (extranei). In het schooljaar 2011/2012 ging het om ongeveer zevenhonderd leerlingen, van wie de meeste examen deden in het vmbo. Extranei slagen gemiddeld wat minder vaak voor het examen dan andere examen-kandidaten (zie bijlage, tabel 1), maar hun cijfers zijn iets hoger dan die van reguliere leerlingen (zie bijlage, tabel 2). Ongeveer de helft van deze leerlingen komt van cluster 4-scholen. Soms gaat het hierbij om een enkele leerling per school voor voortgezet speciaal onderwijs, maar het kan ook gaan om tientallen leerlingen per school. Een beperkte groep scholen lijkt leerlingen daarmee echt de kans te geven een diploma in het voortgezet onderwijs te halen.

## Praktijkonderwijs

**Omvang constant** • Het praktijkonderwijs is bedoeld voor leerlingen die naar verwachting niet in staat zijn met succes een vmbo-opleiding te volgen. De omvang van het praktijkonderwijs is de laatste jaren constant gebleven op zo'n 27.000 leerlingen (OCW, 2012). Tabel 7.2f toont waar de leerlingen heengaan na het praktijkonderwijs. De informatie uit deze tabel is ontleend aan de uitstroommonitor praktijkonderwijs, die door de scholen voor praktijkonderwijs zelf wordt bijgehouden.

**Tabel 7.2f**

Uitstroom praktijkonderwijs in de periode 2009/2010-2011/2012 (in percentages, n 2011/2012=5.879)

	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Arbeid	26	27	27
Arbeid en leren	14	11	11
Onderwijs:			
Vmbo	2	2	2
Mbo-niveau 1	20	20	17
Mbo-niveau 2	11	13	15
Anders (andere praktijkschool, voortgezet speciaal onderwijs)	14	11	12
Dagbesteding	3	3	4
Geen werk of school/verhuizing/onbekend	10	13	12
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Uitstroom naar arbeid** • Over de jaren heen vertoont de uitstroom uit het praktijkonderwijs een vergelijkbaar patroon. In totaal stroomt 38 procent uit naar een arbeidsplek (met en zonder opleidingsmogelijkheid). Gewone arbeidsplaatsen en gesubsidieerde arbeidsplaatsen komen even vaak voor. Slechts een klein deel van de leerlingen gaat naar een sociale werkvoorziening.

**Doorstroom naar mbo** • Praktijkscholen leggen al een aantal jaren nadruk op de doorstroom naar het mbo. Inmiddels stroomt een derde van de leerlingen door. De laatste jaren gaan steeds meer leerlingen naar een opleiding op niveau 2. Dit is een positieve ontwikkeling. De referentieniveaus voor taal en rekenen in het mbo en het verdwijnen van de drempelloze instroom in mbo-niveau 2 zetten de doorstroom naar het mbo in de komende jaren echter mogelijk onder druk.

**Prestaties van praktijkschoolleerlingen in mbo** • Van de mbo'ers die praktijkonderwijs als vooropleiding hadden, valt een derde uit. Dit is vergelijkbaar met de uitval bij andere mbo-leerlingen. Verder haalt 39 procent een diploma op niveau 1 en bijna 30 procent op niveau 2 of hoger.

**Grote diversiteit bij praktijkschoolleerlingen** • Alle praktijkschoolleerlingen worden geïndiceerd op basis van leerachterstand en IQ. Toch vertonen zij in een later stadium van hun (school)loopbaan een grote diversiteit qua niveau en mogelijkheden. Dat blijkt uit het doorstroomp patroon, dat varieert van dagopvang en sociale werkvoorziening tot reguliere arbeid en doorstroom naar mbo. Deze grote diversiteit is mede te verklaren door de diversiteit in instroom. Zo varieert het IQ van de leerlingen van 55 tot 80.

## Voortgezet onderwijs

**Groei havo en vwo stabiliseert** • De deelname aan havo en vwo is de afgelopen twintig jaar sterk gestegen. De laatste drie jaar is deze opwaartse trend gestopt en is de instroom stabiel (OCW, 2012).

**Centraal examen en schoolexamen** • Het examen in het voortgezet onderwijs bestaat uit een schoolexamen en een centraal examen. Het College voor Examens heeft tot taak om het niveau van het centraal examen te handhaven (Cito/College voor Examens, 2011). In 2012 is nieuwe regelgeving van kracht die inhoudt dat de leerling voor het centraal examen gemiddeld het cijfer 5,5 moet halen.

**Tabel 7.2g**

Gemiddeld cijfer alle leerlingen, alle vakken centraal examen voortgezet onderwijs naar schoolsoort, periode 2007-2012 (n 2012=183.552)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	6,6	6,5	6,5	6,5	6,3	6,6
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	6,3	6,3	6,2	6,2	6,1	6,3
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	6,3	6,3	6,3	6,3	6,1	6,3
Havo	6,2	6,3	6,2	6,2	6,2	6,3
Vwo	6,3	6,3	6,4	6,3	6,3	6,4

\* voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

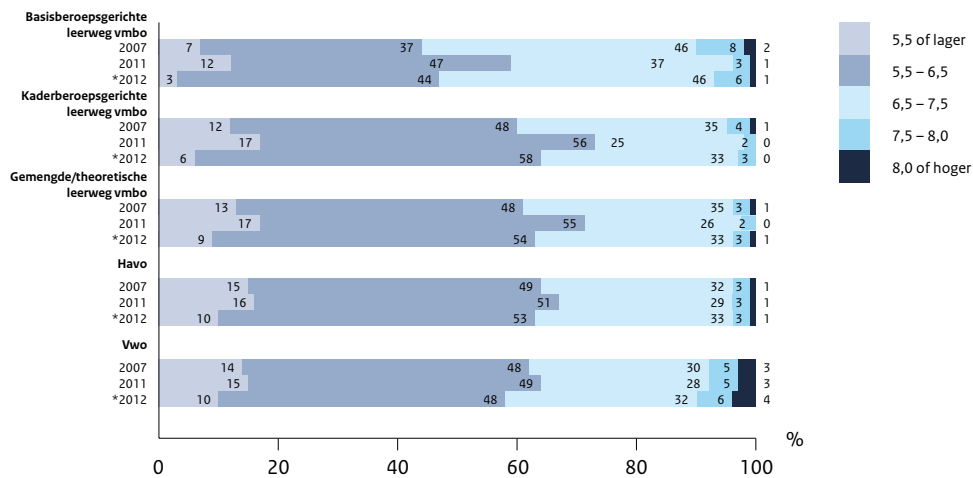
**Hogere cijfers centraal examen** • Over de hele linie valt in 2012 een toename te zien van de gemiddelde score voor het centraal examen (tabel 7.2g; zie ook DUO, 2012). Er is hier sprake van een trendbreuk. Waar in het vmbo het cijfer voor het centraal examen de laatste jaren geleidelijk daalde, is er in 2012 sprake van een stijging. Het is aannemelijk dat leerlingen en leerkrachten vanwege de nieuwe regelgeving geanticipeerd hebben op de minimumnorm voor de gemiddelde score voor het centraal examen.

**Slaagpercentages dalen** • De dalende trend in slaagpercentages zet in 2012 verder door (90,5 procent geslaagden in 2011 en 89,8 procent in 2012). De oorzaak van de daling is vooral de strengere zak-slaagregels, al dragen de iets lagere cijfers voor het schoolexamen er ook aan bij. Gevreesd werd dat er door de nieuwe regeling tussen de 5 en 11 procent meer gezakten zouden zijn (DUO, 2012), maar deze zorg is niet bewaarheid geworden. In het havo en de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo stijgt het slaagpercentage zelfs licht (zie bijlage, tabel 3).

**Vershil SE-CE afgenomen** • Sinds 2007 hanteert de inspectie als norm dat het schoolexamen gemiddeld niet meer dan een half punt hoger mag zijn dan het centraal examen. In 2012 is dit verschil sterk gedaald (zie bijlage, tabel 4). De verklaring hiervoor ligt vooral in de gestegen score van het centraal examen, voornamelijk bij de kaderberoepsgerichte en de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo en het vwo.

**Score voor centraal examen** • Bij bijna alle schoolsoorten steeg het percentage leerlingen met een 5,5 of lager voor het centraal examen in 2011 ten opzichte van 2007 (figuur 7.2b). In 2012 is dat aandeel zeer sterk afgenomen, een duidelijk effect van de strengere zak-slaagregel. Het percentage leerlingen met gemiddeld een 7,5 of hoger voor alle vakken op het centraal examen is in bijna alle schoolsoorten gestegen ten opzichte van 2011.

**Figuur 7.2b**  
 Percentages leerlingen per gemiddeld cijfer voor het centraal examen in 2007, 2011 en 2012, per schoolsoort  
 (n 2012=183.552)



\* voorlopige cijfers

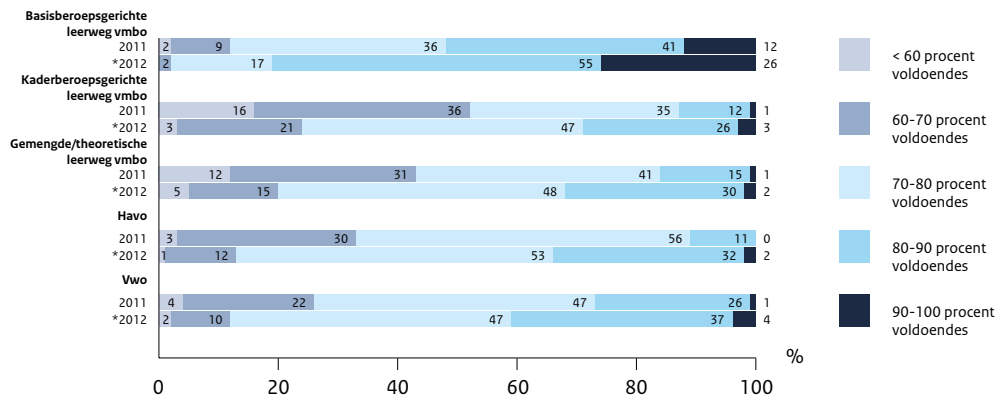
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Andere indicatoren** • De hogere cijfers voor het centraal examen zijn een succes van de scholen en van de leerlingen. Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat er tegelijkertijd minder leerlingen naar het hoogste leerjaar doorstroomden. Wel lijken in de jaren voor 2012 het zittenblijven en andere vormen van afstroom iets te zijn toegenomen. Ook is het aantal leerlingen in de examenklas dat geen examen doet licht gestegen (DUO, 2012). Scholen kunnen leerlingen in de hoogste klas overigens niet uitsluiten van deelname aan het examen. Leerlingen kunnen zich alleen vrijwillig terugtrekken.

**Verschillen tussen scholen** • Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen scholen wat betreft de prestaties op het centraal examen. Figuur 7.2c toont de verdeling van de scholen naar het percentage voldoende voor de kernvakken in 2012. Vergeleken met 2011 is het percentage scholen met zeer veel onvoldoendes sterk afgenomen.

**Figuur 7.2c**

Scholen gegroepeerd naar de mate waarin ze voldoende scores voor de drie kernvakken wiskunde, Nederlands en Engels in 2011 en 2012\* (in percentages, n 2012= 2.777)



\* voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Verklaring van schoolverschillen** • De schoolverschillen in examencijfers hangen samen met een aantal kenmerken:

- *Leerlingkenmerken.* Niet-westerse allochtone leerlingen, leerlingen met een indicatie voor leerweg-ondersteuning, meisjes en leerlingen uit een achterstandsgebied scoren gemiddeld lager.
- *Schoolsamenstelling.* In het vmbo zijn de leerlingprestaties hoger bij een zo breed mogelijke school, terwijl in het havo en vwo de prestaties hoger zijn bij een zo smal mogelijke school. Hier kunnen selectie-effecten en aannamebeleid een rol spelen.
- *Onderwijskwaliteit.* Op vmbo-scholen die het onderwijsproces op orde hebben, zijn de examencijfers iets hoger. Dit geldt ook voor de kwaliteitszorg. In het havo blijkt dat scholen waarvan de inspectie de kwaliteitszorg positief beoordeelt, beter scoren op de examens. Er is geen verband aangetroffen tussen de prestaties van een school en een positieve beoordeling door de inspectie voor de indicatoren voor opbrengstgericht werken.
- *Beleid van de school.* Dit geldt in het bijzonder voor beleid rond aanname, op-/afstroom en zittenblijven.

**Vavo en niet-bekostigd voortgezet onderwijs**

**Vavo** • Het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) biedt opleidingen voor de theoretische leerweg van het vmbo, havo en vwo aan. Het aantal vavo-leerlingen steeg tot 2009 tot 17.100, maar daalde vervolgens tot 14.800 leerlingen in 2011 (OCW, 2012). De helft van de vavo-leerlingen komt uit het reguliere voortgezet onderwijs en stroomt in het (voor)laatste jaar in. Dit zijn vaak leerlingen die in het reguliere voortgezet onderwijs gezakt zijn en nog enkele vakken overdoen.

**Resultaten vavo** • De gemiddelde examencijfers zijn in het vavo aanzienlijk lager dan in het regulier onderwijs (zie bijlage, tabel 5). Het verschil tussen het schoolexamen en centraal examen was groot, maar is in 2012 sterk afgenomen.

**Niet-bekostigd onderwijs** • Een klein deel van de leerlingen volgt onderwijs op een niet-bekostigde instelling. In 2012 namen ruim zestienhonderd leerlingen op niet-bekostigde instellingen deel aan een examen in het voortgezet onderwijs. Ook van deze groep zijn in 2012 de examenprestaties gestegen en is het verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen afgenomen (zie bijlage, tabel 6). De prestaties voor het centraal examen bij de theoretische leerweg van het vmbo en het havo liggen nu op



hetzelfde niveau als bij het regulier onderwijs. Het verschil tussen het schoolexamen en centraal examen is vanaf 2007 steeds gedaald. In de gemengde/theoretische leerweg en het havo is geen verschil meer zichtbaar.

### Middelbaar beroepsonderwijs

**Percentage gediplomeerden constant** • Het percentage deelnemers dat gediplomeerd het mbo heeft verlaten, is met 71 procent gelijk aan dat van vorig jaar (tabel 7.2h). De stijging in rendementen van de afgelopen jaren is daarmee niet verder doorgezet.

**Tabel 7.2h**

Percentage gediplomeerde mbo-studenten periode 2006/2007-2010/2011

	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011
	n=165.684	n=175.760	n=173.976	n=182.457	n=188.188
Niveau 1	45	46	47	55	55
Niveau 2	50	53	56	59	61
Niveau 3	69	70	72	73	73
Niveau 4	76	76	78	80	79
<b>Totaal</b>	<b>66</b>	<b>67</b>	<b>69</b>	<b>71</b>	<b>71</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Voortijdig schoolverlaters in het mbo** • Tot vorig jaar was er een sterk dalende trend zichtbaar in de percentages voortijdig schoolverlaters (vsv's) in het mbo. In het schooljaar 2010/2011 zette die daling niet door. Bij de afzonderlijke vakinstellingen, roc's en aoc's waren de vsv-percentages in dat jaar hoger dan het jaar ervoor. De voorlopige cijfers uit 2012 doen vermoeden dat de daling in het schooljaar 2011/2012 wel weer heeft doorgezet (zie voor meer gedetailleerde cijfers [www.aanvalopschooluitval.nl](http://www.aanvalopschooluitval.nl)).

**Relatie instroom-uitstroom** • De meeste leerlingen halen het diploma op het niveau waarop ze zijn ingestroomd. Een groep leerlingen behaalt een hoger niveau dan het niveau waarop ze zijn ingestroomd en een groep haalt een lager niveau. Het is mogelijk dat een leerling een diploma op een lager niveau preferereert, omdat het beoogde vakdiploma alleen op een lager niveau bestaat. Van een leerling met een diploma voor de theoretische leerweg van het vmbo kan worden verwacht dat hij niveau 4 haalt. Uiteindelijk haalt 61 procent van deze leerlingen in het mbo dit niveau (tabel 7.2i).

**Hogere diploma's voor basis- en kaderberoepsgerichte leerweg** • Ruim een derde van de leerlingen uit de basis- of kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo haalt een hoger niveau dan op grond van de vooropleiding verwacht was (tabel 7.2i). Dit niveauverschil is bij leerlingen uit de gemengde/theoretische leerweg of hoger niet te zien, omdat zij met niveau 4 al het hoogste niveau hebben. Wel stroomt jaarlijks 40 procent van de leerlingen met niveau 4 door naar het hoger onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2012).

**Nauwelijks verschillen tussen instellingen** • De variatie in diplomaresultaat is bij de instellingen voor beroepsonderwijs beperkt. De helft van de instellingen heeft een diplomaresultaat tussen de 69,5 en 77 procent. Er zijn enkele instellingen die een lager of juist een heel hoog resultaat hebben, maar bij een meerderheid van de instellingen bewegen de resultaten zich in een smalle bandbreedte. In veel gevallen gaat het om zeer grote instellingen en compenseert een goed resultaat van de ene afdeling een slecht resultaat elders.

**Verschillen tussen domeinen** • De verschillen in diplomaresultaat zijn veel groter wanneer gekeken wordt naar de resultaten van opleidingsdomeinen binnen instellingen. Dit blijkt ook wanneer gekeken wordt naar toegevoegde waarde in plaats van diplomaresultaat (Timmermans, 2012). Van de opleidingen op niveau 2 zijn bijvoorbeeld de resultaten op de domeinen uiterlijke verzorging, economie en administratie, informatietechnologie en toerisme relatief laag. Van de opleidingen op niveau 4 geldt dit voor de

opleidingen media en vormgeving. Per domein varieert ook de mate waarin er sprake is van instellingsverschillen. Zo zijn er bij de niveau 2-opleidingen transport en logistiek heel grote verschillen. Hetzelfde geldt voor de niveau 4-opleidingen in de domeinen afbouw, hout en onderhoud, en mobiliteit en voertuigen. Bij de groene niveau 4-opleidingen (voedsel, natuur en leefomgeving) vertonen instellingen onderling juist zeer weinig verschillen. Hier maakt het voor de diplomakansen weinig uit voor welke instelling de student heeft gekozen.

**Tabel 7.2i**

Behaald mbo-niveau naar vooropleiding in het schooljaar 2010/2011 (in percentages, n=188.173)\*

Vooropleiding	Onge-diplomeerd	Mbo 1	Mbo 2	Mbo 3	Mbo 4	n
Onbekend	33	13	23	17	14	52.418
Praktijkonderwijs	32	39	26	3	1	3.277
Geen vmbo-diploma	44	17	22	8	8	13.412
Vmbo-diploma vóór 2003	27	3	19	26	25	5.400
Diploma basisberoeps-gerichte leerweg vmbo	30	2	34	22	13	28.809
Diploma kaderberoeps-gerichte leerweg vmbo	25	0	12	23	40	28.358
Diploma gemengde leerweg vmbo	17	0	6	15	62	5.943
Diploma theoretische leerweg vmbo	21	0	6	12	61	39.312
Geen havo/vwo-diploma	33	0	6	11	50	4.219
Diploma havo/vwo	28	1	8	14	50	7.025
Totaal	29	6	18	17	31	188.173

\* donkerblauw: de prestatie van de leerling is lager dan verwacht

middenblauw: de prestatie is volgens verwachting

lichtblauw: de prestatie van de leerling is hoger dan verwacht

wit: van een groot aantal (oudere) leerlingen is de exacte vooropleiding onbekend

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## Hoger onderwijs

**Uitval in eerste jaar hoger** • Van het cohort studenten dat in 2010/2011 aan een opleiding in het hbo is begonnen, blijkt 17,2 procent na een jaar de studie te hebben gestaakt of te zijn overgestapt naar een andere opleiding in het hoger onderwijs. De twee jaren daarvoor lag dit percentage lager. De stijging kan het gevolg zijn van het bindend studieadvies of de eigen keuze van de student en in het wo is het percentage uitvallers eveneens hoger dan in de afgelopen twee jaren.

**Vooropleiding en uitval** • Studenten die al eerder een opleiding in het hbo hebben gevolgd, hebben een grotere kans op uitval dan studenten die voor het eerst in het hbo studeren. Daarnaast is de kans op uitval in deze onderwijssoort groter naarmate de vooropleiding lager is. Zo valt iets meer dan 20 procent van de studenten uit het mbo na een jaar uit, terwijl dit bij de havisten een kleine 13 procent is. Ook voor uitval van eerstejaars in het wo geldt dat de kans hierop groter is wanneer de student al eerder bij een andere opleiding in het hoger onderwijs ingeschreven stond.

**Hoger cijfer CE en uitval** • De hoogte van het cijfer voor het centraal examen in het vo hangt samen met de kans op uitval, zowel in het hbo als in het wo. Een hoger cijfer betekent een kleinere kans op uitval. Afhankelijk van de cijfers varieert de kans op uitval van 2 tot 16 procent.

**Diplomarendement hbo** • In het hbo daalt het percentage studenten dat hun opleiding binnen de daarvoor aangewezen tijd afrondt met een diploma (tabel 7.2j). Iets meer dan een derde van de studenten die in 2007/2008 met de studie begonnen, heeft na de nominale studieduur het diploma behaald. Vijf jaar eerder haalden twee op de vijf studenten dit diploma in dezelfde tijd. Ook wanneer met een ruimere marge wordt gekeken, nominaal plus een jaar, daalt het rendement. Ongeveer de helft van de studenten haalt binnen vijf jaar een diploma in het hbo aan de initiële opleiding.

**Diplomarendement wo** • Het wo laat een andere trend zien (tabel 7.2j). Steeds meer studenten halen hun bachelordiploma in de daarvoor gestelde tijd (drie jaar). Desondanks haalt nog steeds bijna drie kwart van de studenten het diploma niet binnen de nominale studieduur. De helft van de studenten lukt dit wel binnen vier jaar. Al een aantal jaren is een positieve trend in het rendement van het wo zichtbaar.

**Tabel 7.2j**

Percentage gediplomeerden bij voltijd bacheloropleidingen na nominaal en nominaal plus een jaar, naar startjaar, in het hbo en het wo (n 2007/2008 hbo=105.930 en n 2008/2009 wo=50.250)

	Hoger beroepsonderwijs		Wetenschappelijk onderwijs	
	Diploma na vier jaar	Diploma na vijf jaar	Diploma na drie jaar	Diploma na vier jaar
2002/2003	41,7	55,4	21,5	40,8
2003/2004	40,9	54,7	23,6	42,8
2004/2005	38,9	53,3	25,3	44,2
2005/2006	38,0	52,2	25,3	45,4
2006/2007	35,6	49,7	25,5	45,9
2007/2008	34,4	-	26,4	48,6
2008/2009	-	-	28,1	-

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

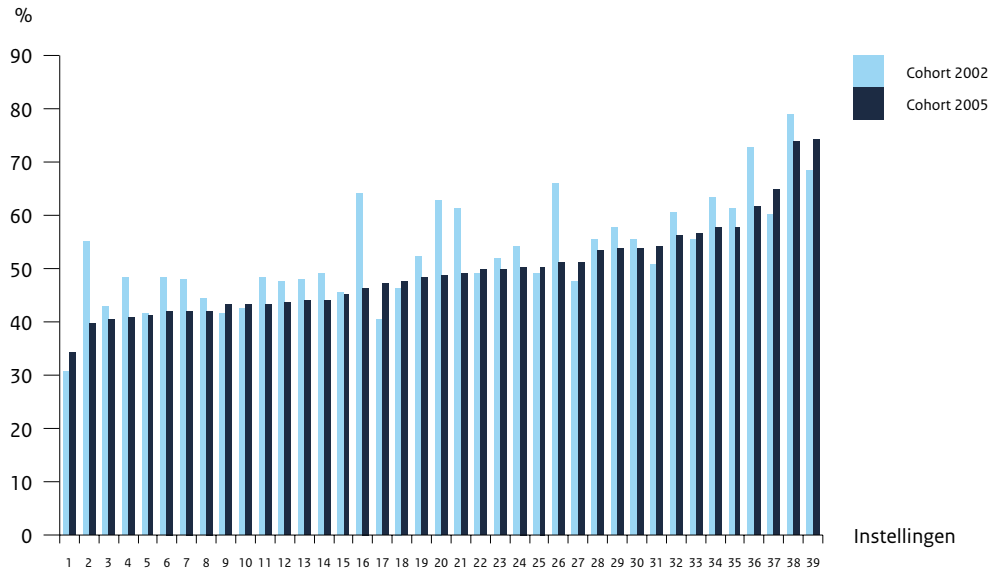
**Studentkenmerken en rendement** • Voor zowel het hbo als het wo geldt dat bachelorstudenten die al eerder een andere opleiding in het hoger onderwijs volgden, een grotere kans hebben op een diploma na de nominale studieduur plus een jaar, dan studenten die voor het eerst bij een opleiding in het hoger onderwijs staan ingeschreven (mits ze niet uitvallen, want dat komt vaker voor bij studenten die al eerder een opleiding in het hoger onderwijs hebben gevolgd). Studenten met een vwo-vooropleiding hebben een hoger diplomarendement dan studenten met een havo- of mbo-vooropleiding. Tegelijkertijd halen studenten die uit het mbo afkomstig zijn, vaker een diploma dan voormalig havisten. Dit geldt niet voor alle sectoren in het hbo. Zo laten de mbo'ers die een pabo volgen een lager diplomarendement zien dan havisten, hoewel dit verschil niet groot is (zie hoofdstuk 9).

**Cijfers CE voortgezet onderwijs** • Net als uitval uit het onderwijs hangt het diplomarendement samen met het gemiddeld cijfer voor het centraal examen in het voortgezet onderwijs. Naarmate het cijfer hoger is, neemt de kans op een diploma toe. Minder dan 12 procent van de studenten in het wo die met gemiddeld een 6,5 van het vwo zijn gekomen, heeft na drie jaar het bachelordiploma (zie bijlage, tabel 7). Van de studenten die gemiddeld een 8,5 hadden, heeft bijna de helft na de nominale studieduur het diploma behaald. Bij het hbo is hetzelfde patroon zichtbaar, waarbij vooral de studenten met een vwo-vooropleiding sneller een diploma halen dan studenten uit het havo.

**Instellingsverschillen** • Figuur 7.2d laat zien dat bij de meeste hbo-instellingen het rendement de afgelopen jaren is afgenomen, maar dat er ook instellingen zijn waar het gemiddelde percentage behaalde diploma's is toegenomen. Over het geheel genomen zijn de verschillen tussen instellingen iets kleiner geworden.

**Figuur 7.2d**

Percentage gediplomeerden per instelling na vijf jaar studie in het hoger beroepsonderwijs (n=105.930)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Verschillen tussen sectoren** • Tussen sectoren zijn er verschillen in verwacht slaagpercentage. Opleidingen in de sector onderwijs in het hbo hebben een verwacht slaagpercentage van 53; bij opleidingen in taal en cultuur is dit percentage 66 (OCW, 2012).

**Opleidingsgrootte** • Tabel 7.2k laat zien dat het rendement na vijf jaar in het hbo lager is naarmate opleidingen minder studenten hebben. In het wo geldt hetzelfde. De rendementen van heel kleine opleidingen zijn ongeveer 10 procentpunten lager dan die van heel grote opleidingen. Opleidingsomvang speelt geen rol bij de kans op uitval na een jaar.

**Tabel 7.2k**

Percentage gediplomeerden na vijf jaar (hbo) of vier jaar (wo), naar opleidingsgrootte (n hbo=98.278 en n wo=45.199)

	≤75 studenten	75-173 studenten	173-295 studenten	295-510 studenten	>510 studenten
Hoger beroeps- onderwijs	39	42	44	45	46
	≤53 studenten	53-117 studenten	117-213 studenten	213-415 studenten	>415 studenten
Wetenschappe- lijk onderwijs	26	28	30	36	36

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Masteropleidingen** • Het aantal masterstudenten is de laatste jaren toegenomen. In collegejaar 2007/2008 volgden ruim zeventigduizend studenten een master, in collegejaar 2011/2012 bijna honderd-duizend. De meeste studenten volgen een masteropleiding in het wo (87 procent). Het aantal uitgereikte diploma's neemt ook toe. In het collegejaar 2011/2012 zijn ongeveer 35.500 masterdiploma's uitgereikt.

## 7.3 Adviezen in het basisonderwijs

**Adviesverdeling** • Van ruim 90 procent van de leerlingen die aan het eind van het schooljaar 2011/2012 vanuit leerjaar 8 doorstroomden naar het voortgezet onderwijs, is het advies bekend in het Basisregister Onderwijs (BRON). De meeste leerlingen (21 procent) krijgen een schooladvies voor de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo, gevolgd door havo en vwo (tabel 7.3a). Ruim 71 procent van de leerlingen krijgt een eenduidig advies voor een niveau in het voortgezet onderwijs. Ruim een kwart van de leerlingen krijgt een dubbel advies. De overige leerlingen krijgen een drie-, vier-, of zelfs een vijfvoudig advies.

**Schoolkenmerken en vwo-advies** • Schoolsamenstelling speelt een rol bij de kans op een vwo-advies. Naarmate er meer westerse allochtone leerlingen op een school zitten, is de kans op een vwo-advies groter. Naarmate een school meer leerlingen met een extra gewicht telt, is de kans voor een individuele leerling juist kleiner. Daarnaast hebben leerlingen in Friesland en Noord-Brabant een significant kleinere kans op een vwo-advies, terwijl leerlingen in Flevoland juist een grotere kans hebben. In Friesland kan dit tot een half punt verschil oplopen, in Flevoland tot vier tiende punt lager. De kans op een vwo-advies is eveneens kleiner op rooms-katholieke, protestants-christelijke en reformatorische scholen.

**Tabel 7.3a**

Relatie basisschooladvies en plaatsingsadvies in 2011/2012 (in percentages, n=147.684)

	Percentage leerlingen	Schooladvies lager dan plaatsingsadvies	Schooladvies overeenkomstig plaatsingsadvies	Schooladvies hoger dan plaatsingsadvies
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	6	23	77	-
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo t/m kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	4	24	74	2
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo t/m gemengde/theoretische leerweg vmbo	1	26	32	42
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	8	20	47	33
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo t/m gemengde/theoretische leerweg vmbo	3	14	51	35
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo t/m havo	0	27	49	24
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	21	15	56	29
Gemengde/theoretische leerweg vmbo t/m havo	9	11	67	22
Gemengde/theoretische leerweg vmbo t/m vwo	0	7	65	28
Havo	18	7	73	20
Havo t/m vwo	12	6	66	28
Vwo	18	-	73	27
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>11</b>	<b>65</b>	<b>24</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

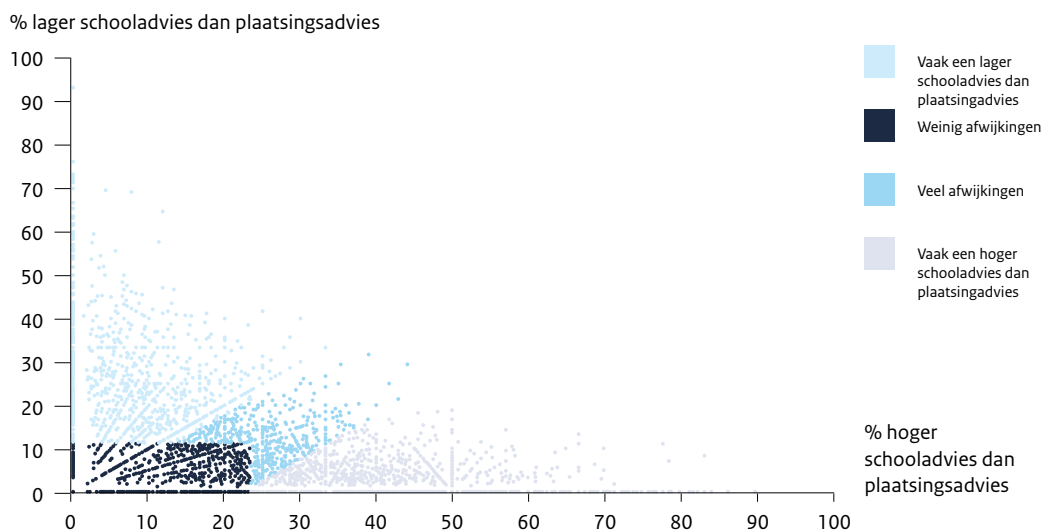
**Adviezen en eindtoets** • In het algemeen geven basisscholen leerlingen vaak een hoger schooladvies dan op basis van alleen de uitslag van de Eindtoets Basisonderwijs mag worden verwacht. Het Cito (2012a) geeft op basis van bandbreedtes bij de eindtoetsscore een plaatsingsadvies. Voor ongeveer 150.000 leerlingen van de ruim 190.000 in leerjaar 8 in 2012 heeft de inspectie bekeken hoeveel leerlingen een schooladvies hebben meegekregen dat overeenkomt met het plaatsingsadvies. Dit geldt voor

ongeveer twee derde van de leerlingen. Een kleine 24 procent kreeg een hoger schooladvies. Ruim 10 procent van de leerlingen had een lager schooladvies dan op grond van zijn eindtoetscore verwacht mocht worden. In tabel 7.3a is per type advies weergegeven of er sprake is van een hogere of lagere schooladvisering dan het plaatsingsadvies op basis van de eindtoetscore.

**Plaatsing in voortgezet onderwijs** • Veel leerlingen hebben een ander advies gekregen vanuit de basisschool dan het plaatsingsadvies op basis van de Eindtoetscore. Dit komt overeen met bevindingen van het CBS en het Cito, die in het plaatsings- en doorstroomonderzoek nagaan in welke schoolsoorten in het voortgezet onderwijs leerlingen daadwerkelijk geplaatst zijn. Hakkenes en De Wijs (2012) rapporteren dat 86 procent van de leerlingen in de brugklas op het door Cito geadviseerde niveau zit. 10 procent van de leerlingen zit op een hoger en 4 procent op een lager niveau. Tabel 7.3a laat hogere cijfers zien. Dit betekent dat scholen voor voortgezet onderwijs het voor een leerling gegeven schooladvies niet altijd opvolgen. Waar afgeweken wordt, worden leerlingen vaker boven dan onder het plaatsingsadvies geplaatst.

**Schoolverschillen** • Tussen scholen bestaan grote verschillen in de mate waarin de eindtoetscore leidend is voor het schooladvies. Een op de veertig scholen heeft in schooljaar 2011/2012 geen enkele leerling hoger of lager geadviseerd dan op basis van de eindtoetscore verwacht mocht worden. Ongeveer een kwart van de scholen wijkt bij een op de vier leerlingen of vaker af. Meestal gaat het dan om een hogere advisering. 7 procent van de scholen geeft meer dan de helft van de leerlingen in leerjaar 8 een hoger schooladvies. Tegelijkertijd geeft 11 procent geen enkele leerling een hoger advies dan het plaatsingsadvies. Lage advisering komt minder vaak voor: 27 procent van de scholen geeft geen enkele leerling een lager schooladvies dan op grond van de eindtoetscore mag worden verwacht.

**Figuur 7.3a**  
Indeling scholen naar mate van overeenstemming tussen schooladvies en plaatsingsadvies (n=4.410\*)



\*alleen scholen met tien of meer leerlingen van wie het schooladvies en het plaatsingsadvies bekend zijn

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Overeenkomsten in beeld** • In figuur 7.3a stelt elk puntje een school voor waar meer dan tien leerlingen een advies hebben gekregen. De zwarte scholen zijn scholen die weinig leerlingen hoger of lager adviseren dan verwacht. De lichtblauwe scholen adviseren vaak lager dan het plaatsingsadvies, de paarse scholen adviseren vaak hoger en de middenblauwe scholen adviseren zowel hoger als lager. Uit de figuur blijkt dat het voor een leerling nogal wat uitmaakt op welke school hij zit. Een leerling op een

lichtblauwe school heeft geen of weinig kans op een hoger advies, maar wel een grote kans op een lager advies dan op grond van zijn score mag worden verwacht.

**Regionale verschillen** • De regionale verschillen in afwijkingen ten opzichte van de eindtoetsscore zijn groot. Scholen in de vier grote steden (G4) adviseren relatief vaak maar een klein deel van hun leerlingen lager dan het plaatsingsadvies. Scholen in Drenthe en Zeeland wijken niet vaak af van het plaatsingsadvies, terwijl scholen in Friesland sneller relatief laag adviseren. Scholen in Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland neigen juist naar een hogere advisering. De grootste scholen geven leerlingen wat vaker een hoger of juist een lager advies dan verwacht. Openbare scholen geven net als overig bijzondere scholen (bijvoorbeeld algemeen bijzondere scholen of interconfessionele samenwerkingscholen), ongeacht de schoolsoort, vaak een wat hoger advies. Reformatorische scholen daarentegen wijken met hun advies vaak naar beneden af ten opzichte van de eindtoetsscore. De inspectie onderzoekt of een verband bestaat met de kwaliteit van scholen.

## 7.4 Vertraging in de schoolloopbaan

**Internationale positie van Nederland** • In Nederland blijven veel leerlingen zitten. Nederland wijkt hiermee in ongunstige zin af van het OECD-gemiddelde. Waar in de OECD-landen gemiddeld 69,8 procent van de leerlingen de bovenbouw van het voortgezet onderwijs in de gestelde tijd voltooit, blijft Nederland steken op 61,3 procent (OECD, 2012).

**Alternatieven voor zittenblijven** • Het is de vraag of er geen alternatieven voor zittenblijven zijn. Nu betekent zittenblijven een jaar vertraging in de schoolcarrière en het overdoen van alle leerstof van een jaar. Kort na het zittenblijven is soms een positief effect op de prestaties zichtbaar. Vaak lopen zittenblijvers op termijn weer achter (Roeleveld en Van der Veen, 2007; Stearns, Moller, Blau, en Potochnick, 2007; Bonvin, Bless en Schuepbach, 2008; Martin, 2011; Niemandtsverdriet, 2011; Van Wijk, Van den Dungen en Fleur, 2012). Dit geldt ook voor zittenblijven in een heel vroeg stadium van de schoolcarrière, waarbij herhaling van leerstof vaak nog wel zinvol wordt geacht (Silberglitt, Jimerson, Burns en Appleton, 2006; Van de Grift, 2005).

### Vertraging en doorstroom in het basisonderwijs

**Vertraging en versnelling** • Op 1 oktober 2011 was 18 procent van alle leerlingen (ruim 34.000 leerlingen) in leerjaar 8 van het regulier basisonderwijs twaalf jaar of ouder. Dit betekent dat deze leerlingen minimaal een jaar vertraging hebben opgelopen en in totaal (ten minste) negen jaar op de basisschool zullen doorbrengen. In veel gevallen gaat het om leerlingen die een jaar langer in groep 1 of 2 gezeten hebben (kleuterverlenging) en om leerlingen die zijn blijven zitten. Tegelijkertijd heeft 5,4 procent van de leerlingen in leerjaar 8 (ruim tienduizend leerlingen) minder dan zes jaar op de basisschool gezeten. Deze leerlingen waren op 1 oktober 2011 tien of negen jaar oud. Dit zijn leerlingen die minder dan twee jaar over de kleuterperiode hebben gedaan of leerlingen die een leerjaar hebben overgeslagen.

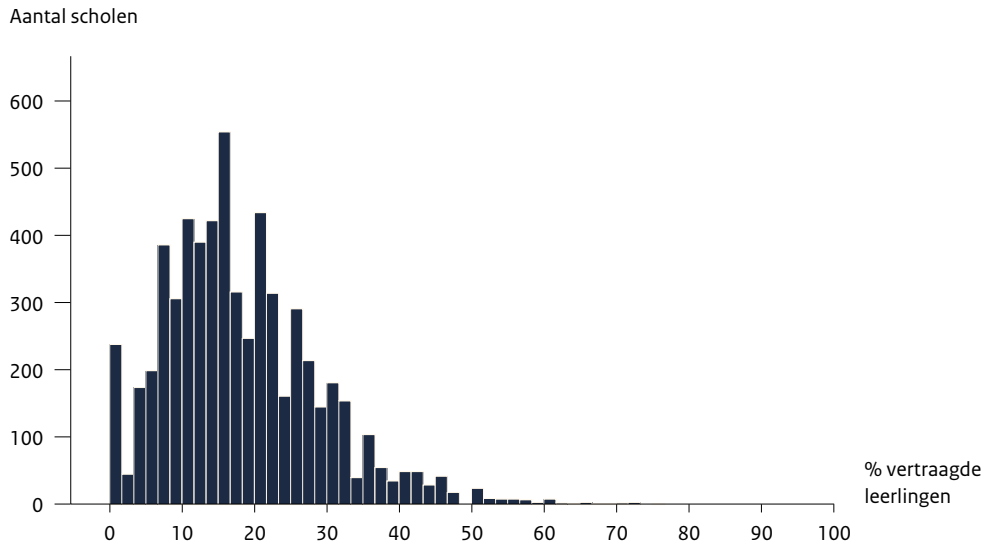
**Grote verschillen tussen basisscholen** • Op bijna elke basisschool zitten in leerjaar 8 leerlingen die vertraging hebben opgelopen; slechts op ongeveer 4 procent van de scholen komt dit niet voor (figuur 7.4a). De verschillen tussen scholen zijn groot. Op een klein deel van de scholen is meer dan de helft van de leerlingen in leerjaar 8 vertraagd. Naast individuele kenmerken van leerlingen spelen regio-effecten een rol: in Groningen, Drenthe en Limburg lopen leerlingen vaker vertraging op dan in de provincie Utrecht, terwijl leerlingen in Noord-Holland hier minder vaak mee te maken hebben. Op protestants-christelijke scholen en scholen van overige bijzondere signatuur hebben leerlingen meer kans op vertraging dan op openbare scholen.

### Vertraging en doorstroom in het voortgezet onderwijs

**Doorstroom voortgezet onderwijs** • Naast zittenblijven (en in het laatste leerjaar zakken voor het examen) bestaan er in het voortgezet onderwijs andere vormen van een niet-succesvolle afsluiting van een schooljaar: afstroom naar een lager schooltype, het stelsel verlaten zonder diploma en doorstroom zonder diploma naar een ander schooltype. In een aantal leerjaren wordt zittenblijven vaak vervangen

door afstroom (vooral van 3 vwo naar 4 havo en van 3 havo naar 4 vmbo). Het hoge percentage zittenblijvers in het Nederlandse voortgezet onderwijs hangt samen met structurele kenmerken van het onderwijs, zoals de verschillende schoolsoorten en de nadruk op het jaarklassensysteem.

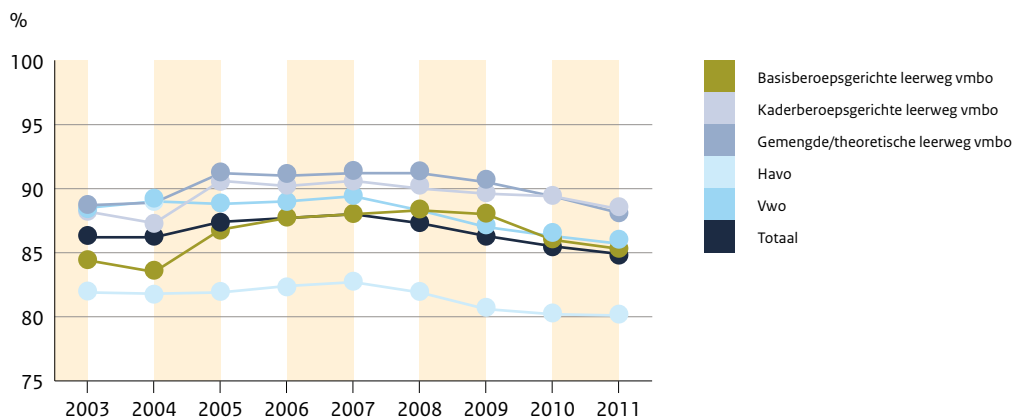
**Figuur 7.4a**  
Aantal basisscholen naar percentage vertraagde leerlingen (n=6.098 scholen)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Vertraging in de onderbouw** • In de onderbouw van het voortgezet onderwijs vindt relatief weinig zittenblijven plaats. Dit komt doordat de onderbouw gericht is op de plaatsing in een schoolsoort. In plaats van zittenblijven kan de leerling ook doorstromen naar een lager niveau. Uit de adviesbevraging van de inspectie bleek de laatste jaren dat er meer leerlingen in het voortgezet onderwijs op een hogere onderwijspositie terechtkomen dan op basis van het basisschooladvies was verwacht.

**Figuur 7.4b**  
Percentage bovenbouwleerlingen dat het schooljaar succesvol afrondt naar schoolsoort, periode 2003-2010 (in percentages, n 2011=446.234)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012



**Vertraging en afstroom bovenbouw stijgt** • In 2011 rondde 85 procent van de bovenbouwleerlingen het schooljaar succesvol af (figuur 7.4b). De andere 15 procent van de leerlingen bleef zitten of zakte voor het examen, stroomde af naar een lager niveau of stroomde uit zonder diploma. Het percentage leerlingen dat het schooljaar niet succesvol afsluit, neemt sinds 2007 toe. Dit geldt voor alle schoolsoorten. Het percentage leerlingen dat succesvol doorstroomt, is in de bovenbouw van het havo het laagst. Dit is in lijn met de stijging van het percentage bovenbouwleerlingen dat blijft zitten. Ook dit percentage stijgt licht sinds 2007 (zie bijlage, figuur 1).

**Grote verschillen tussen scholen** • Tussen scholen zijn er aanzienlijke verschillen in het percentage bovenbouwleerlingen dat het schooljaar succesvol afrondt (zie bijlage, figuur 2). De schoolverschillen zijn niet alleen groot, maar kunnen ook slechts in beperkte mate verklaard worden door leerlingkenmerken of algemene schoolkenmerken als samenstelling en grootte. Dit komt doordat scholen in het voortgezet onderwijs sterk verschillen in hun beleid rond opstroom, afstroom en zittenblijven.

**Schoolsamenstelling** • Op havo/vwo-scholen stromen meer leerlingen succesvol door dan op brede scholengemeenschappen. Daarnaast stromen vmbo-leerlingen op brede scholengemeenschappen eerder door dan op de scholen met alleen de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo. Vergelijkbare bevindingen over schoolsamenstelling zijn gevonden door het CPB (2012) en Timmermans (2012).

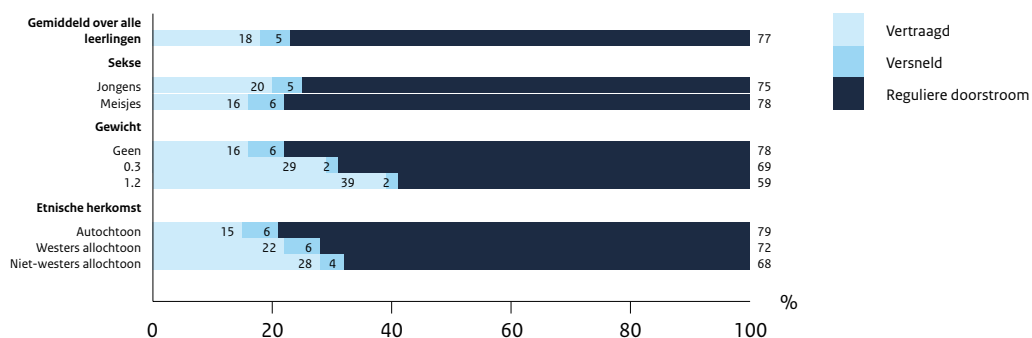
**Prestaties van vertraagde leerlingen** • Leerlingen die één keer in de bovenbouw zijn blijven zitten, scoren ongeveer een halve punt lager voor het examen. Bij leerlingen die twee keer zijn blijven zitten, loopt dat op naar één punt. Met name in de theoretische leerweg van het vmbo, havo en vwo is het verschil tussen schoolexamen en centraal examen bij deze leerlingen aanzienlijk hoger. De lagere scores zijn vooral te verklaren uit het feit dat zittenblijvers de zwakkere leerlingen zijn, maar laten ook zien dat zittenblijven de achterstanden tijdens de schoolloopbaan niet wegneemt.

## 7.5 Verschillen tussen groepen leerlingen

### Basisonderwijs

**Leerlingkenmerken vertraging en versnelling** • Figuur 7.5a laat zien hoe de percentages vertraagde en versnelde leerlingen variëren naar achtergrondkenmerken. Vooral leerlingen met een leerlinggewicht lopen veel vaker vertraging op dan andere leerlingen en versnellen minder vaak. Hetzelfde geldt voor (niet-westerse) allochtone leerlingen. Ook lopen jongens wat vaker dan meisjes vertraging op tijdens de basisschoolperiode.

**Figuur 7.5a**  
Percentage reguliere, vertraagde en versnelde leerlingen basisonderwijs naar sekse, leerlinggewicht en etnische herkomst (n=190.667)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Eindtoets Basisonderwijs** • Leerlingkenmerken als leeftijd, geslacht, leerlinggewicht en etniciteit hangen samen met de te verwachten hoogte van de score op de Eindtoets Basisonderwijs. Jongens halen hogere scores dan meisjes (Cito, 2012b). Verder halen leerlingen met een leerlinggewicht gemiddeld lagere scores dan leerlingen zonder gewicht. Deze verschillen zijn over de jaren kleiner geworden.

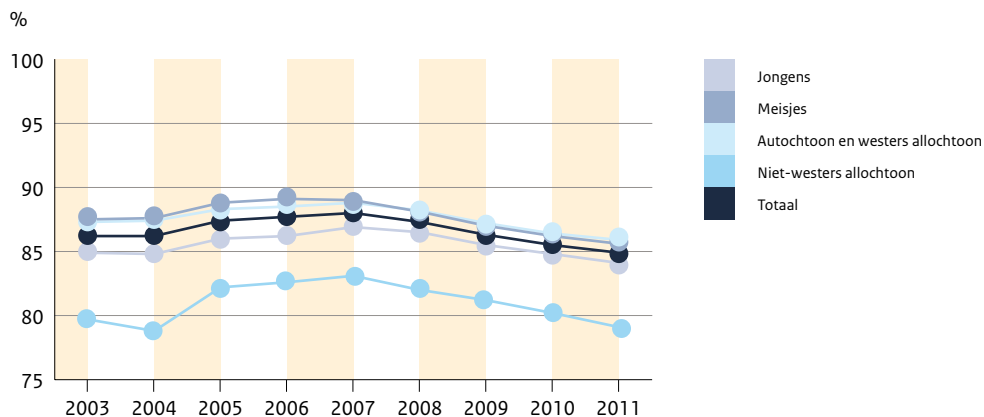
**Basisschooladvies** • Leerlingen met dezelfde eindtoetscore hebben geen gelijke kans op een bepaald schooladvies. Ook hier is een relatie met leerlinggewicht en geslacht. Gewichtlen leerlingen hebben vaker een lager schooladvies dan op grond van de score op de Eindtoets Basisonderwijs mag worden verwacht (het plaatsingsadvies). Verder hebben allochtone leerlingen vaker een hoger schooladvies dan plaatsingsadvies. De verschillen tussen jongens en meisjes zijn kleiner, al hebben jongens iets minder vaak een hoger schooladvies dan plaatsingsadvies. Dit laatste geldt weer niet voor een vwo-advies, dat juist vaker aan jongens wordt gegeven.

### Voortgezet onderwijs

**Jongens en niet-westerse allochtone leerlingen** • Jongens blijven in het voortgezet onderwijs wat vaker zitten en stromen eerder af of uit (figuur 7.5b). Uit de figuur blijkt tevens dat de verschillen tussen jongens en meisjes de laatste jaren kleiner worden. Ook niet-westerse allochtone leerlingen sluiten een schooljaar minder vaak succesvol af dan autochtone leerlingen. Deze verschillen zijn de laatste jaren stabiel.

**Figuur 7.5b**

Percentage bovenbouwleerlingen dat het schooljaar succesvol afrondt naar sekse, periode 2003-2011 (in percentages, n=446.234)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Andere kenmerken** • Het hebben van leerwegondersteuning hangt nauwelijks samen met vertraging. Wel blijkt dat leerlingen die eenmaal een keer vertraagd zijn een grotere kans hebben om later nogmaals te vertragen of uit te vallen.

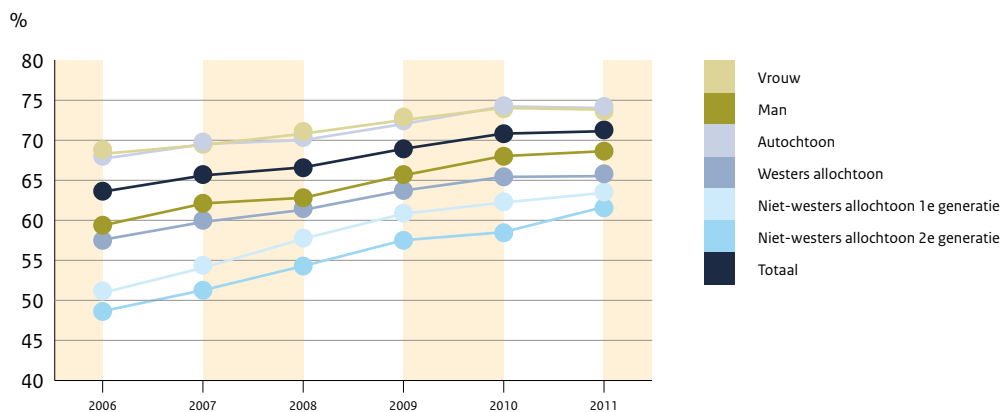
**Examencijfers** • Tussen groepen leerlingen zijn ook verschillen in examencijfers. Niet-westerse allochtone leerlingen, leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteuning, meisjes en leerlingen uit een achterstandsgebied scoren gemiddeld lager. Bij niet-westerse allochtone leerlingen bedraagt het verschil 0,2 tot 0,3 punt met autochtone leerlingen.

**Examenprestaties van jongens en meisjes** • Jongens scoren gemiddeld 0,1 tot 0,2 punt hoger op het centraal examen. Meisjes halen juist 0,2 tot 0,3 punt hoger bij het schoolexamen. Verder is er bij jongens gemiddeld weinig verschil tussen schoolexamen en centraal examen. Bij de meisjes is met name in het vwo de score voor het schoolexamen hoger. Zij dragen ook het meeste bij aan de discrepantie tussen schoolexamen en centraal examen op schoolniveau.

## Middelbaar beroepsonderwijs

**Verschillen in rendement** • Meisjes en autochtone leerlingen halen in het mbo eerder een diploma (figuur 7.5c). Opvallend is de sterke toename van het percentage gediplomeerden bij de niet-westerse allochtone leerlingen. Deze leerlingen hebben hun achterstand de laatste jaren sterk ingelopen. Het laatste jaar is de groei bij de autochtonen, westerse allochtonen en vrouwen gestabiliseerd. Hiermee zijn de verschillen met de andere groepen deelnemers verder afgenomen, maar nog niet verdwenen.

**Figuur 7.5c**  
Percentage gediplomeerden naar geslacht, periode 2006-2011 (n 2011=188.188)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## 7.6 Sociale opbrengsten

**Socialisatie** • Opbrengsten van onderwijs bestaan niet alleen uit leerprestaties. Naast kwalificatie is socialisatie een belangrijke taak van scholen. De sociale opbrengsten van onderwijs zijn belangrijk, zowel in de vorm van individuele ontplooiing en persoonsvorming (Onderwijsraad, 2011; 2012) als vanwege de waarde voor economie en samenleving (Dijkstra, 2012). Onder 'sociale opbrengsten van onderwijs' verstaat de inspectie de competenties die nodig zijn om in allerlei situaties op een goede manier met anderen om te gaan en bij te dragen aan de samenleving. Sociale competenties hebben ook een voorwaardelijke functie: ze dragen bij aan een positief en sociaal veilig klimaat op school en bevorderen de leerprestaties (Dijkstra, 2012). Beide aspecten – sociale en maatschappelijke competenties, en sociale veiligheid – komen in deze paragraaf aan de orde.

### Sociale en maatschappelijke competenties

**Sociale competenties** • Waar mogelijk beoordeelt de inspectie de sociale competenties van leerlingen in het basisonderwijs. Dat is het geval op scholen die landelijk genormeerde toetsen gebruiken, zodat een goede vergelijking mogelijk is. Hoewel het aantal scholen dat dergelijke toetsen gebruikt langzaam toeneemt, kan de inspectie op zo'n twee derde van de basisscholen de sociale competenties niet beoordelen. Op iets minder dan 1 procent van de basisscholen liggen de sociale competenties onder het verwachte niveau (zie hoofdstuk 1). Voor het speciaal en voortgezet onderwijs beschikt de inspectie voorsnog niet over gegevens over de sociale competenties van leerlingen. Een steekproefonderzoek naar circa vijfhonderd individuele handelingsplannen voor leerlingen in de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo laat zien dat deze vooral gericht zijn op het sociaal en emotioneel functioneren van leerlingen. In een op de vijf plannen bleken de op emotioneel en sociaal terrein geformuleerde doelen onvoldoende te zijn (zie hoofdstuk 2).

**Onderwijsaanbod sociale vaardigheden** • De inspectie beoordeelt het onderwijsaanbod dat scholen op dit terrein verzorgen. Dat voldoet op vrijwel alle scholen in het basis- en voortgezet onderwijs aan de

minimumeisen (zie hoofdstuk 1 en 2). Onderzoek van de inspectie onder een representatieve steekproef van basisscholen laat zien dat deze onderwerpen vaak aan de orde komen. Zo geeft meer dan 90 procent van de scholen aan ten minste wekelijks (of ook dagelijks) aandacht te schenken aan onderwerpen zoals het aanleren van sociale vaardigheden, omgangsregels en beleefdheid.

**Sociaal functioneren van leerlingen** • Een recent landelijk representatief onderzoek door het Cito onder ruim honderd basisscholen laat zien dat het sociaal functioneren van leerlingen in groep 8 van de basisschool over het algemeen goed is (Kuhlemeier, Van Boxtel en Van Til, 2012). Dit geldt voor bijvoorbeeld het zelfbeeld, motivatie en sociaal gedrag. Het is, zo merkt het Cito op, overigens nog niet zo gemakkelijk te bepalen wat het algemeen wenselijke niveau is dat leerlingen zouden moeten behalen.

**Maatschappelijke competenties** • Gegevens over de maatschappelijke competenties van leerlingen zijn eveneens schaars. De burgerschapscompetenties geven daarvan een indruk, maar ook daarover is de informatie beperkt. In eerdere rapportages verwees de inspectie naar de internationaal vergelijkbare gegevens die in 2009 in de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) voor Nederland verzameld werden (Maslowski, Naayer, Oonk en Van der Werf, 2010). Het meest recente rapport vat de resultaten nog eens samen (Maslowski, Van der Werf, Oonk, Naayer en Isac, 2012). In vergelijking met de ons omringende landen hebben Nederlandse middelbare scholieren een relatief geringe kennis over burgerschap. Een op de vier leerlingen heeft een zeer goed begrip van politiek en maatschappelijk burgerschap. Ongeveer 43 procent scoort op of onder het minimale niveau, beduidend meer dan in de ons omringende landen. Ook bij de burgerschapshoudingen doen zich verschillen voor, zoals bij het toekennen van gelijke rechten aan immigranten, waar leerlingen in Nederland lager scoren dan die in veel andere Europese landen.

**Burgerschapscompetenties** • In 2011 verschenen de resultaten van de PPON-studie naar burgerschap in het basisonderwijs (Wagenaar, Van der Schoot en Hemker, 2011). Experts oordeelden dat de burgerschapscompetenties van leerlingen in groep 8 van de basisschool aanzienlijk achterblijven bij wat daarvan mocht worden verwacht. In vervolgonderzoek geven de onderzoekers een beeld van het vermogen van leerlingen om hun denken over ‘burgerschapsonderwerpen’, zoals het oplossen van conflicten, duurzaamheid en rechtvaardigheid, te baseren op argumenten. Ongeveer een kwart van de leerlingen slaagt daar niet goed in. Ook leerlingen uit achterstandsgroepen gaat dit minder goed af. De argumentkracht van leerlingen hangt samen met hun burgerschapskennis (Wagenaar, Keune en Van Weerden, 2012).

**Weinig inzicht in maatschappelijke competenties** • Nog maar weinig scholen hebben inzicht in de resultaten van het onderwijs gericht op de bevordering van maatschappelijke competenties en burgerschap. Zo ligt het percentage scholen in het basis- en voortgezet onderwijs dat de leerprestaties op dit punt evalueert tussen de 20 en 30 procent. Het beeld van de opbrengsten van onderwijs is dan ook gebaseerd op een beperkt aantal wetenschappelijke studies die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd.

**Onderwijsaanbod voldoet aan minimumeisen** • Het toezicht van de inspectie richt zich op de kwaliteit van het onderwijsaanbod en de zorg voor de onderwijskwaliteit bij actief burgerschap en sociale integratie. Het onderwijsaanbod voldoet op vrijwel alle scholen voor basis- en voortgezet onderwijs aan de minimale eisen die daar op basis van de wettelijke opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie aan gesteld worden.

**Kwaliteitszorg vaak onvoldoende** • De kwaliteitszorg is op circa twee van de drie scholen in het basis- en voortgezet onderwijs voldoende. Het gaat om aspecten zoals een visie, de beschrijving daarvan in de schoolgids en aandacht voor risico's die leerlingen lopen met betrekking tot burgerschap en integratie. In eerdere Onderwijsverslagen (Inspectie van het Onderwijs, 2011; 2012) rapporteerde de inspectie dat een beperkt aantal scholen met concreet geformuleerde doelen werkt. Dat blijkt ook het geval in het praktijkonderwijs, waar de inspectie ruim honderd individuele handelingsplannen analyseerde. In ruim twee derde van de gevallen was geen of onvoldoende sprake van doelen voor burgerschap (zie hoofdstuk 2).

**Aandacht voor thema's** • Niet alle scholen besteden evenveel aandacht aan de verschillende elementen van sociale en maatschappelijke vorming. In een inspectieonderzoek onder een representatieve groep basisscholen geven schoolleiders aan dat ze aandacht geven aan allerlei thema's die bij bevordering van burgerschap aan de orde komen. Wel verschilt de mate waarin dat gebeurt. Scholen besteden de meeste aandacht aan sociale vaardigheden, het leren van omgangsregels en basiswaarden, en doen dat variërend van maandelijks tot dagelijks. Tabel 7.6a laat echter zien dat kennis van democratie en andere culturen weinig aan de orde komt, zoals de inspectie ook in eerdere jaren vaststelde: hooguit enkele keren per jaar.

**Tabel 7.6a**

**Basisscholen die niet vaker dan enkele keren per jaar (of minder vaak) aandacht besteden aan verschillende vormen van sociale en maatschappelijke vorming (in percentages, n 2008/2009=332 en n 2011/2012=340)**

	2008/2009	2011/2012
Kennis van democratie	42	38
Aandacht voor andere culturen	26	23
Aandacht via godsdienst/levensbeschouwing	13	10
School als oefenplaats	9	14
Aandacht voor basiswaarden	3	1
Aandacht voor sociale vaardigheden	1	2
Aandacht voor beleefdheid en omgangsregels	1	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Verschillen tussen scholen** • Een goed beeld van de mate waarin scholen verschillen in hun sociale en maatschappelijke opbrengsten en de factoren die daarop van invloed zijn, ontbreekt (Dijkstra, 2012). De verschillen die er bestaan in de burgerschapscompetenties van leerlingen in het vmbo enerzijds en havo/vwo anderzijds, wijzen erop dat de invulling van het onderwijsaanbod daarop van invloed zou kunnen zijn (zie bijvoorbeeld Ten Dam en Volman, 2003; Van de Werfhorst, 2007; Netjes, Van de Werfhorst, Dijkstra en Geboers, 2011). Andere studies laten daarentegen geen, of slechts kleine verschillen tussen scholen zien (zie bijvoorbeeld Kuhlemeier, Van Boxtel en Van Til, 2012). Timmermans (2012) analyseerde verschillen tussen scholen voor voortgezet onderwijs in de motivatie van leerlingen en de beleving van het schoolklimaat. Zij constateert dat de verschillen voor motivatie zeer klein en voor schoolklimaat wat groter zijn. De effectiviteitsverschillen op het cognitieve domein hangen echter slechts in beperkte mate samen met die op het niet-cognitieve domein. Er lijken daarom meerdere maten nodig voor een goed inzicht in de effectiviteit van een school.

## 7.7 Nabeschouwing

**Wisselend prestatiebeeld** • Aan de ene kant zijn er positieve resultaten te melden over de opbrengsten van het Nederlandse onderwijs. In internationaal opzicht zijn er zeer weinig zwakke leerlingen. De afgelopen jaren zijn steeds meer leerlingen doorgestroomd naar een hoger onderwijsniveau. In het voortgezet onderwijs laat het centraal examen in 2012 een duidelijke verbetering zien. Het grote verschil tussen schoolexamen en centraal examen is fors kleiner geworden. Tegelijk zijn er signalen van stilstand. In het basisonderwijs gaan de toetsscores niet of nauwelijks meer omhoog. De uitstroom uit het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs is al jaren hetzelfde. In het voortgezet onderwijs zakt 10 procent van de leerlingen voor het examen. In het mbo en het hoger onderwijs is nog steeds veel uitval en in het hbo daalt het diplomarendement. Met name de niveaus 1 en 2 in het mbo zijn kwetsbaar.

**Weinig excellente leerlingen** • Uit internationaal onderzoek blijkt dat in Nederland weinig leerlingen een hoog prestatieniveau hebben. In geen ander land is zo weinig spreiding in niveau tussen leerlingen te zien als in het Nederlandse basisonderwijs, maar daar staat tegenover dat de gemiddelde en begaafde leerlingen te weinig uitdaging lijken te krijgen.

**Vertraagde schoolloopbanen** • Veel leerlingen lopen vertraging in de schoolloopbaan op. Nederland scoort wat betreft de onvertraagde doorstroom internationaal gezien matig. Dit begint al op kleine schaal in het basisonderwijs en zet zich versterkt door in hogere onderwijsvormen. Groepen die al eens vertraging opliepen, zijn ook in de toekomst vatbaarder voor vertraging en hebben een grotere kans op uitval. Daarbij ziet de inspectie in alle sectoren aanzienlijke verschillen tussen scholen. Het grootste deel van deze verschillen valt niet te verklaren met de informatie over leerlingkenmerken en school-samenstelling. Dit betekent dat het voor een leerling veel uitmaakt welke school, opleiding of instelling gekozen wordt.

**Rol van de school** • Meer leerlingen stromen door naar een hoger niveau en de prestaties bij de examens in het voortgezet onderwijs zijn verbeterd. Dit is de verdienste van veel leerlingen, leraren en scholen. Toch laat het wisselende prestatiebeeld ook zien dat alertheid nodig is en dat er ruimte is voor verbetering. Scholen kunnen kritischer naar de eigen prestaties kijken. De afstroom en het zittenblijven worden te veel gezien als een vanzelfsprekendheid in plaats van een uitzondering. Nog steeds zijn er veel scholen die hun onderwijs en opbrengsten niet adequaat evalueren. Bij elke leerling moet de vraag gesteld worden of deze wel het onderwijsaanbod krijgt dat hij nodig heeft.

**Verbetering sociale en maatschappelijke competenties nodig** • De kennis over de sociale en maatschappelijke competenties van leerlingen is bescheiden, maar wel is duidelijk dat op beide vlakken verbetering nodig is. Onderzoek wijst erop dat de burgerschapscompetenties van leerlingen te wensen overlaten. De inspectie constateerde eerder dat de voortgang van het burgerschapsonderwijs stagneert (Inspectie van het Onderwijs, 2010; 2011). Hierin lijkt niet veel verandering te zijn opgetreden. Deze en andere bevindingen waren voor de Onderwijsraad (2012) aanleiding te adviseren om te investeren in de randvoorwaarden voor de verdere ontwikkeling van dit onderwijs, onder meer door het verzamelen van kennis over 'wat werkt' en de ontwikkeling van instrumenten waarmee scholen de resultaten van hun onderwijs kunnen evalueren. Voor wat betreft de sociale competenties van leerlingen laat steekproefonderzoek in het basisonderwijs zien dat slechts een kleine groep leerlingen zeer laag scoort op de voorgelegde meetinstrumenten. Het Cito pleit ervoor te investeren in de ontwikkeling van standaarden, om te kunnen bepalen welk niveau bereikt zou moeten worden (Kuhlemeier, Van Boxtel en Van Til, 2012).

## Literatuur

- Bonvin, P., Bless, G., & Schuepbach, M. (2008). Grade Retention: Decision-making and Effects on Learning as Well as Social and Emotional Development. *School Effectiveness and School Improvement*, 19 (1), 1-19.
- CPB (2012). *Slechte en goede prestaties van scholen. Is er een relatie met personeelskenmerken*. CPB-notitie op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).
- Cito (2012a). *Interpretatie van het leerlingrapport. Toelatings- en doorstroomgegevens van leerlingen die in 2007 aan de Eindtoets Basisonderwijs deelnamen*. Arnhem, 2012.
- Cito (2012b). *Terugblik en resultaten 2012. Eindtoets basisonderwijs groep 8*. Arnhem: Cito.
- Cito/College voor Examens (2011). *Toetswijzer special*. <http://toetswijzer.kennisnet.nl/html/normering/default.shtm>, (geraadpleegd op 2-11-1954).
- Cito (2013, nog niet verschenen). *Peiling van de rekenvaardigheid en taalvaardigheid in jaargroep 8 en jaargroep 4 van het basisonderwijs - meting 2012. Jaarlijks Peilingsonderzoek naar het Onderwijsniveau (JPON)*. Arnhem: Cito.
- Dam, G. ten, & Volman, M. (2003). A Life Jacket or an Art of Living. Inequality in Social Competence Education. *Curriculum Inquiry*, 33, 117-137.
- Dijkstra, A.B. (2012). *De sociale opbrengsten van het onderwijs*. Amsterdam: Vossiuspers Universiteit van Amsterdam (oratie).
- DUO (2012). *Examenmonitor VO*. [Groningen]: Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).
- Grift, W. van der (2005). Verlenging en verkorting van de kleuterperiode in het basisonderwijs. *Basisschoolmanagement* 18 (5), 1-10.

- Hakkenes, A., & Wijs, A. de (2012). Van Citotoets naar brugklas en door naar diploma. *Sociaaleconomische Trends, eerste kwartaal 2012*, 65-79.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jonk, E. (2013). *The Influence of Racial/ethnic Composition of Elementary Schools on 8th Graders' Cognitive and Social Competences. A Multilevel Analysis of the Dutch Case*. Tilburg: Universiteit Tilburg (Master thesis).
- Kuhlemeier, H., Boxtel, H. van, Til, A. van (2012). *Balans van de sociale opbrengsten in het basisonderwijs. Eerste meting voorjaar 2011*. Arnhem: Cito.
- Martin, A.J. (2011). Holding Back and Holding Behind: Grade Retention and Students' Non-academic and Academic Outcomes. *British Educational Research Journal*, 37 (5), 739-763.
- Maslowski, R., Naayer, H.M., Isac, M.M., Oonk, G.H., & Werf, M.P.C. van der (2010). *Eerste bevindingen van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS): Nationaal rapport*. Groningen: GION.
- Maslowski, R., Werf, M.P.C. van der, Oonk, G.H., Naayer, H.M., & Isac, M.M. (2012). *Burgerschapscompetenties van leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs: Eindrapport van de International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) in Nederland*. Groningen: GION.
- Netjes, J.E., Werfhorst, H.G. van de, Dijkstra, A.B., & Geboers, E.A.M. (2011). Eenheid of verdeeldheid? Burgerschap in een gedifferentieerd voortgezet onderwijssysteem. *Mens & Maatschappij*, 86 (1), 34-65.
- Netten, A., Droop, M., Verhoeven, L., Meelissen, M.R.M., Drent, M., & Punter, R.A. (2012). *Trends in leerprestaties in Lezen, Rekenen en Natuuronderwijs. PIRLS TIMSS 2011*. Nijmegen: Radboud Universiteit; Enschede: Iniversiteit Twente.
- Niemandtsverdriet, L. (2011). Hoogleraar Jan van Damme: Zittenblijven heeft negatief effect. *Didactief*, 41 (7), 7-8.
- OCW (2012). *Kerncijfers 2007-2011. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OECD (2012). *Education at a Glance 2012. OECD Indicators*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Onderwijsraad (2011). *Onderwijs vormt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Roeleveld, J., & Veen, I. van der (2007). Kleuterbouwverlenging in Nederland: omvang, kenmerken en effecten. *Pedagogische Studiën*, 84 (6), 448-462.
- Silberglitt, B., Jimerson, S.R., Burns, M.K., & Appleton, J.J. (2006). Does the Timing of Grade Retention Make a Difference? Examining the Effects of Early versus Later Retention. *School Psychology Review*, 35 (1), 134-141.
- Stearns, E., Moller, S., Blau, J.R., & Potochnick, S. (2007). Staying Back and Dropping Out: the Relationship Between Grade Retention and School Dropout. *Sociology of Education*, 80 (3), 210 - 240.
- Timmermans, A. (2012). *Value Added in Educational Accountability: Possible, Fair and Useful?* Groningen: Universiteit van Groningen (proefschrift).
- Wagenaar, H., Schoot, F. van der, & Hemker, B. (2011). *Balans Actief Burgerschap en sociale integratie. Uitkomsten van de peiling in 2009*. Arnhem: Cito.
- Wagenaar, H., Keune, K., & Weerden, J. van (2012). *Balans Oordelen en argumenteren als onderdeel van actief burgerschap en sociale integratie. Uitkomsten van de peiling in 2009*. Arnhem: Cito.
- Werfhorst, H. van de (2007). *Vocational Education and Active Citizenship Behavior in Cross-National Perspective*. Working paper 07-62, University of Amsterdam.
- Wijk, B. van, Dungen, S. van den, & Fleur, E. (2012). *Over reguliere wegen, hobbelige sporen en hinkelpaden. 's-Hertogenbosch/ Utrecht: ECBO*.

# Bijlage

**Tabel 1**

Slaagpercentages extranei en leerlingen met leerlinggebonden financiering in 2011/2012\*  
(n extranei=654\*\* en n lgf-leerlingen=2.885)

	Extraneus	Leerlinggebonden financiering	Regulier voortgezet onderwijs
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	91,1	97,0	96,0
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	93,4	95,5	93,4
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	85,1	92,6	90,3
Havo	-	90,2	86,7
Vwo	-	89,0	87,3

\* voorlopige cijfers

\*\* alleen resultaten in schoolsoorten waar meer dan 100 extranei examen hebben gedaan

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tabel 2**

Gemiddeld cijfer alle vakken op het centraal examen voor extranei en leerlingen met leerlinggebonden financiering in 2011/2012\* (n extranei= 654\*\* en n lgf-leerlingen=2.885)

	Extraneus	Leerlinggebonden financiering	Regulier voortgezet onderwijs
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	6,6	6,7	6,6
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	6,6	6,5	6,3
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	6,4	6,4	6,3
Havo	-	6,5	6,3
Vwo	-	6,5	6,4

\* voorlopige cijfers

\*\* alleen resultaten in schoolsoorten waar meer dan 100 extranei examen hebben gedaan

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tabel 3**

Slaagpercentages schoolsoorten voortgezet onderwijs, periode 2006-2012 (n 2012=183.552)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	94,7	95,1	96,0	96,3	96,2	95,4	96,0
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	96,5	95,3	95,7	94,4	94,4	94,4	93,4
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	94,8	94,0	94,1	94,4	93,7	92,6	90,3
Havo	88,6	89,1	89,3	86,8	85,5	85,5	86,7
Vwo	92,6	91,8	92,3	91,0	89,2	88,8	87,3
<b>Totaal (berekend over alle leerlingen)</b>	<b>93,2</b>	<b>92,8</b>	<b>93,5</b>	<b>92,0</b>	<b>91,1</b>	<b>90,5</b>	<b>89,8</b>

\* voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012



**Tabel 4**

Het verschil tussen het schoolexamen en centraal examen per schoolsoort, periode 2006-2012 (n 2012=183.552)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
<b>Gemiddeld verschil schoolexamen – centraal examen</b>							
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	-0,05	-0,06	0,08	0,08	0,05	0,13	-0,13
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	0,02	0,23	0,27	0,35	0,31	0,34	0,13
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	0,20	0,25	0,27	0,25	0,25	0,37	0,19
Havo	0,29	0,16	0,10	0,15	0,18	0,15	0,02
Vwo	0,41	0,45	0,43	0,40	0,41	0,38	0,24
<b>Percentage scholen met &gt; 0,5 punt verschil</b>							
Basisberoepsgerichte leerweg vmbo	3	2	5	4	2	6	0
Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo	5	15	18	23	21	21	4
Gemengde/theoretische leerweg vmbo	20	23	25	21	23	31	12
Havo	16	7	3	7	6	5	2
Vwo	35	46	40	33	36	29	9

\* voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tabel 5**

Gemiddelde cijfers centraal examen en het verschil tussen schoolexamen en centraal examen vavo per schoolsoort, periode 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
<b>Gemiddeld cijfer centraal examen</b>						
Theoretische leerweg vmbo	6,0	6,1	6,0	5,9	5,9	5,9
Havo	5,9	5,9	5,9	5,8	5,8	6,0
Vwo	5,6	5,6	5,5	5,6	5,6	5,8
<b>Gemiddeld verschil schoolexamen – centraal examen</b>						
Theoretische leerweg vmbo	0,32	0,30	0,27	0,36	0,37	0,29
Havo	0,30	0,23	0,32	0,33	0,27	0,09
Vwo	0,78	0,77	0,78	0,70	0,72	0,49

\* voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tabel 6**

Gemiddelde cijfers centraal examen en het verschil tussen schoolexamen en centraal examen niet-bekostigd onderwijs per schoolsoort, 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
<b>Gemiddeld cijfer centraal examen</b>						
Theoretische leerweg vmbo	6,0	6,1	6,0	6,0	6,0	6,3
Havo	5,9	6,0	5,9	6,0	6,0	6,3
Vwo	5,8	5,9	6,0	5,7	5,9	6,1
<b>Gemiddeld verschil schoolexamen – centraal examen</b>						
Theoretische leerweg vmbo	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,02
Havo	0,6	0,5	0,4	0,4	0,2	-0,03
Vwo	1,0	0,9	0,8	0,8	0,4	0,24

\* voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

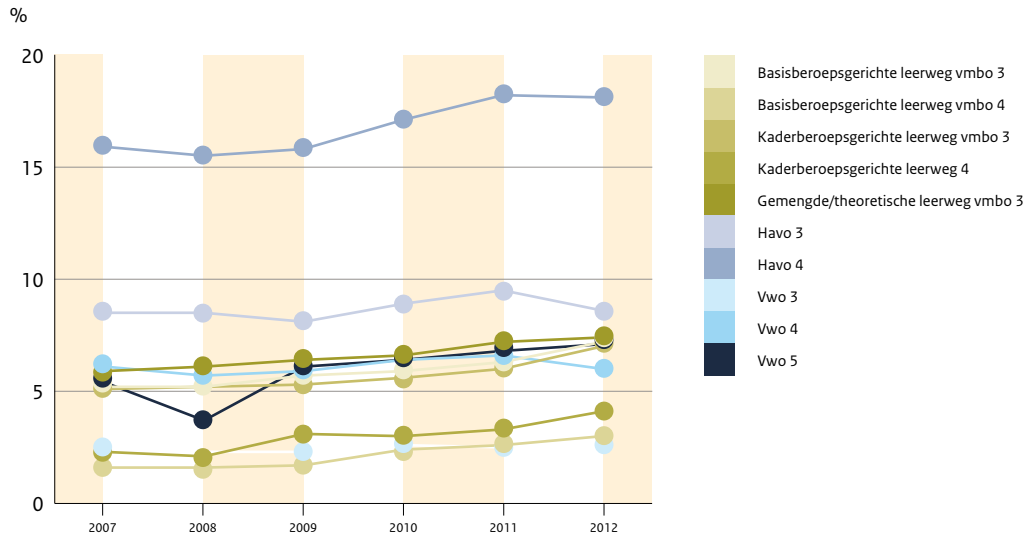
**Tabel 7**

Percentage gediplomeerden bij voltijd bacheloropleidingen na nominale studieduur naar gemiddeld examencijfer voortgezet onderwijs en type hoger onderwijs in 2010/2011 (n hbo =42.089 en n wo =27.187)

	Hoger beroepsonderwijs		Wetenschappelijk onderwijs
	havo	vwo	vwo
6	16	40	6
6,5	23	47	12
7	36	56	24
7,5	44	56	33
8	53	-	43
8,5	-	-	49
9	-	-	44

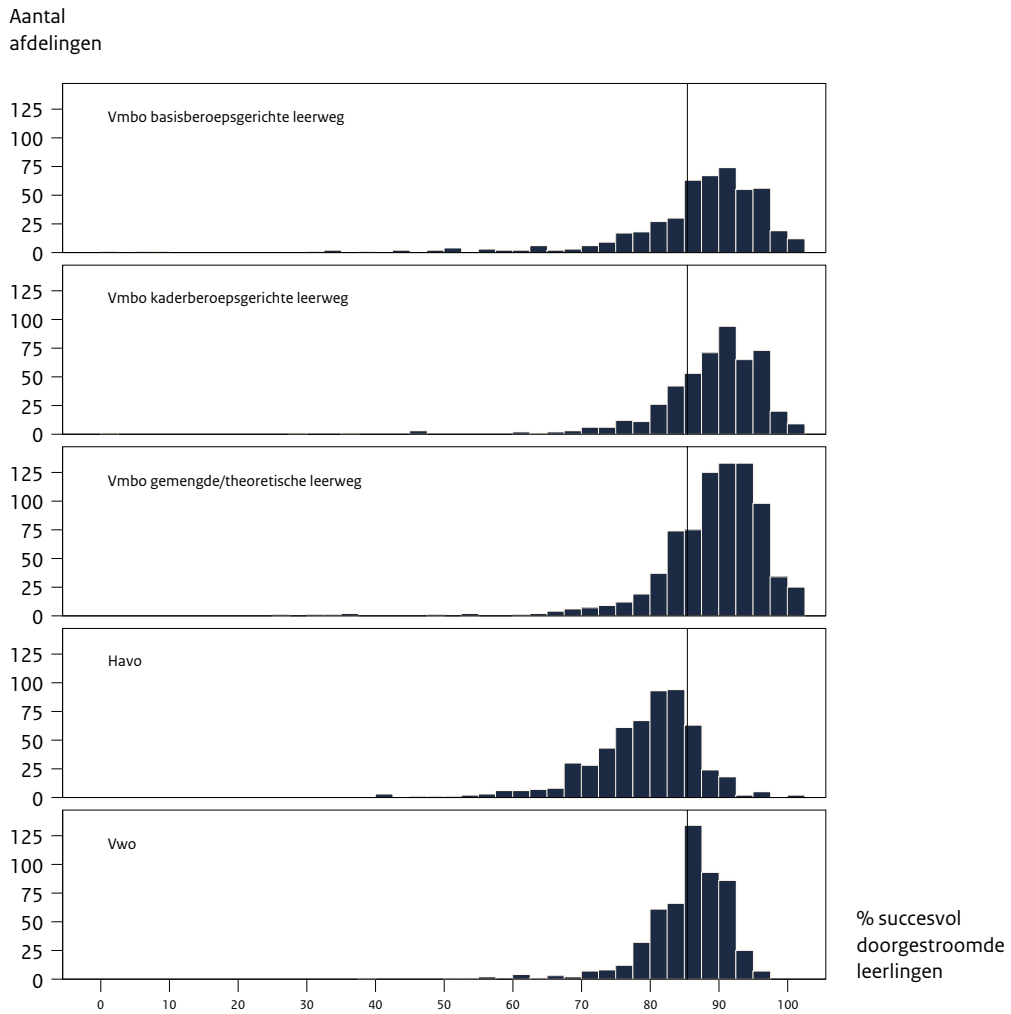
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Figuur 1**  
Ontwikkeling in het percentage gedoubleerde leerlingen in de jaren 2007-2012



Bron: DUO/OCW, 2012

**Figuur 2**  
Aantal afdelingen met bovenbouwleerlingen die schooljaar succesvol afronden in 2010 naar schoolsoort



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

# 8

## Onderwijs en ondersteuning van leerlingen

8.1	Onderwijs aan leerlingen met ondersteuningsbehoefte	218
8.2	Kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met ondersteuningsbehoefte	220
8.3	Sociale veiligheid en pesten	223
8.4	Uitval en ondersteuning	224
8.5	Ondersteuning aan specifieke groepen	227
8.6	De leerling met ondersteuningsbehoefte in de onderwijs-zorgketen	227
8.7	Nabeschouwing	230

# Samenvatting

**Kwaliteitsimpuls** • Scholen moeten de kwaliteit van hun onderwijs aan leerlingen met ondersteuningsbehoefte op een aantal belangrijke punten verbeteren, onder meer als het gaat om afstemming, ondersteuning en begeleiding. Dit zijn belangrijke voorwaarden om deze leerlingen tijdig een passend onderwijs(zorg)arrangement te bieden. De afstemming in het onderwijs, de ondersteuning en de begeleiding zijn op een deel van de scholen onvoldoende. Dit geldt voor alle schoolsoorten.

**Vroegtijdige signalering** • Leerlingen hebben er baat bij dat eventuele problemen en belemmeringen tijdig worden gesignaleerd. Leerlingvolgsystemen kunnen hiervoor veel beter dan nu gebeurt door leraren benut worden. Daarnaast is het van belang dat leraren weten hoe ze leerroutes kunnen opzetten die passen bij het ontwikkelingsperspectief van de leerling. Leraren zouden meer basiskennis moeten hebben over leer- en gedragsproblemen van leerlingen en moeten weten hoe ze daar in pedagogisch en didactisch opzicht mee kunnen omgaan.

**Afstemming, ondersteuning en begeleiding in de klas** • De laatste jaren is de organisatie van de ondersteuning en begeleiding in de scholen verbeterd. Het gaat bij deze verbetering vooral om een systeemverbetering, zoals de invoering van de zorg- en adviesteams (ZAT's) en protocollen. De ondersteuning en begeleiding is vooral buiten de klas beter gestructureerd. Een betere afstemming en meer maatwerk zijn van belang voor leerlingen met ondersteuningsbehoefte. De ondersteuning moet reiken tot in de klas en leraren moeten een actieve rol spelen in het bieden van die ondersteuning. Protocollen, codes en procedures kunnen hierbij en bij de handhaving een structurerende en ondersteunende rol vervullen, maar nemen niet de professionele rol en verantwoordelijkheid van leraren over.

**Specifieke voorzieningen** • Aandacht is nodig, ook met het oog op de invoering van Passend onderwijs, voor de inrichting van specifieke voorzieningen voor leerlingen met ondersteuningsbehoefte. Juist als het gaat om afstemming, ondersteuning en begeleiding zouden specifieke voorzieningen zoals orthopedagogisch-didactische centra (opdc's) zich moeten onderscheiden van het reguliere aanbod.

**Overgangen** • Overgangen tussen scholen/instellingen zijn risicovolle momenten voor leerlingen met ondersteuningsbehoefte. Een niet soepel verlopen overgang kan leiden tot een verhoogd risico op thuiszitten en voortijdig schoolverlaten. Het is daarbij onder meer belangrijk dat informatie over de (ondersteuningsbehoefte van) leerlingen goed wordt overgedragen. Dit geldt voor zowel de overdrachten tussen scholen als die tussen scholen en ketenpartners, zoals zorginstellingen.

**Naar een sluitende aanpak** • Bij leer- en gedragsproblemen staan scholen voor de vraag waar de grenzen liggen bij het bieden van ondersteuning. Organisaties die nodig zijn voor een effectieve ondersteuning van kinderen, jongeren en hun ouders zijn voldoende aanwezig. Wel ontbreekt het op scholen en in de zorgketen vaak aan gemeenschappelijke kennis over risicofactoren en risico-gezinnen. Voor de leerling is het belangrijk dat professionals in de onderwijs-zorgketen signalen delen, een gezamenlijke analyse maken en optimaal van elkaars ondersteuningsaanbod gebruikmaken. Daar maakt een efficiënte zorgcoördinatie deel van uit.

## 8.1 Onderwijs aan leerlingen met ondersteuningsbehoefte

**Graag naar school** • Met de meeste kinderen en jongeren in Nederland gaat het goed. Volgens een aantal nationale en internationale onderzoeken behoren zij tot de gelukkigsten ter wereld (Unicef, 2007; Bertram en Kohl, 2010; Van Dorsselaer e.a., 2010). Nederlandse kinderen gaan ook graag naar school (Witvliet en Mooij, 2012). Dat laatste blijkt ook uit het in 2011 door het Cito uitgevoerde peilingsonderzoek naar de sociale opbrengsten in groep 8 van het basisonderwijs (Kuhlemeier, Van Boxtel en Van Til, 2012).

**Kinderen met problemen** • Niet met alle kinderen gaat het goed. De problemen waar sommigen tegenaan lopen zijn divers: leerproblemen, gedragsproblemen, psychische problemen, instabiele thuissituaties, schulden en criminaliteit in de directe omgeving, beperkingen van lichamelijke of zintuiglijke aard, hoogbegaafdheid. De opvoedings- en opgroeiomstandigheden zijn veel minder gunstig voor kinderen van ouders met een lager opleidingsniveau en voor kinderen uit onvolledige gezinnen. Het HBSC-onderzoek over 2009/2010, een internationale studie naar de gezondheid en het welzijn van scholieren, laat zien dat bepaalde groepen jongeren minder van de welvaart en van de gunstige omstandigheden profiteren dan andere groepen. In die gevallen kan de ondersteuning door de school en haar ketenpartners door een gunstig effect op gezondheid, welzijn en daarmee de leerprestaties, het verschil maken tussen succes en uitval (Dorselaer e.a., 2010; Currie e.a., 2012).

**Vroegtijdige signalering van problemen** • Veel risico's en problemen hebben hun oorsprong in de eerste levensjaren en kunnen dus in de voor- en vroegschoolse leeftijd worden gesignaleerd. Die vroege signalering is belangrijk: een eenmaal opgelopen achterstand wordt nauwelijks of alleen met zeer veel moeite weer ingehaald (Ter Weel, 2012).

**Zorgplicht voor scholen** • De wetgeving rond Passend onderwijs treedt op 1 augustus 2014 in werking en legt aan scholen een zorgplicht op. De school wordt verplicht om de onderwijsbehoefte van elke leerling in kaart te brengen, vast te stellen of de leerling behoefte heeft aan extra ondersteuning en vervolgens gepaste ondersteuning aan te bieden. Als de school zelf geen ondersteuning kan bieden, is ze verplicht om de extra ondersteuning te regelen via samenwerking met partijen buiten de school en andere scholen uit een samenwerkingsverband.

**Leerlingen met ondersteuningsbehoefte** • In navolging van Passend onderwijs hanteert de inspectie het begrip 'leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte'. Dit hoofdstuk gaat over alle leerlingen die op één of andere manier risico lopen op een problematische schoolloopbaan. Elders heten deze leerlingen ook wel 'overbelaste leerlingen' (WRR, 2009), 'zorgleerlingen', 'kwetsbare leerlingen' of 'risicoleerlingen'. Vrijwel alle termen duiden op dezelfde onderliggende problemen bij deze leerlingen.

**Brede invulling ondersteuning** • De inspectie vat het begrip 'ondersteuning' breed op:

- van een aanbod voor leerlingen met leerproblemen, zoals dyslexie en dyscalculie, tot en met een aanbod voor leerlingen met een hoog of laag IQ;
- van ondersteuning in en door de school tot en met ondersteuning die de school in samenwerking met partners in de jeugdzorg kan bieden, zoals maatschappelijk werk, GGD, geestelijke gezondheidszorg, Bureau Jeugdzorg, Centrum voor Jeugd en Gezin en logopedie.

Het gaat om elke vorm van (onderwijs)ondersteuning voor leerlingen waarvoor het normale leer- en vormingsaanbod niet toereikend is. Deze leerlingen hebben, naast een hoog niveau van basisondersteuning, ook het soort ondersteuning en begeleiding nodig dat van oudsher extra gefinancierd wordt.

**Omvang groep leerlingen met ondersteuningsbehoefte** • De omvang van de groep leerlingen die extra ondersteuning nodig heeft vanwege een verhoogd risico op een problematische schoolloopbaan, is niet bekend. Er zijn alleen gegevens over aantallen leerlingen die extra financiering krijgen (tabel 8.1a).

**Tabel 8.1a**

**Aantal leerlingen met extra financiering\* in het primair en voortgezet onderwijs (x 1.000), periode 2007-2011**

	2007	2008	2009	2010	2011
Speciaal basisonderwijs	44.9	44.1	43.3	42.8	41.8
Speciaal onderwijs	36.4	34.4	34.2	34.2	34.3
Voortgezet speciaal onderwijs	28.2	31.9	33.4	34.6	35.9
Leerlinggebonden financiering (speciaal) basisonderwijs	21.3	22.1	21.8	21.1	20.6
Leerlinggebonden financiering voortgezet onderwijs	13.1	14.5	15.8	15.7	18.5
Leerwegondersteunend onderwijs	101.9	100.5	99.4	99.9	99.4
Praktijkonderwijs	27.1	26.8	26.8	26.6	26.8

\* tussen de groepen leerlingen met extra financiering kan overlap bestaan.

Bron: OCW, 2012b

**Stijgende aantallen in (voortgezet) speciaal onderwijs** • Opvallend is dat twee stijgende lijnen uit de afgelopen jaren zich hebben voortgezet in het schooljaar 2011/2012: er zijn meer leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs en rugzakleerlingen in het voortgezet onderwijs. Met name het aantal jongens in cluster 4 van het voortgezet speciaal onderwijs steeg. Het aantal leerlingen op scholen voor speciaal onderwijs bleef vrijwel gelijk. In het schooljaar 2011/2012 zaten ruim 2,5 keer zoveel jongens als meisjes op speciale scholen. Het aantal meisjes op speciale scholen is de afgelopen jaren vrijwel constant gebleven (Mol, 2012).

**Doorverwijzingen naar speciaal (basis)onderwijs** • Bij onderzoek onder een representatieve steekproef van basisscholen gaf bijna de helft van de scholen aan dat ze één of meer leerlingen hebben doorverwezen naar het speciaal basisonderwijs. Bij de meeste scholen gaat het om één of twee leerlingen. Op iets meer dan een tiende van de basisscholen zijn leerlingen met een rugzakfinanciering doorverwezen naar het speciaal basisonderwijs. Op bijna een kwart van de basisscholen zijn leerlingen doorverwezen naar het speciaal onderwijs. Verder geven de meeste basisscholen (ruim 80 procent) aan in dit schooljaar geen aanmeldingen te hebben gekregen van leerlingen met een rugzakfinanciering. Van de leerlingen met een rugzakfinanciering die wel aangemeld zijn, is een klein deel (minder dan 10 procent) niet geplaatst.

**Geen informatie over andere groepen** • De precieze omvang van de andere groepen leerlingen met ondersteuningsbehoefte en een verhoogd risico op een problematische schoolloopbaan is niet bekend. Dit zijn bijvoorbeeld leerlingen met dyslexie of dyscalculie en sommige groepen hoogbegaafde leerlingen. Het ontbreken van informatie wordt mede veroorzaakt doordat er geen breed gedragen definitie van deze groepen bestaat. Schattingen zijn afhankelijk van de definitie en perceptie van professionals en variëren sterk.



## 8.2 Kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met ondersteuningsbehoefte

### Didactisch handelen en afstemming

**Afstemmen op verschillen** • Voor leerlingen met ondersteuningsbehoefte is het belangrijk dat het onderwijs wordt afgestemd op hun ontwikkelingsmogelijkheden en dat de ondersteuning, begeleiding en een eventuele verwijzing naar buiten de school goed geregeld zijn. De meeste leerlingen kunnen met een passend onderwijsaanbod, ondersteuning en begeleiding onderwijs volgen op een reguliere school. Met observaties, testen, toetsen en leerlingvolgsystemen kunnen leraren en ondersteuners in de school achterstanden en problemen al vroeg ontdekken en diagnosticeren. Als blijkt dat een leerling een leer- of gedragsprobleem heeft, kan de school het lesprogramma of de pedagogische benadering hierop afstemmen. In tabel 8.2a staat voor verschillende sectoren in welke mate scholen en afdelingen aan deze kenmerken voldoen. Hierbij tekent de inspectie aan dat de indicatoren in sectoren op verschillende wijzen onderzocht zijn.

**Feedback aan leerlingen** • Leerlingen blijken beter te presteren als ze een goede relatie met de leerkracht hebben, vooral naarmate ze ouder zijn (o.a. Hattie, 2009; Roorda, 2012). Voor de prestaties van leerlingen van alle leeftijden is het daarnaast belangrijk dat ze van de leraren feedback krijgen op hun leer- en ontwikkelingsproces. De inspectie constateert dat niet alle leraren in het basis- en voortgezet onderwijs die feedback geven (zie ook hoofdstuk 1 en 2). Uit het onderzoek van Roorda (2012) blijkt dat het ontbreken van positieve feedback in brede zin vooral leerlingen van ouders met een lage sociaal-economische status en leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte benadeelt.

**Afstemming** • Onder afstemming wordt verstaan het aanpassen van instructie en de verwerking op de vorderingen van leerlingen. De instructie en verwerking kan hierbij gegeven worden aan de hele groep, maar daar waar nodig aan kleine groepjes of in een enkel geval op individueel niveau. Leerlingen hebben er belang bij dat de aangeboden leerinhouden zijn afgestemd op hun ontwikkeling. Bij vrijwel alle scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en de meeste basisscholen oordeelt de inspectie positief over hoe leraren de leerinhouden afstemmen op verschillen tussen leerlingen. In het voortgezet onderwijs oordeelt de inspectie hier eveneens positief over.

**Complexe leraarvaardigheden** • Een deel van de leraren is in staat complexere didactische vaardigheden toe te passen, zoals het afstemmen van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen. Een ander deel schiet tekort als het gaat om maatwerk en afstemming. De inspectie signaleert daarin geen verbetering. Er is eerder sprake van stagnatie of op onderdelen een lichte achteruitgang. In het Onderwijsverslag 2009/2010 (Inspectie van het Onderwijs, 2011b) werd al gewezen op de noodzaak dat leraren hun basiskennis over leer- en gedragsstoornissen verhogen en hun pedagogisch-didactisch repertoire op dit terrein uitbreiden, zeker wat betreft leerlingen met ondersteuningsbehoefte. De inspectie acht dit nu eens te meer noodzakelijk, gezien de invoering van Passend onderwijs.

### Begeleiding en ondersteuning

**Leerlingvolgsysteem** • Het is van belang dat leerlingen met een mogelijke ondersteuningsbehoefte tijdig door scholen worden gesignaleerd. Veel scholen gebruiken een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures om de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen te volgen. Leerlingvolgsystemen in het basisonderwijs worden vooral gebruikt voor verantwoordingsrapportages, het signaleren van achterstanden en het vinden van aanknopingspunten voor remediëring. Van evaluatie en diagnose van de leerlingen is nog weinig sprake, net zo min als van reflectie op de vraag hoe het onderwijs voor elke leerling vorm kan krijgen (Visscher, Dijkstra en Karsten, 2012). Op de meeste basisscholen is een leerlingvolgsysteem gebruikelijk. In het voortgezet onderwijs liggen hier wel belangrijke verbetermogelijkheden: afhankelijk van de schoolsoort heeft de helft tot een kwart van de afdelingen geen samenhangend systeem om de vorderingen van leerlingen te volgen.

**Tabel 8.2a**

Percentage scholen en afdelingen dat als voldoende is beoordeeld op indicatoren van didactisch handelen, afstemming, ondersteuning en begeleiding in de afgelopen schooljaren

	Basis- onderwijs (n=396)	Beroeps- gerichte leerwegen vmbo (n=105)	Gemengde/ theoreti- sche leerweg vmbo (n=126)	Havo (n=51)	Vwo (n=55)	(Voort- gezet) speciaal onderwijs (n=50)
Schooljaar	2011/2012	2010/2011	2011/2012	2009/2010	2009/2010	2011/2012
<b>Didactisch handelen</b>						
De leraren geven de leerlingen feedback op hun leer- en ontwikkelingsproces.	58	76	65	74	83	-
<b>Afstemming</b>						
De leraren stemmen de aangeboden leerinhouden af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	93	95	84	82	85	98
De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	59	39	16	18	24	60
De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	75	38	13	12	22	
De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	81	-	74	57	75	34
<b>Begeleiding</b>						
De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	86	74	66	63	50	86
De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.	59	92	91	98	98	-
<b>Ondersteuning</b>						
De school voert de zorg planmatig uit.	61	61	72	98	95	-

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Volgen en analyseren** • Zes op de tien basisscholen volgen en analyseren de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen. Bij de basisscholen die dit onvoldoende doen, ontbreekt het regelmatig aan een instrument om de ontwikkeling van de sociale competenties van leerlingen te volgen. Bovendien heeft een deel van de leraren moeite met het analyseren van toets- of observatiegegevens. In het voortgezet onderwijs volgen en analyseren leraren op bijna alle afdelingen de voortgang van de ontwikkeling van leerlingen voldoende.

**Planmatige ondersteuning** • De meeste basisscholen volgen wel de ontwikkeling van leerlingen, maar slechts de helft van de scholen benut deze informatie ook om te bepalen welke ondersteuning voorziet in de gesignaleerde behoefte. Slechts krap de helft van de basisscholen stemt het onderwijs planmatig af op de behoefte van leerlingen en ongeveer 60 procent biedt planmatige ondersteuning aan leerlingen die dat nodig hebben. Daarnaast worden de effecten van de ondersteuning op te veel scholen niet geëvalueerd. In het voortgezet onderwijs is het beeld vergelijkbaar.

**Kwaliteit ondersteuning stagneert** • Over de ondersteuning voor leerlingen in het basisonderwijs meldt de inspectie in haar Onderwijsverslagen al een aantal jaren achtereen dat de kwaliteitsverbetering stagneert of zelfs (licht) achteruitgaat. Dat is een belangrijk knelpunt, omdat leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte juist op die ondersteuning zijn aangewezen. Reezigt (2012) sluit daarbij aan door te stellen dat 'de punten die tien jaar geleden vaak al als onvoldoende werden beoordeeld (afstemming, leerlingenzorg en kwaliteitszorg) ook nu de zwakste punten van het basisonderwijs zijn'.

**Ondersteuning mbo vaak voldoende** • Bij de mbo-instellingen is de inspectie over de kwaliteit van de eerste- en tweedelijns-ondersteuning veel positiever: vrijwel alle instellingen krijgen een voldoende beoordeling op dit aspect (zie hoofdstuk 4). Dit oordeel betekent dat de ondersteunende voorzieningen in de eerste en tweede lijn voor studenten in het mbo aanwezig zijn. Wel heeft de inspectie het vermoeden dat de ondersteuning meer gericht is op de sociaal-emotionele dan op de cognitieve behoefte (Inspectie van het Onderwijs, 2011a).

**Ontwikkelingsperspectief praktijkonderwijs** • De inspectie constateert dat op 30 procent van de scholen voor praktijkonderwijs nog niet voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief is opgesteld, terwijl dit wel op landelijk niveau is afgesproken. Scholen zien de totstandkoming van zo'n leerroute, meestal 'individueel ontwikkelingsplan' genoemd, nog steeds als een zoektocht. Vooral de eis dat in dit plan de eigen doelstellingen van de leerling tot hun recht komen, stelt de scholen voor een probleem.

### **Kwaliteit van het onderwijs in de opdc's**

**Voortgezet onderwijs in het opdc** • Leerlingen die vanwege leer- en gedragsproblemen niet goed mee kunnen komen op een reguliere school voor voortgezet onderwijs, kunnen op een orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc) worden geplaatst. Jaarlijks volgen meer dan tweeduizend leerlingen onderwijs op een opdc. De leerlingen verblijven daar gemiddeld dertig maanden. De opdc's worden in stand gehouden door samenwerkingsverbanden van scholen in het voortgezet onderwijs. De inspectie heeft het afgelopen jaar zes van de achttien opdc's onderzocht. Daarbij is onder meer gekeken naar de gevolgen voor leerlingen van een verblijf op een opdc en naar de kwaliteit van het opdc-onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2013).

**Aantallen leerlingen** • De meeste leerlingen in een opdc zijn door het (speciaal) basisonderwijs aangemeld bij een Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL). Deze leerlingen moeten ingeschreven worden bij een school voor voortgezet onderwijs voordat zij op een opdc geplaatst kunnen worden. Over de meeste leerlingen is bij plaatsing geen contact tussen de aanmeldende school en het opdc. De PCL draagt een uitgebreid leerlingdossier over aan het opdc, maar dit bevat weinig afspraken over het doel van het verblijf op een opdc en de ondersteuning die de leerling nodig heeft. De opdc's stellen zelf de handelingsplannen op en voeren hierover weinig overleg met de scholen voor voortgezet onderwijs.

**Opleidingsprogramma's** • Op de opdc's kunnen leerlingen het onderbouwprogramma van het voortgezet onderwijs of een volledige vmbo-opleiding volgen. Het onderzoek, waarvoor ook dertig oud-leerlingen zijn bevestigd, levert het beeld op dat de meeste leerlingen een diploma halen en

doorstromen naar het mbo of het havo (Inspectie van het Onderwijs, 2013). De gevolgen voor de leerlingen zijn positief: de meesten nemen naderhand zonder noemenswaardige problemen deel aan het regulier onderwijs en halen een diploma. Dit is een goed resultaat, want het zijn leerlingen die eerder wel grote problemen hadden en daarom niet naar een gewone school konden. Omdat het onderzoek onder een klein aantal leerlingen is uitgevoerd, strekken de conclusies zich niet uit tot de totale populatie van opdc-leerlingen.

**Kwaliteit opdc's voldoende** • De kwaliteit van het onderwijs op de zes onderzochte opdc's beoordeelt de inspectie als voldoende. Deze opdc's bieden hun leerlingen een veilige en rustige leeromgeving, waarin veel persoonlijke en individuele aandacht is voor het welbevinden en de leerprestaties van de leerlingen. Tegelijkertijd zijn er nauwelijks verschillen met het aanbod van het reguliere voortgezet onderwijs en is de manier van lesgeven doorgaans klassikaal van opzet. Ook lijkt er niet echt sprake te zijn van een specifieke orthodidactische aanpak. In de leerlingendossiers is de (ortho)pedagogische benadering sterker uitgewerkt dan de (ortho)didactische. De (ortho)didactische keuzes worden overgelaten aan de leraren en er is weinig verantwoordingsinformatie over beschikbaar. Daardoor is het onmogelijk om vast te stellen welke keuzes leraren hebben gemaakt en wat het effect daarvan is. Ook het kenmerk 'tijdelijkheid' is vervaagd: het komt regelmatig voor dat leerlingen langer dan drie jaar op een opdc zitten.

### 8.3 Sociale veiligheid en pesten

**Klimaat en sociale veiligheid** • Een prettig schoolklimaat en sociale veiligheid zijn belangrijke voorwaarden voor leerlingen om tot leren te komen. Als het schoolklimaat problematisch is of als leerlingen de school als sociaal onveilig ervaren, kan dit wijzen op problemen in het sociaal functioneren van leerlingen. De ontwikkeling van sociale competenties is van belang voor de sfeer en het omgaan met elkaar. Van scholen mag worden verwacht dat leerlingen een sociaal en fysiek veilige omgeving wordt geboden en dat snel en doeltreffend wordt opgetreden als zich problemen voordoen. Hoewel incidenten niet geheel zijn uit te sluiten, blijken zich soms zeer ernstige situaties voor te doen die met een goed veiligheidsbeleid wellicht voorkomen hadden kunnen worden. Hier ligt een belangrijk aandachtspunt voor scholen.

**Veiligheidsbeleid** • De sociale veiligheid van leerlingen en personeel vormt één van de criteria waarop de inspectie de kwaliteit van een school beoordeelt. De inspectie gaat na of scholen inzicht hebben in de veiligheidsbeleving van leerlingen en in eventuele incidenten, en of ze een beleid hebben dat zich richt op het voorkomen van incidenten en de afhandeling als die zich toch voordoen. Van de scholen voor basis- en voortgezet onderwijs voert 80 tot ruim 90 procent beleid rond deze onderwerpen (zie ook hoofdstuk 1 en 2). De meeste scholen beschikken ook over gedragsregels en pestprotocollen.

**Veiligheidsbeleving in primair en voortgezet onderwijs** • De monitor 'Ontwikkeling van sociale veiligheid' laat zien dat de meeste leerlingen in het primair onderwijs (94 procent) en het voortgezet onderwijs (93 procent) zich veilig voelen op school. Dit percentage is al jaren ongeveer hetzelfde. Alleen voor seksueel geweld is er in 2012 sprake van een significante toename. Dat kan volgens de onderzoekers duiden op een feitelijke toename van dit type geweld, maar ook op de neiging daar meer incidenten onder te scharen of vaker te rapporteren (Mooij en Witvliet, 2012; Witvliet en Mooij, 2012).

**Veiligheidsbeleving in het mbo** • In het mbo oordeelt 75 procent van de studenten positief over de veiligheid en de sfeer op school. Dit beeld komt naar voren uit de JOB-monitor 2012, een landelijk tevredenheidsonderzoek onder mbo-studenten waar 215.000 studenten uit vrijwel alle mbo-instellingen aan meededen (JOB, 2012). Ook de Monitor Sociale Veiligheid in de mbo-sector (Neuvel en Van den Dungen, 2012) toont een positief beeld. Vergelijking met eerdere jaren laat zien dat het veiligheidsgevoel van studenten zich op een vrij hoog niveau stabiliseert: 92 tot 95 procent van de studenten voelt zich de meeste tijd enigszins tot zeer veilig in het gebouw en de lesruimten. Voor bijna alle vormen van ongewenst gedrag daalt het percentage studenten dat daarbij betrokken is of stabiliseren de eerdere

dalingen. Uitzonderingen zijn pesten en discriminatie: sinds 2006 lopen de percentages slachtoffers daarvan op. De gegevens werden in 2011 verzameld onder ruim 29.000 studenten op 21 mbo-instellingen.

**Omvang pesten** • De precieze omvang van pesten is niet bekend. Circa een kwart van de leerlingen in het basisonderwijs geeft in de landelijke veiligheidsmonitor aan als slachtoffer te maken hebben gehad met verbaal, sociaal of (licht) lichamelijk geweld. In het voortgezet onderwijs is dit ruwweg één op de vijf leerlingen (Mooij en Witvliet, 2012; Witvliet en Mooij, 2012). In onderzoek naar het sociaal functioneren van leerlingen in groep 8 van de basisschool (Kuhlemeier, Van Boxel en Van Til, 2012) concludeert het Cito dat 9 procent van de leerlingen zich 'in mogelijk problematische mate' slachtoffer voelt van agressief gedrag van klasgenoten. Ook blijkt ongeveer 10 procent van de leerlingen niet positief over hun school te denken. Het Cito vermoedt dat het voor 4 procent van de leerlingen een 'mogelijk problematische' beleving van de school betreft.

**Nederlandse kinderen pesten minder vaak** • Uit het internationaal vergelijkende HBSC-onderzoek naar de gezondheid en het welzijn van jongeren gaf 10 procent van de leerlingen in het basisonderwijs en ruim 6 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs aan in de afgelopen maand regelmatig gepest te zijn. Respectievelijk 6 en 7 procent gaf aan zelf regelmatig te pesten (De Roos, 2010). In vergelijking met zo'n veertig andere landen zijn dit lage percentages. Nederlandse leerlingen geven aan minder vaak te pesten en gepest te worden dan kinderen in andere landen (Currie e.a., 2012).

**Leerlingen met ondersteuningsbehoefte en pesten** • De indruk bestaat dat leerlingen met (extra) ondersteuningsbehoefte meer risico lopen het slachtoffer te zijn van pesterijen in de klas of op school (zie bijvoorbeeld Van Rooijen, 2012). Dit is extra zorgelijk omdat pesten op korte en op lange termijn een negatief effect kan hebben op zowel dader als slachtoffer en kan leiden tot emotionele problemen en gedragsproblemen. Uit een onderzoek van de inspectie uit 2012 naar leerlingen met een autismespectrumstoornis (ASS) blijkt dat zodra ASS-leerlingen op een gespecialiseerde school (cluster 4) geplaatst worden, ook vaak een eind komt aan soms langdurige pestervaringen.

**Meldingen aan vertrouwensinspecteurs** • In het schooljaar 2011/2012 werden ruim duizend meldingen bij de vertrouwensinspecteur gedaan die geregistreerd zijn onder de categorie 'psychisch geweld'. Ten opzichte van vorig jaar is dat aantal ruim verdubbeld. Tot de categorie 'psychisch geweld' rekent de inspectie pesten, pesten door dreiging, negeren, cyberpesten, afpersen en stalking. In het schooljaar 2011/2012 vormt de subcategorie 'pesten' bijna de helft van de geregistreerde klachten in de categorie 'psychisch geweld'. De inspectie heeft geen onderzoek gedaan naar de achtergrond van de gesignaleerde toename van de meldingen.

## 8.4 Uitval en ondersteuning

### Schorsingen, verwijderingen en thuiszitters

**Schorsing en verwijdering basisonderwijs** • Ongeveer 8 procent van de basisscholen heeft in het schooljaar 2011/2012 één of meer leerlingen geschorst. Meestal gaat het om één leerling. Een klein aantal scholen (1,5 procent) is overgegaan tot verwijdering van een eerder geschorste leerling. Scholen geven aan in dit geval te weten op welke nieuwe school de leerling is ingeschreven. Voor schorsing en verwijdering wordt grensoverschrijdend (psychisch en/of fysiek) gedrag, waardoor de veiligheid van de andere leerlingen in het geding is, veelal als reden genoemd.

**Ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten mbo** • In 2011/2012 heeft de inspectie het verzuimbeleid opnieuw onderzocht op 27 mbo-instellingen waar de melding van voortijdig schoolverlaten eerder onvoldoende was. Bij 22 instellingen kon de inspectie constateren dat de instelling nu voldeed aan de wettelijke eisen rond verzuim. Bij vijf instellingen was dit na hercontrole niet het geval. Bij drie van de vijf instellingen die de inspectie voor het eerst onderzocht, was het verzuimbeleid direct op orde. Bij twee instellingen is nader onderzoek nodig.

**Wijziging Leerplichtwet 1969** • Op 1 januari 2012 is de Leerplichtwet 1969 gewijzigd. Sindsdien is de inspectie belast met het toezicht op naleving van de Leerplichtwet 1969 door scholen of instellingen. Als de inspectie risico's ziet of concrete tekortkomingen vermoedt, bijvoorbeeld naar aanleiding van een signaal van de leerplichtambtenaar, dan voert zij nader onderzoek uit. Dat onderzoek kan leiden tot een bestuurlijke boete indien het bestuur handelt in strijd met de Leerplichtwet 1969.

**Samenwerking met gemeenten** • In het kader van de Leerplichtwet 1969 heeft de inspectie samenwerkingsovereenkomsten gesloten met de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en recent ook met Maastricht en Leiden. Daarbij zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van de samenwerking. De leerplichtambtenaren van de betreffende gemeenten voeren het onderzoek voor de inspectie uit. Zij nemen maatregelen volgens een escalatiemodel als scholen of instellingen in strijd handelen met de Leerplichtwet 1969.

**Boetes locaties mbo en voortgezet onderwijs** • Sinds voorjaar 2012 heeft de gemeente Amsterdam bij zeventien mbo-locaties en twee locaties in het voortgezet onderwijs geconstateerd dat ze ongeoorloofd verzuim onvoldoende melden. Na herhaalde controles heeft de gemeente de handhaving overgedragen aan de inspectie. De inspectie heeft in 2012 bij twaalf van deze locaties een boete opgelegd, variërend van 1.500 tot 24.500 euro.

**Thuiszitters** • In de groep leerlingen met ondersteuningsbehoefte nemen de 'thuiszitters' een bijzondere plaats in. Hoewel in ons land een leerplicht (van vijf tot en met zestien jaar) en kwalificatieplicht (voor de zeventien- en achttienjarigen) geldt, gaat elk jaar een klein deel van de leerlingen helemaal niet naar school. Zij worden 'thuiszitters' genoemd. Het gaat hier specifiek om leerlingen die niet naar school gaan terwijl ze wel op een instelling staan ingeschreven.

**Aantal thuiszitters** • Het precieze aantal thuiszitters is niet bekend (Verhoef, Govers-Vreeburg en Lubbersen, 2011). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in de onderzoeken de definitie van thuiszitter verschilt. In een rapport van Ingrado (2010) wordt gesproken van 2.500 jeugdigen die, zonder toestemming van de leerplichtambtenaar, langer dan een maand thuiszitten. De gemiddelde tijd dat deze thuiszitters geen onderwijs volgen is zes maanden. Anderen melden een veel hoger aantal van ruim zestienduizend thuiszitters (OCW, 2012a). Bij deze schatting wordt een ruimere definitie van thuiszitters gehanteerd, waarbij alle leerplichtige jongeren die niet op een school staan ingeschreven (absolute verzuimers) en de (ruim drieduizend) leerlingen met een vrijstelling op grond van artikel 5a van de Leerplichtwet 1969 worden meegeteld. Ook is in dit hogere aantal geen rekening gehouden met de (ruim 7.500) leerlingen die in de loop van het schooljaar teruggeleid zijn naar onderwijs. De variatie in aantallen geeft aan dat de huidige statistieken nog onvoldoende adequaat zijn om een exact beeld te geven van het aantal thuiszitters.

**Oorzaken thuiszitten** • De meeste thuiszitters (86 procent) komen uit het voortgezet onderwijs (Ingrado, 2010). De oorzaken van het thuiszitten zijn divers. Vaak is er sprake van complexe problematiek in combinatie met een tekort aan maatwerkoplossingen. Het gaat hier bijvoorbeeld om leerlingen die thuiszitten tijdens of na behandeling in de geestelijke gezondheidszorg, een instelling voor jeugdzorgplus of een justitiële jeugdinrichting (Sleeboom, Hermanns, Buysse en Hilhorst, 2009).

**Mogelijke oplossingen** • Factoren die bijdragen aan het verminderen van schooluitval en thuiszitten zijn onder meer vroegtijdig signaleren van problemen bij kinderen en snel interveniëren. Omdat problemen die leiden tot thuiszitten meestal complex zijn en zich op meerdere domeinen voordoen, zijn hier verschillende actoren bij betrokken. Een sluitende aanpak door ketensamenwerking op het gebied van zorg, welzijn en onderwijs is noodzakelijk om thuiszitten te voorkomen. Ook moeten ouders en school samenwerken om spijbelen en ander probleemgedrag te voorkomen. De noodzaak daartoe wordt breed onderschreven door ouders in het voortgezet onderwijs en het mbo. Ouders in het mbo zijn het ook eens met de opvatting dat het tegengaan van voortijdig schoolverlaten niet kan zonder hun hulp (Herweijer en Vogels, 2013).

## Zorg- en adviesteams

**Samenwerking noodzakelijk** • De wetten rond Passend onderwijs en de decentralisatie van de zorg voor de jeugd stellen nieuwe eisen aan ondersteuning en begeleiding: om de leerling binnenboord te houden, moet de leraar buiten de grenzen van zijn eigen school kijken en externe ondersteuning aan het onderwijs kunnen koppelen. Ook al voordat de nieuwe wetgevingstrajecten waren ingezet, was duidelijk dat samenwerking in het jeugddomein noodzakelijk was. In het verlengde van het interne zorgsysteem van de school zijn daarom zorg- en adviesteams (ZAT's) in het leven geroepen. De ZAT's zijn multidisciplinaire teams waarin professionals uit het onderwijs en zorgprofessionals structureel samenwerken om aan leerlingen en hun ouders ondersteuning te bieden en door handelingsadviezen opvoeding en onderwijs te versterken. Ze ondersteunen leerlingen met ontwikkelingsstoornissen, leerlingen met gedragsproblemen in combinatie met leerproblemen, leerlingen met onhandelbaar gedrag in de klas en op school, en leerlingen met opvoedingsproblemen.

**ZAT's in primair onderwijs** • Van de basisscholen had 74 procent in 2010 een ZAT. Van de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS), waarin basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs participeren, had 67 procent een ZAT. Aan de ZAT's in het primair onderwijs nemen doorgaans een intern begeleider (92 procent), een maatschappelijk werker (74 procent) en een medewerker van de jeugdgezondheidszorg (53 procent) deel. Bij 43 procent van de ZAT's is ook een orthopedagoog betrokken (Van der Steenhoven en Van Veen, 2011).

**ZAT's in voortgezet onderwijs en mbo** • In 2011 hadden bijna alle scholen voor voortgezet onderwijs en mbo-instellingen één of meer ZAT's. Volgens scholen en instellingen dragen de ZAT's vooral bij aan het snel mobiliseren van passende begeleiding of hulp, een doeltreffende aanpak van problemen, een goede afstemming tussen onderwijszorg en externe hulp, en een goede probleemtaxatie en diagnostiek. Vrijwel iedere school in het voortgezet onderwijs heeft een mentor en zorgcoördinator. Op 84 procent van de scholen is er een schoolmaatschappelijk werker beschikbaar. Mbo-instellingen hebben eveneens bijna altijd een zorgcoördinator in dienst. Een belangrijk signaleringsinstrument als de Verwijsindex Risicjongeren (VIR) ontbreekt echter op meer dan de helft van de scholen en instellingen (Van der Steenhoven en Van Veen, 2012).

## Sectorovergangen

**Studie naar overgang van basis- naar voortgezet onderwijs** • In 2012 heeft de inspectie een pilotstudie uitgevoerd in één van de grote steden naar de wijze waarop de overgang van leerlingen met ondersteuningsbehoefte van het basis- naar het voortgezet onderwijs is uitgevoerd. Het onderzoek betrof een klein aantal scholen. Het leidde tot de conclusie dat de overgang van leerlingen met ondersteuningsbehoefte van basisschool naar voortgezet onderwijs voor een deel adequaat verloopt. Positief is dat de overgangprocedure in deze regio door de betrokken partijen geaccepteerd is, dat die logistiek goed functioneert en dat de betrokken partijen in het algemeen een actieve en betrokken houding hebben als het gaat om de overgang van hun leerlingen.

**Verbeterpunten** • De belangrijkste verbeterpunten betreffen de kwaliteit van het onderwijskundig rapport en de naleving van wettelijke vereisten op het gebied van de overgang. De onderwijskundige rapporten bevatten vaak weinig specifieke informatie over de ondersteuningsvraag of de onderwijsbehoefte van de leerlingen. Mede daardoor wordt de ondersteuning op de school voor voortgezet onderwijs lang niet altijd afgestemd op de zorg op de basisschool. Van een doorgaande ondersteuningslijn is dus lang niet altijd sprake. De inspectie constateert dat zich enkele belemmerende mechanismen voordoen bij de overgang. Toeleverende scholen hebben meerdere redenen om niet alle relevante informatie aan de ontvangende scholen te verstrekken, zoals de angst dat de leerling met ondersteuningsbehoefte niet wordt toegelaten. Opvallend is dat de ouders, ondanks de wettelijke verplichting daartoe, niet altijd een afschrift van het onderwijskundig rapport ontvangen.

## 8.5 Ondersteuning aan specifieke groepen

### Dyslexie en dyscalculie in het voortgezet onderwijs

**Dyslexieprotocol** • De inspectie heeft in 2012 een onderzoek op zestien scholen uitgevoerd naar het dyslexie- en dyscalculiebeleid en de uitvoering daarvan. Alle onderzochte scholen hebben een beleid geformuleerd rond dyslexie. Dit beleid sluit in grote lijnen aan bij het landelijke dyslexieprotocol voor het voortgezet onderwijs. Uit het onderzoek blijkt bovendien dat alle onderzochte scholen de begeleiding en ondersteuning die ze in hun beleid omschrijven ook bieden. Scholen doen dus wat ze beloven. Ook de uitvoering van het beleid sluit grotendeels aan bij het dyslexieprotocol.

**Eenvoudig zorgmodel** • Opvallend is dat alle onderzochte scholen hebben gekozen voor een tamelijk 'eenvoudig' zorgmodel waarin de zorg vooral buiten de klas wordt aangeboden. De scholen kiezen niet voor een model waarin zorg tot in de klas reikt en leraren een actieve rol spelen in het bieden van ondersteuning. Hiermee laten de scholen een mogelijkheid liggen om leerlingen met dyslexie veel breder te ondersteunen.

**Geen individuele begeleidingsplannen** • Op het merendeel van de onderzochte scholen worden geen individuele begeleidingsplannen opgesteld voor leerlingen met dyslexie, waardoor er veelal geen maatwerk wordt geboden. Over het geheel genomen laten de resultaten wel zien dat de onderzochte scholen aandacht hebben voor dyslexie en dat ze proberen leerlingen met dyslexie voldoende begeleiding te bieden.

**Weinig leerlingen met dyscalculieverklaring** • Op de bezochte scholen staan weinig tot geen leerlingen met een dyscalculieverklaring ingeschreven. De scholen hebben nog maar beperkte ervaring met leerlingen met dyscalculie. Tien van de zestien scholen hebben geen beleid op het gebied van dyscalculie. De begeleiding beperkt zich voornamelijk tot het toekennen van faciliteiten.

### Begaafde en hoogbegaafde leerlingen

**Prestaties begaafde leerlingen laag** • De beste leerlingen in Nederland presteren relatief laag in internationaal perspectief (Steeg, Vermeer en Lanser, 2011; Netten, Droop, Verhoeven, Meelissen, Drent en Punter, 2012). Zo zijn er in vergelijking met andere landen relatief weinig leerlingen die de hoogste niveaus van leesvaardigheid beheersen (Netten e.a., 2012). Ongeveer hetzelfde beeld is te zien bij rekenen/wiskunde en natuuronderwijs: weinig leerlingen beheersen de hoogste niveaus (zie verder hoofdstuk 7).

**Hoogbegaafde leerlingen** • De aandacht voor hoogbegaafdheid neemt in het onderwijs toe. In de onderzoeksliteratuur wordt vaak uitgegaan van een IQ-score van 130 punten of hoger om van 'hoogbegaafd' te spreken (en 'zeer begaafd' bij een IQ-score hoger dan 145) (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2010). Dit zou op een gemiddelde basisschool enkele leerlingen betreffen. De inspectie beschikt niet over specifieke informatie die inzicht geeft in de kwaliteit van het onderwijs voor hoogbegaafde leerlingen.

## 8.6 De leerling met ondersteuningsbehoefte in de onderwijs-zorgketen

**Samenwerking** • De inspectie werkt samen met vier andere inspecties in Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ). De inspecties bundelen hun aandacht om de hele onderwijszorgketen te overzien. De bevindingen in deze paragraaf zijn afkomstig uit de vijf STJ-onderzoeken die in 2012 zijn afgerond ([www.jeugdinspecties.nl](http://www.jeugdinspecties.nl))

**Omvang** • In de jeugdzorg kregen in 2009 meer dan 330.000 nul- tot zeventienjarigen specialistische zorg (Kuunders, De Wilde en Zwicker, 2011). De precieze aantallen kinderen die extra (specialistische of lichte) opvoedingsondersteuning nodig hebben, zijn onbekend. Ze variëren van 5 tot 15 procent van de kinderen (PJG, 2007; Van Dorsselaer e.a., 2009).



## Signalering

**Vroegtijdige signalering** • Veel problemen van jongeren hebben hun oorsprong in hun eerste levensjaren (Hermanns, 2009). Vroegtijdige signalering van problemen bij jonge mensen is daarom belangrijk. Lichte ondersteuning in een vroeg stadium voorkomt vaak dat zware ondersteuning later nodig is. Gemeenten en (onderwijs)instellingen moeten weten welke kinderen risico lopen. Op de meeste scholen is informatie over risico's bekend, zoals op straat hangen, echtscheiding, ouders die geen grip hebben, spijbelen, schooluitval, alcohol- en drugsgebruik en probleemgedrag van eventuele broertjes en zusjes. Ook leerproblemen, leesachterstand, agressief gedrag, ernstig pesten of gepest worden en gebrekkige sociale vaardigheden zijn risicofactoren. Jongens hebben vaker problemen dan meisjes.

**Kennis en urgentie** • Kennis van algemene en specifieke risicofactoren is bij gemeenten, scholen en in de zorgketen beperkt aanwezig. Het ontbreekt aan een kader voor het signaleren en beoordelen van risicofactoren en risicovol gedrag. In de praktijk blijkt dat soms tot aarzeling te leiden, waardoor een risicoleerling pas laat in beeld komt. Ook een gebrek aan urgentiegevoel is een belangrijke oorzaak van te late signalering. Wanneer een kind niet of te laat in beeld is, is ingrijpen meestal al niet meer mogelijk.

**Leerlingen in de klas** • Leerkrachten zijn vooral gericht op leerprestaties van individuele leerlingen en de groep. Bij afwezigheid van leer- en gedragsproblemen leidt dit meestal niet tot een signaal in de onderwijs-zorgketen. Risico's komen zo pas in beeld wanneer er leerproblemen zijn voor de individuele leerling of voor de hele groep.

**Verzuimmeldingen** • Schoolverzuim is een belangrijke risicofactor en scholen spelen hierin een belangrijke signalerende rol. De meeste scholen melden verzuim van leerlingen. Dit is echter niet altijd het geval. Wanneer scholen nalaten verzuim tijdig te melden, komt het kind vaak niet tijdig in beeld bij de ketenpartners. Daarnaast moeten hulpverleners, woningbouwcorporaties, politie en scholen het tijdig melden als in gezinnen met veel problemen de hulpverlening stagneert of als de problemen in het gezin erger worden. De Verwijsindex Risicjongeren (VIR) is een geschikt middel voor signaleren en volgen, dat echter door alle ketenpartners onderbenut wordt (o.a. Tielen, 2012).

**Kindermishandeling** • Het primair en voortgezet onderwijs kunnen ook een belangrijke bijdrage leveren aan het tijdig signaleren, handelen en communiceren bij (vermoedens van) kindermishandeling. Uit verschillende rapportages is gebleken dat in de rol en betrokkenheid van het onderwijs bij de aanpak van kindermishandeling nog veel te verbeteren valt (Kooijman e.a., 2010). Nog niet alle scholen beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling. In 2014 wordt zo'n meldcode verplicht.

## Samenwerking in de onderwijs-zorgketen

**Samenwerking** • Leerkrachten en zorgprofessionals komen met regelmaat leerlingen tegen die een ondersteuningsbehoefte hebben waar zij niet zonder samenwerking in kunnen voorzien. Uit STJ-onderzoeken blijkt dat er voldoende organisaties zijn, die bovendien voldoende aanbod leveren voor kinderen en ouders, zoals het consultatiebureau, de peuterspeelzaal, het kinderdagverblijf, de basisschool, het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en het buurtwerk. In het voortgezet onderwijs en het mbo spelen ook het welzijnswerk en de politie een belangrijke rol. Samenwerking in de onderwijs-zorgketen is, zoals eerder beschreven, van groot belang.

**Goede voorbeelden** • Voorbeelden van goede samenwerking zijn (voor)scholen die een goede doorlopende leer- en zorglijn van voorschool naar basisschool organiseren. Ook een intern begeleider (IB'er) die stappen zet om het ZAT in te schakelen en ondersteunt in de zoektocht naar externe hulp is een goed voorbeeld. Bij goede samenwerking is er in de onderwijs-zorgketen vaak een gezamenlijke opvatting over risicofactoren en risicogezinnen.

**Zorgteam en ZAT** • Veel scholen werken met andere organisaties samen in een zorgteam en/of een ZAT (zie 8.4). Daarin kunnen ook de leerplichtambtenaar, schoolmaatschappelijk werker, jeugdarts en huisarts betrokken worden. Vanuit het ZAT is meestal de leerplichtambtenaar van de gemeente de schakel naar de zorg- en justitiële keten. Vaak echter wordt de leerplichtambtenaar niet als volwaardige vertegenwoordiging van de scholen gezien. Verder is de verbinding tussen het CJG en de ZAT's meestal wel aanwezig, maar ontbreekt voldoende borging van daadwerkelijk en effectief samenwerken om vroege en lichte ondersteuning te bieden.

**Gedetineerde jongeren** • Voor gedetineerde en ex-gedetineerde jongeren is het belangrijk dat de keten voor continuïteit in de extra ondersteuning zorgt, zodat er bij hun terugkeer op school en/of de arbeidsmarkt geen risico is voor terugval. Uit STJ-onderzoek blijkt echter dat er geen gezamenlijke verantwoordelijkheid gevoeld wordt voor de invulling van een overbruggingsperiode. Ook krijgen gemeentelijke instanties vaak niet tijdig het signaal dat een jongere in vrijheid gesteld wordt. Ze hebben dan onvoldoende tijd om zaken te regelen op het gebied van inschrijving in de gemeente (GBA), huisvesting (begeleid en niet-begeleid wonen), onderwijs (inschrijving op een school), werk (leerwerktrajecten, stages), financiën (uitkering, bijzondere bijstand, sanering van schulden), gezondheid (fysiek en geestelijk), familie en sociaal netwerk (ondersteuning, vrijetijdsbesteding).

**Overdracht dossiers verbeterpunt** • Uit de STJ-onderzoeken blijkt dat de overdracht van dossiers vaak niet goed verloopt. Dit staat goede samenwerking en afstemming in de weg. Scholen zorgen niet altijd voor een volledig dossier, ook niet bij horizontale overgangen tussen scholen. Uit onderzoek op scholen die onderwijs verzorgen in justitiële jeugdinstellingen en gesloten jeugdzorg (Smeets, 2011) bleek dat deze scholen bij instroom onvoldoende informatie over de leerling krijgen van de school van herkomst. Ook kost het vaak veel inspanning om die informatie alsnog te krijgen. Bovendien is er weinig uniformiteit in de informatie die wel wordt aangeleverd.

**Analyses delen** • Als er bij een leerling een risico of probleem is gesignaleerd, dan wordt vaak gezamenlijk actie ondernomen. Soms echter blijven de inventarisatie en analyse van het probleem binnen de muren van de school. Dit staat niet alleen een gezamenlijke probleemanalyse in de weg, maar soms ook een adequaat optreden van de andere instanties in de onderwijs-zorgketen.

**Gezamenlijke verantwoordelijkheid** • Een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheidsgevoel en coördinatie ontbreken regelmatig bij samenwerking tussen organisaties. Zo kunnen scholen bij recidiverende jongeren grote toegevoegde waarde hebben, maar zijn scholen zelf soms terughoudend. Het 'terugnemen' van een jongere op school na zijn detentie blijkt af en toe problematisch te zijn, ondanks het belang ervan voor goede ondersteuning van de jongere. Uit het onderzoek van Smeets (2011) blijkt dat het veel moeite kost om jongeren die een justitiële inrichting of een instelling voor gesloten jeugdzorg verlaten, op een school voor regulier onderwijs geplaatst te krijgen.

**Samenwerken lastig maar belangrijk** • De samenwerking van peuterspeelzalen, basisscholen en de partners in de zorgketen komt verder op gang. Vaak gebeurt dit niet integraal, maar wordt gedacht vanuit het primaat van de eigen organisatie. Hetzelfde geldt voor samenwerking tussen organisaties die opereren in de verschillende leefwerelden (school, gezin en buurt). Er is hier vaak wel enige samenhang, maar samenwerking en afstemming blijkt lastig door verschillende prioriteiten. Voor de school staat leren voorop, voor de politie terugdringen van overlast, voor de gemeente bevorderen van de leefbaarheid en voor de jeugdgezondheidszorg een gezonde ontwikkeling van het kind. Het ondersteunings-traject dat een leerling krijgt aangeboden wordt nagenoeg volledig vanuit één 'aanbieder' samengesteld. Hierdoor bestaat het totale traject van een jongere niet uit een coherent geheel, maar uit verschillende deeltrajecten en is 'het probleem' de ene keer van de zorg en dan weer van het onderwijs.

## Ouderbetrokkenheid in de onderwijs-zorgketen

**Scholen en ouders** • Er bestaat een positief verband tussen ouderbetrokkenheid en leerprestaties van leerlingen (Smit, Wester en Van Kuijk, 2012). Ouderbetrokkenheid is soms een lastig thema als het het terrein van opvoeding raakt. Dan blijken ouders in het basis- en voortgezet onderwijs terughoudend.

Ongeveer de helft is het eens met de stelling dat de school hen mag aanspreken op de opvoeding thuis. Een minderheid is van mening dat de school rekening zou moeten houden met hoe leerlingen thuis worden opgevoed. Ouders in het mbo zien grenzen aan hun verantwoordelijkheid voor het onderwijs van hun kinderen (Herweijer en Vogels, 2013).

**Verbeterpunten** • Er is soms twijfel over de juiste manier om ouders te informeren en te betrekken bij ondersteuningsactiviteiten. Leerkrachten, schoolleidingen en hulpverleners zijn het meest terughoudend om ondersteuning in te schakelen wanneer de ouders van de leerling deel van het probleem zijn. Dit geldt vooral als leerlingen zich zonder ondersteuning nog (even) weten te redden. Ook mijden ouders soms zorg en vertonen hun kinderen teruggetrokken gedrag. Dit maakt in een aantal gevallen een vroege signalering en ondersteuning moeizaam. Kinderen van deze ouders behoren tot de meest kwetsbare leerlingen.

## 8.7 Nabeschouwing

**Jongeren met problematische schoolloopbaan** • De meeste kinderen en jongeren zijn gelukkig en gaan graag naar school. Toch zijn er ook groepen jongeren met een problematische schoolloopbaan. Deze jongeren lopen een groter risico op een onderbroken ontwikkeling en verlaten vaker zonder diploma de school. Voor hen is extra ondersteuning door de school en haar ketenpartners belangrijk; dit kan een gunstig effect hebben op gezondheid, welzijn en onderwijsprestaties.

**Knelpunten en kansen** • Goede afstemming, ondersteuning en begeleiding zijn belangrijke voorwaarden voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte. Of een leerling in de klas goed afgestemd onderwijs en passende ondersteuning ontvangt, valt of staat met de professionaliteit van de leerkracht. Hierin schiet een deel van de leraren en scholen tekort. Ruim tien jaar geleden waren dit ook al de zwakste punten van het (basis)onderwijs. Het is de bedoeling dat door de nieuwe wetgeving rond Passend onderwijs leraren gemakkelijker in contact komen met externe ondersteuners. Die kunnen hen ondersteunen met kennis, advies en activiteiten op het terrein van pedagogisch klimaat, signaleren, testen, communiceren met leerling en ouders, het netwerk van zorg en met zorgtrajecten.

**Maatwerk en ondersteuning in de klas** • Meer maatwerk is nodig bij de ondersteuning van leerlingen. De ondersteuning moet reiken tot in de klas en leraren moeten een actieve rol spelen in het bieden van ondersteuning. Protocollen, codes en procedures kunnen hierbij een structurerende en ondersteunende rol vervullen, maar nemen niet de professionele rol en verantwoordelijkheid van leraren over.

**Benutten leerlingvolgsystemen** • Vaak constateert de inspectie tijdens (incident)onderzoeken dat problemen van leerlingen te laat herkend worden. Leerlingvolgsystemen kunnen veel beter dan nu gebeurt worden benut om te bepalen welke leerlingen extra zorg nodig hebben en welke vorm de extra ondersteuning moet hebben. Leraren moeten daarbij wel voldoende basiskennis hebben over leer- en gedragsproblemen om passende leerroutes voor een leerling met ondersteuningsbehoefte te ontwerpen en in te richten.

**Betere risicodetectie nodig** • Bepaalde risicofactoren gelden als voorspellers van extra ondersteuningsbehoefte. Kennis daarvan moet tot een betere en eerdere risicodetectie leiden. Daarbij is het van belang dat professionals in de onderwijs-zorgketen met elkaar afspreken waar en wanneer zij die signalen delen, dat zij een gezamenlijke analyse maken en optimaal gebruikmaken van elkaars ondersteuningsaanbod om de leerling verder te helpen. Zorgcoördinatie maakt daar deel van uit. Voor scholen kunnen CJG's in dit opzicht een belangrijke rol vervullen.

**Verhoogd risico bij overgangen** • Bij de overgang tussen scholen en/of instellingen lopen vooral leerlingen met ondersteuningsbehoefte een verhoogd risico op thuiszitten of voortijdig schoolverlaten. Binnen de wettelijke bepalingen moet de specifieke informatie over de leerling goed worden overgedragen, niet alleen tussen de scholen, maar ook tussen de (keten)partners zoals zorginstellingen. Ook is aandacht nodig voor de factoren die schooluitval en thuiszitten kunnen verminderen. De problemen

van leerlingen moeten eerder worden gesignaleerd, vroegtijdig worden gemeld en er moet eerder worden ingegrepen.

**Weinig samenwerking** • Uit STJ-onderzoek blijkt dat scholen in de jeugdketen vaak zelfstandig opereren en denken vanuit de eigen organisatie in plaats van integraal. Dat geldt voor zowel de inventarisatie en analyse van wat er aan de hand is als voor het ondersteuningsaanbod. Dit is verontrustend, zeker tegen de achtergrond van het stijgend aantal indicaties (in het voortgezet onderwijs). Daar komt bij dat de voorziene nieuwe wetgeving hoge eisen stelt aan de kwaliteit van de ondersteuning, begeleiding en samenwerking. Mogelijk betekent dit een stimulans voor de doorontwikkeling van bijvoorbeeld de ZAT's.

**Waarborgen sociale veiligheid** • Verreweg de meeste leerlingen en studenten voelen zich veilig op school. Toch hebben leerlingen en personeel te maken met pesten en andere vormen van sociale of fysieke onveiligheid. De meeste scholen hebben aandacht voor het waarborgen van de sociale veiligheid. Dat is echter niet genoeg. Het veiligheidsbeleid moet dagelijks in de praktijk worden gebracht en door alle betrokkenen – leraren, onderwijsondersteunend personeel en schoolleiding – actief worden gedragen. Het is van belang dat scholen alert zijn op situaties waarin de sociale veiligheid van leerlingen wordt aangetast, en snel en doeltreffend optreden waar dat nodig is.

**Veranderende wetgeving** • In verband met de invoering van de wetten rond Passend onderwijs en de decentralisatie van de zorg voor jeugd vinden in de komende jaren een aantal ingrijpende veranderingen plaats. Gemeenten zouden – vanuit hun wettelijke, verantwoordelijke rol – moeten zorgen voor een samenhang in de visie op ondersteuning bij de gemeente zelf en de onderwijs-zorgketen. Het belang van de leerling moet daarbij centraal staan, dat van de school of instelling is ondergeschikt.

## Literatuur

- Bertram, H., & Kohl, S. (2010). *Zur Lage der Kinder in Deutschland 2010. Kinder stärken für eine ungewisse Zukunft*. Köln: Deutsches Komitee für UNICEF.
- Currie, C., Zanotti, C., Morgan, A., Currie, D., Looze, M. de, Roberts, C., Samdal, O., Smith, O.R.F., & Barnekow, V. (red) (2012). *Social Determinants of Health and Well-being among Young People. Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) Study*. International report from the 2009/2010 survey. Kopenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Dorselaer, S. van [et al.] (2010). *HBSC 2009: Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Hermanns, J. (2009). *Het opvoeden verleerd*. Amsterdam: Vossiuspers UvA (oratie).
- Herweijer, L., & Vogels, R. (2013). *Onderzoek ouderbetrokkenheid in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het mbo*. Factsheet. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Ingrado (2010). *Thuiszitters, sneller terug naar school. Bevindingen dossieronderzoek thuiszitters 2010*. Arnhem: Ingrado.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Het onderwijsaanbod aan hoogbegaafde leerlingen in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011a). *Aandacht voor kwetsbare studenten in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2011b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *OPDC's in het bestel. Verslag van een casestudy*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- JOB (2012). *Job-monitor 2012. Studententevredenheid in het mbo*. Amsterdam: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB).
- Kooijman, K., Baat, M. de, & Linden, P. van der (2011). *Regionale aanpak kindermishandeling. Derde voortgangsrapportage december 2009 – april 2010*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut (NJI).

- Kuhlemeier, H., Boxtel, H. van, & Til, A. van (2012). *Balans van de sociale opbrengsten in het basisonderwijs. Eerste meting voorjaar 2011*. Arnhem: Cito.
- Kuunders, M., Wilde, E.J. de, & Zwikker, N. (2011). *Hoeveel jeugdigen krijgen zorg in de jeugdzorg?* Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut (NJI).
- Mol, M. (2012). *Meer jongens op speciale scholen*. Webmagazine CBS, 10 december 2012.
- Mooij, T., & Witvliet, M. (2012). *Ontwikkeling van sociale veiligheid in en rond scholen P(S)O en V(S)O 2006-2012: Brochure*. Amsterdam: Regioplan; Nijmegen: ITS.
- Netten, A., Droop, M., Verhoeven, L., Meelissen, M.R.M., Drent, M., & Punter, R.A. (2012). *PIRLS TIMSS 2011. Trends in leerprestaties in lezen, rekenen en natuuronderwijs*. Nijmegen: Radboud Universiteit; Enschede: Universiteit Twente.
- Neuvel, J., & Dungen, S. van den (2012). *Monitor Sociale veiligheid in de mbo-sector 2011. Deel 1: Studenten*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum beroepsonderwijs (ecbo).
- OCW (2012a). *De dag van de leerplicht*. [Brief] aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2012b). *Kerncijfers 2007-2011. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Reezigt, G. (2012). *De kwaliteit van het basisonderwijs: ontwikkelingen in het laatste decennium*. In: Dijkstra, A.B., Janssens, F.J.G., (red). *Om de kwaliteit van het onderwijs. Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Rooijen, K. van (2012). *Risicofactoren bij pesten*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut (NJI).
- Roorda, D. (2012). *Teacher-child Relationships and Interaction Processes. Effects on Students' Learning Behaviors and Reciprocal Influences between Teacher and Child*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam (proefschrift).
- Roos, S. De (2010) *Schoolbeleving, sfeer in de klas en spijbelen*. In: Dorsselaer, S. van [et.al]. 2010. HBSC 2009: Gezondheid, welzijn en opvoeding van jongeren in Nederland. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Sleeboom, I., Hermanns, J., Buysse, W., Hilhorst, N. (2009). *Back to school. Thuiszitters in de GGZ kinderen en jeugd Rivierduinen*. Woerden: H&S Consult.
- Smeets, E. (2011). *Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen en gesloten jeugdzorg*. Nijmegen: ITS.
- Smit, F., Wester, M., Van Kuijk, J. (2012). *Beter presteren in Rotterdam. School en ouders samen*. Nijmegen: ITS.
- Stegg, M. van der, Vermeer, N., & Lanser, D. (2011). *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief. Niveau onderwijs daalt. Vooral de beste leerlingen blijven achter*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).
- Steenhoven, P. van der, & Veen, D. van (2011). *Monitor ZAT's, zorgteams en leerlingenzorg in het primair onderwijs*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut (NJI).
- Steenhoven, P. van der, & Veen, D. van (2012). *Leerlingenzorg en ZAT's in het vo en mbo*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut (NJI).
- Tielen, G. (2012). 10 vragen aan ... Gemma Tielen, hoofdinspecteur Inspectie Jeugdzorg. *Ingrado Magazine*, mei 2012, 18-19.
- Unicef (2007). *Child Poverty in Perspective. An Overview of Child Well-being in Rich Countries. A Comprehensive Assessment of the Lives and Well-being of Children and Adolescents in the Economically Advanced Nations*. Florence: Unicef Innocenti Research Centre.
- Verhoef, J., Govers-Vreeburg, E.J.E., & Lubbersen, D.M.S. (2011). *Hoera! Ik ga weer naar school. Leerlingen met psychische of gedragsproblemen die thuiszitten*. Den Haag: De Nationale Ombudsman.
- Visscher, A., Dijkstra, A.B., & Karsten, S. (2012). *Schoolprestatiefeedback als dé sleutel tot schoolverbetering?* In: Dijkstra, A.B., Janssens, F.J.G., (red). *Om de kwaliteit van het onderwijs. Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Weel, B. ter (2012). *Het kind van de rekening*. Maastricht: Maastricht University (oratie).
- Witvliet, M., & Mooij, T. (2012). *Sociale veiligheid in en rond scholen. Primair onderwijs 2010-2012. Voortgezet onderwijs 2006-2012. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan; Nijmegen: ITS.
- WRR (2009). *Vertrouwen in de school. Over uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

# 9

## Kwaliteit en professionalisering van leraren

9.1	Kwaliteit en professionalisering van leraren	238
9.2	Leraren in het basisonderwijs	238
9.3	Leraren in het voortgezet onderwijs	241
9.4	Leraren in het (voortgezet) speciaal onderwijs	244
9.5	Leraren in het middelbaar beroepsonderwijs	244
9.6	Focus op verbetering en professionalisering	245
9.7	Lerarenopleidingen	252
9.8	Bevoegdheden, arbeidsmarkt en zij-instromers	254
9.9	Nabeschouwing	256

# Samenvatting

**Lesgevende vaardigheden van leraren** • De meeste leraren beheersen de basisvaardigheden. Deze leraren leggen duidelijk uit, creëren een taakgerichte werksfeer en betrekken leerlingen bij de les. Voor een heel kleine groep leraren geldt dit niet. Ongeveer een derde van de leraren toont tijdens de les ook de complexere vaardigheden. Het gaat hier vooral om het adequaat omgaan met verschillen tussen leerlingen en het afstemmen op verschillen tussen leerlingen. Tussen en binnen scholen en instellingen bestaan op dit gebied grote verschillen. Het beeld is vergelijkbaar met vorig jaar en is in alle onderwijssectoren te zien.

**Gerichtheid van professionalisering** • Leraren ervaren doorgaans voldoende mogelijkheden om zich te professionaliseren. Veel leraren benutten de geboden mogelijkheden ook. Waar dit niet het geval is, wordt vooral werkdruk als reden aangevoerd. De scholings- en professionaliseringsactiviteiten zijn vaak divers van aard. Ze richten zich niet altijd op (verbetering van) de lesgevende vaardigheden.

**Schoolontwikkeling** • Op de meeste scholen zijn leraren gemotiveerd om zich in te zetten voor schoolontwikkeling. In het basisonderwijs gebeurt dat vaak teambreed met de schoolleider als trekker. In de andere sectoren zijn het teambrede karakter en de rol van de schoolleider minder vanzelfsprekend. De kwaliteit van de lessen is hoger op scholen waar de schoolleiding en de leraren een gezamenlijk doel nastreven over wat zij willen bereiken met hun onderwijs én waar leraren doelgericht werken aan de daarvoor benodigde bekwaamheden.

**Zicht op sterke en zwakke punten** • Leraren hebben niet altijd zicht op hun eigen sterke en zwakke punten. In het basisonderwijs blijken met name zwakkere leraren slecht zicht te hebben op hun eigen verbeterpunten. Leraren krijgen ook niet op alle scholen en instellingen feedback op de kwaliteit van hun lessen. Waar het in het basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs gebruikelijk is dat de schoolleider en de intern begeleider lesbezoeken uitvoeren, is dit in het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs minder vanzelfsprekend. Intercollegiale feedback komt in alle sectoren nog weinig voor.

**Professionalisering** • Betere leraren komen vaker toe aan hun eigen professionalisering. Ook zijn ze bereid collega's te coachen. Hun professioneel gedrag is sterk gericht op verbetering. Op een school of instelling maakt professionalisering soms onderdeel uit van een kwaliteitszorgcyclus, maar dit is lang niet altijd het geval. Ook is kwaliteitszorg lang niet altijd gericht op het verbeteren van het lesgeven en ontbreekt het vaak aan een cyclisch karakter bij professionaliseringsactiviteiten.

**Lerarenopleidingen** • Op de pabo's en de lerarenopleidingen is geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering, vanuit de kwaliteitsagenda Krachtig meesterschap (OCW, 2008). Hiermee is een start gemaakt met de implementatie van de kennisbasissen en –toetsen. Ook is, via het programma 'Opleiden in de school', een leerroute (door)ontwikkeld met een sterke praktijkcomponent. Het is nog te vroeg om te beoordelen of deze inspanningen tot verbeteringen hebben geleid. Wel is aandacht nodig voor de kwaliteitsborging van met name begeleiding en beoordeling.

**Academici en zij-instromers** • Om meer academici voor de klas te krijgen, zijn nieuwe opleidingsroutes gestart. In het onderwijs is ook het aantal zij-instromers aanzienlijk toegenomen, zowel in het voortgezet onderwijs als in het middelbaar beroepsonderwijs. Maatwerk en samenwerking in de begeleiding van de zij-instromers is beperkt.

## 9.1 Kwaliteit en professionalisering van leraren

**Het beroep van leraar** • Leraren zijn ‘hoogopgeleide, zelfstandig opererende beroepsbeoefenaars, met een sterke intrinsieke motivatie om leerlingen iets bij te brengen en vooruit te helpen in de maatschappij’ (Onderwijsraad, 2012). Het vak van leraar omvat niet alleen kennisoverdracht, maar ook feedback geven, evalueren, aanpassingen aanbrengen en omgaan met sociale en gedragsproblematiek. Daarbij is een leraar onderdeel van een schoolorganisatie, veelal betrokken bij schoolontwikkelingen en –verbeteringen en bezig met de eigen professionalisering.

**De kwaliteit van leraren en professioneel gedrag** • Het complexe beroep van leraar vraagt om professioneel gedrag. Dit uit zich enerzijds in een goede kwaliteit van lesgeven en anderzijds in de bereidheid het eigen handelen en de schoolorganisatie te verbeteren. Een professionele leraar kenmerkt zich dus door zowel goede lessen als door professioneel gedrag. In dit hoofdstuk staan deze twee thema’s centraal.

**Kwaliteit van de lessen** • Ieder jaar bekijkt en beoordeelt de inspectie op een representatieve groep scholen lessen van grote groepen leraren. Deze lessen worden beoordeeld op tal van aspecten. Dit hoofdstuk start met een beschrijving van de kwaliteit van de lessen in vier sectoren (het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs). Net als in het vorige Onderwijsverslag (Inspectie van het Onderwijs, 2012b) wordt vooral ingegaan op indicatoren van goede lessen. Deze insteek betekent niet dat andere leraarskwaliteiten niet belangrijk zijn, maar ze vallen buiten de scope van het inspectieonderzoek. Bij de lesvaardigheden wordt onderscheid gemaakt tussen de basisvaardigheden (duidelijke uitleg, taakgerichte werksfeer en het actief betrekken van leerlingen) en de meer complexe vaardigheden (maatwerk, afstemmen op verschillen tussen leerlingen).

**Verdiepend onderzoek** • Nadat de leskwaliteit is beschreven, komen de bevindingen aan bod van een verdiepend onderzoek naar professioneel gedrag van leraren. Dit onderzoek geeft inzicht in de wijze waarop leraren gezamenlijk aan verbetering van zichzelf en hun school werken.

**Lerarenopleidingen en overige ontwikkelingen** • Dit hoofdstuk gaat ook in op de lerarenopleidingen. Daarnaast worden alternatieve opleidingstrajecten, zoals dat van de zij-instromers, besproken. Tot slot komen enkele overige ontwikkelingen rond het leraarschap aan de orde, zoals de ontwikkelingen rond de bevoegdheden en de onderwijsarbeidsmarkt.

## 9.2 Leraren in het basisonderwijs

**Steekproef** • In het schooljaar 2011/2012 zijn ruim negentienhonderd lessen beoordeeld. Bij de observatie en beoordeling van de kwaliteit van lessen maken de inspecteurs gebruik van een gestandaardiseerd observatieformulier. Tabel 9.2a toont de oordelen over de kwaliteit van de lessen voor de schooljaren 2010/2011 en 2011/2012. De bevindingen in de beide schooljaren lijken sterk op elkaar.

**Basisvaardigheden bij meeste leraren** • Net als in het schooljaar 2010/2011 leggen verreweg de meeste leraren duidelijk uit, realiseren ze een taakgerichte werksfeer en betrekken ze leerlingen actief bij de lessen. Toch geldt dit niet voor alle leraren. Bij een op de tien lessen was de uitleg onvoldoende. De laatste jaren daalt het percentage leraren dat de basisvaardigheden beheerst licht.

**Complexere vaardigheden** • Bij 67 tot 85 procent van de lessen is maatwerk en afstemming tijdens de lessen zichtbaar. Beheersing van de complexere vaardigheden is dus wat minder vanzelfsprekend dan beheersing van de basisvaardigheden. Afstemming van de verwerkingsopdrachten en afstemming van de onderwijstijd op verschillen tussen de leerlingen zijn meestal voldoende. Afstemming van de instructie op verschillen tussen leerlingen is bij twee derde deel van de leraren zichtbaar.



**Tabel 9.2a**

Percentage lessen in het basisonderwijs waar het didactisch handelen voldoende of niet beoordeeld is (n 2011/2012=1.913)

	2010/2011	2011/2012
<b>Basisvaardigheden</b>		
De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof	90	89
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer	95	94
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten	93	92
<b>Complexere vaardigheden</b>		
De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen	69	67
De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen	76	75
De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen	83	85
De leraren volgen en analyseren de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen	68	72
De school voert de zorg planmatig uit	68	69

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Onvoldoende planmatige zorg** • Ongeveer zeven op de tien leraren volgen systematisch de ontwikkeling van de leerlingen. Deze leraren maken analyses van de voortgang en van de belemmeringen die bij sommige leerlingen optreden in die voortgang. De overige 30 procent doet dit niet en heeft daarmee geen duidelijk beeld van de leerbehoeften van de leerlingen in de klas. De zorg die ze bieden aan leerlingen is daarbij onvoldoende planmatig vormgegeven.

**Verschillen tussen leraren** • Op basis van de indeling in basisvaardigheden en complexere vaardigheden is het mogelijk groepen leraren te onderscheiden. In tabel 9.2b staan vier groepen onderscheiden: (1) leraren die geen van de basisvaardigheden beheersen, (2) leraren die niet alle basisvaardigheden beheersen, (3) leraren die de basisvaardigheden wél beheersen, maar niet alle complexere vaardigheden, en (4) leraren die de basis- en de complexere vaardigheden beheersen.

**Tabel 9.2b**

Percentage basisschoolleraren naar vaardigheidsbeheersing (n 2011/2012=1.913)

	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Drie basisvaardigheden onvoldoende	2	2	2
Ten minste één basisvaardigheid onvoldoende	11	12	15
De basisvaardigheden voldoende, complexere vaardigheden niet allemaal	46	44	46
De basisvaardigheden en complexere vaardigheden allemaal voldoende	41	42	37
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

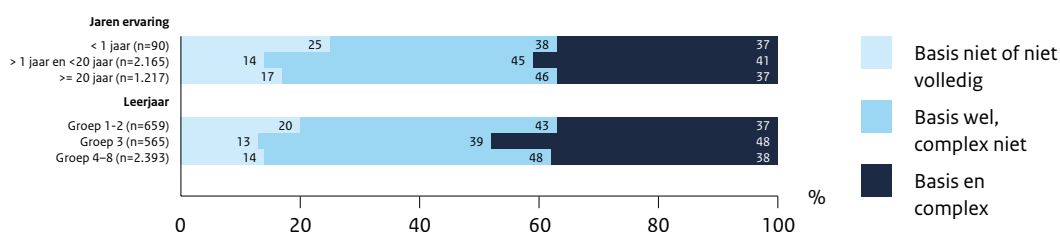
**Lichte daling beide vaardigheidsniveaus** • De overeenstemming tussen de resultaten in de drie schooljaren is duidelijk. Het percentage leraren dat zowel de basisvaardigheden als de complexe vaardigheden beheerst is het afgelopen jaar licht gedaald.

### Vaardigheden van specifieke groepen

**Beginnende leraren** • De beginnende leraren vormen een gevarieerde groep. Een derde deel van de beginnende leraren laat tijdens de lessen zien over zowel de basisvaardigheden als de complexere vaardigheden te beschikken. Tegelijkertijd beheerst een kwart van de beginnende leraren niet alle basisvaardigheden. Een deel van hen heeft zich na een jaar de basisvaardigheden eigen gemaakt. In de onderzoeksliteratuur is sprake van brede overeenstemming dat beginnende leraren zich in hun inductiefase een aantal basisvaardigheden eigen moeten maken (zie o.a. Rivkin, Hanushek en Kain, 2005; Jacob, 2007; Kyriakides, Creemers en Antoniou, 2009; Van de Grift, Van der Wal en Torenbeek, 2011; OECD, 2011). Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat maar een kwart van de beginnende docenten zich expliciet richt op professionalisering van de basisvaardigheden (Inspectie van het Onderwijs, 2013).

**Figuur 9.2a**

Percentage basisschoolleraren naar vaardigheidsbeheersing, uitgesplitst naar groepen leraren in 2009/2010-2011/2012



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Ervaren leraren** • Leraren die langer dan twintig jaar lesgeven, hebben eveneens een ander niveau van vaardigheidsbeheersing. Deze leraren hebben iets minder vaak dan de gemiddelde leraar de basisvaardigheden op orde. Ze beheersen deze vaardigheden wel vaker dan beginnende leraren. Maar net als beginnende leraren laten ervaren leraren niet altijd beheersing van de complexe vaardigheden zien. Ook deze groep is gevarieerd in samenstelling. Het gaat om leraren die grofweg tussen de 40 en 65 jaar oud zijn. Onderzoek zal moeten uitwijzen wat de oorzaken zijn van de verschillende beheersingsniveaus. Te denken valt aan motivatie of wellicht cohorteffecten.

**Leraren groep 3** • In groep 3 staan duidelijk vaker leraren voor de klas die ook de complexere vaardigheden beheersen (48 procent) dan in de andere groepen. Dat hangt waarschijnlijk samen met het belang dat scholen hechten aan een goede start van de leerlingen in groep 3. In groep 1 en 2 staan juist iets vaker leraren die niet duidelijk uitleggen, geen taakgerichte werksfeer realiseren en leerlingen niet actief betrekken.

**Tabel 9.2c**

Indeling basisscholen naar vaardigheidsbeheersing leraren in 2010/2011-2011/2012, naar kwaliteit scholen (n=695)

	Scholen met basiskwaliteit	(Zeer) zwakke scholen	Totaal
Basisvaardigheden in minder dan 75 procent van de lessen	20	65	21
Basisvaardigheden in 75 procent of meer van de lessen	54	20	53
Basis- en complexere vaardigheden in 75 procent of meer van de lessen	26	15	26
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## Oordelen op schoolniveau

**Verschillen tussen scholen** • Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen scholen in de mate waarin de leraren de basisvaardigheden en complexere vaardigheden beheersen. Op een kwart van de scholen werken veel leraren die zowel de basis- als de complexere vaardigheden beheersen. Van elke vijf scholen is er een waar juist relatief veel leraren werken die de basisvaardigheden niet beheersen (tabel 9.2c).

**Leraren op (zeer) zwakke scholen** • De inspectie ziet een ander patroon bij de zwakke en zeer zwakke scholen. Op zwakke en zeer zwakke scholen werken meer dan twee keer zo vaak veel leraren die de basisvaardigheden niet allemaal beheersen (tabel 9.2d). Het aandeel leraren dat de complexere vaardigheden beheerst, is op deze scholen in verhouding weer heel laag. Het is te verwachten dat hier meer zwakkere leraren werken, maar dit beeld geeft wel een heel scherpe illustratie van het probleem. Overigens moet hierbij wel rekening gehouden worden met het feit dat de groep zwakke en zeer zwakke scholen zeer klein is (20 scholen).

**Tabel 9.2d**

Gemiddeld percentage leraren naar vaardigheidsbeheersing per school, uitgesplitst naar kwaliteit scholen in 2010/2011 - 2011/2012 (n=695)

	Scholen met basiskwaliteit	(Zeer) zwakke scholen	Totaal
Basisvaardigheden niet of niet allemaal voldoende	15	43	16
De basisvaardigheden voldoende, complexere vaardigheden niet allemaal	45	34	45
De basisvaardigheden en complexere vaardigheden allemaal voldoende	40	23	39
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## 9.3 Leraren in het voortgezet onderwijs

**Basisvaardigheden bij meeste leraren** • In de afgelopen drie schooljaren zijn er in het voortgezet onderwijs ruim drieduizend lessen beoordeeld bij afdelingen van alle schoolsoorten (tabel 9.3a). Net als in het basisonderwijs leggen verreweg de meeste leraren in het voortgezet onderwijs goed uit, realiseren ze een taakgerichte werksfeer en betrekken ze leerlingen actief bij de les (de basisvaardigheden). Het percentage leraren dat deze vaardigheden tijdens de les laat zien, varieert van 70 tot 90. Bij 92 tot 96 procent van de lessen was sprake van een duidelijke uitleg. Een taakgerichte werksfeer werd bij 86 tot 96 procent van de lessen vastgesteld. Het actief betrekken van de leerlingen was iets minder vaak voldoende: bij 75 tot 92 procent van de lessen betrok de leraar de leerlingen actief.

**Complexere vaardigheden** • Bij de complexere vaardigheden is de variatie groot. Het percentage voldoende lessen varieert daar van 44 tot 93. Over het algemeen gaan leraren na of de leerlingen de uitleg begrijpen. Het geven van inhoudelijke feedback is ook gebruikelijk, maar wordt in een klein deel (11 tot 21 procent) van de lessen toch als onvoldoende beoordeeld. Afstemming is het minst vaak zichtbaar in de lessen in het voortgezet onderwijs. Afhankelijk van de indicator en de schoolsoort wordt deze vaardigheid bij slechts de helft tot ruim drie kwart van de lessen als voldoende beoordeeld.

**Leraren praktijkonderwijs** • De leraren in het praktijkonderwijs springen er op vrijwel alle vaardigheden op een positieve manier uit. Hun resultaten vertonen meer gelijkenis met die van de leraren uit het basisonderwijs. Vergeleken met hen leggen de docenten in het praktijkonderwijs beter uit en stemmen ze hun instructie beter af. Wat betreft de afstemming van verwerkingsopdrachten en onderwijstijd doen hun collega's in het basisonderwijs het weer iets beter.

**Tabel 9.3a**

Percentage lessen in het voortgezet onderwijs waar het didactisch handelen voldoende of niet beoordeeld is, in 2009/2010 (havo en vwo), 2010/2011 (beroepsgerichte leerwegen van het vmbo) en in 2011/2012 (praktijkonderwijs en gemengde/theoretische leerweg vmbo) (n= 3.387)

	Praktijk- onderwijs	Beroeps- gerichte leerwegen vmbo	Gemengde/ theoretische leerweg vmbo	Havo	Vwo
	n=164	n=976	n=1.098	n=588	n=561
<b>Basisvaardigheden</b>					
De leraren geven duidelijke uitleg van de leerstof	96	93	92	93	96
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer	96	87	86	89	92
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten	92	81	75	76	83
Alle basisvaardigheden voldoende	90	76	70	72	79
<b>Complexere vaardigheden</b>					
De leraren gaan na of de leerlingen de uitleg en/of de opdrachten begrijpen	93	88	86	89	89
De leraren geven de leerlingen inhoudelijke feedback	85	85	79	85	89
De leraren stemmen de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen	79	69	51	59	59
De leraren stemmen de verwerkingsopdrachten af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen	71	61	44	52	52
De leraren stemmen de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen	77	72	66	50	60
Alle complexere vaardigheden voldoende	56	50	33	31	32

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Leraren overige schoolsoorten** • Het blijkt dat een kwart van de leraren in de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo en in het havo er niet voor kan zorgen dat leerlingen actief betrokken zijn bij de les. Maar ook 20 procent van de leraren in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo en in het vwo krijgt dit niet voldoende voor elkaar. De leraren in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo doen het relatief goed op de vaardigheden die te maken hebben met afstemming.

**Lastige leerlingen geen excuus** • In het voortgezet onderwijs (en met name in de gemengde/theoretische leerweg van het vmbo en het havo) zijn leerlingen minder vaak actief bij de les betrokken dan in het basisonderwijs (92 procent voldoende). Als argument daarvoor wordt wel genoemd dat de leerlingen in het voortgezet onderwijs duidelijk verschillen van leerlingen uit het basisonderwijs: ze zijn bijvoorbeeld aan het puberen en zijn met veel andere dingen bezig (Messing en Wienke, 2010; Crone, 2008). Het vraagt daardoor meer van leraren om deze leerlingen tot leren te brengen. Toch speelt de docent een belangrijke rol in het motiveren en activeren van leerlingen. Hoewel de indicator geformuleerd is in termen van leerlinggedrag ('Leerlingen zijn actief ...'), wordt dus feitelijk de mate waarin de leraar dat bewerkstelligt, beoordeeld. De inspectie ziet deze indicator dan ook als een basisvaardigheid van leraren.

### Verschillen tussen schoolsoorten

**Vaardigheidsgroepen** • Net als in het basisonderwijs zijn leraren in het voortgezet onderwijs ingedeeld op basis van de beheersing van basisvaardigheden en complexere vaardigheden (tabel 9.3b).

**Tabel 9.3b**

Percentage leraren in het voortgezet onderwijs naar vaardigheidsbeheersing, uitgesplitst naar schoolsoort (n= 3.387)

	Praktijk- onderwijs	Beroeps- gerichte leerwegen vmbo	Gemengde/ theoretische leerweg vmbo	Havo	Vwo
Drie basisvaardigheden onvoldoende	2	3	4	2	1
Ten minste één basisvaardigheid onvoldoende	9	22	26	26	20
De basisvaardigheden voldoende, complexere vaardigheden niet	34	31	41	44	50
De basisvaardigheden en complexere vaardigheden voldoende	55	44	29	28	29
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

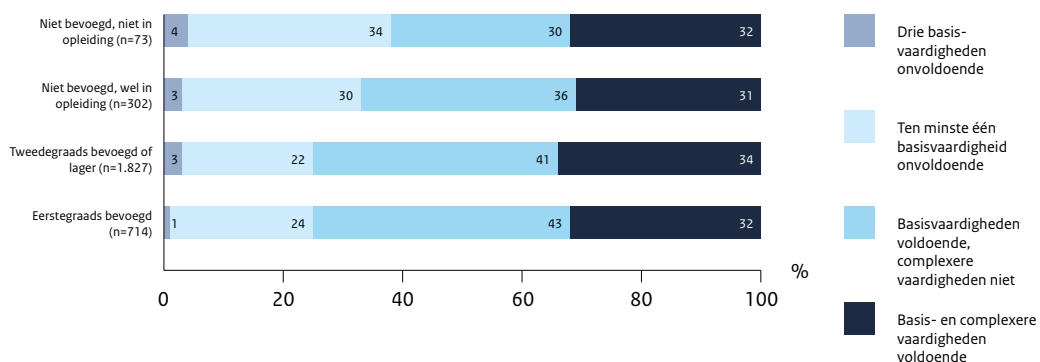
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Leraren praktijkonderwijs** • De kwaliteit van de lessen wijkt ook hier in het praktijkonderwijs in positieve zin af van de andere schoolsoorten in het voortgezet onderwijs. Bijna 90 procent van de leraren beheerst de drie basisvaardigheden en ruim de helft (55 procent) beheerst zowel de basis- als de complexere vaardigheden. Wellicht komt dit (mede) doordat hier veel leraren werken met een pabo-achtergrond en een aantekening speciaal onderwijs, die goed aansluit bij het type leerlingen.

**Vmbo en havo** • Ook in de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo beheersen relatief veel leraren (44 procent) de complexere vaardigheden, zoals het omgaan met verschillen tussen leerlingen. Afstemming en maatwerk zijn in deze schoolsoorten ook meer gangbaar en onderdeel van de lesorganisatie dan in andere schoolsoorten. De percentages bij de gemengde/theoretische leerweg in het vmbo komen sterk overeen met die bij het havo.

**Figuur 9.3a**

Percentage leraren naar vaardigheidsbeheersing in het voortgezet onderwijs, uitgesplitst naar bevoegdheid (n= 2.916)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Bevoegde leraren vaak betere leraren** • De verschillen die optreden in het voortgezet onderwijs hangen samen met de bevoegdheid van de leraar (figuur 9.3a). De niet-bevoegde leraren, of ze nu in opleiding zijn of niet, beheersen minder vaak de basisvaardigheden dan de bevoegde leraren. Van de niet-bevoegde leraren lijkt een derde deel niet over de basisvaardigheden te beschikken, waar dat van de bevoegde leraren een kwart is. Waar het gaat om de complexere vaardigheden zijn er nauwelijks

verschillen tussen bevoegde en onbevoegde leraren. Verder valt op dat de verschillen tussen tweede- en eerstegraadsbevoegden gering zijn.

## 9.4 Leraren in het (voortgezet) speciaal onderwijs

**Basisvaardigheden vaak voldoende, uitleg aandachtspunt** • In het (voortgezet) speciaal onderwijs lijken de verschillen tussen leraren het grootst. Dit concludeert de inspectie op basis van 236 lesobservaties in de vier clusters. Deze lesobservaties zijn niet representatief voor de sector. De observaties hebben voornamelijk plaatsgevonden in het speciaal onderwijs en nauwelijks in het voortgezet speciaal onderwijs. Bij de meeste lessen tonen leraren dat ze de basisvaardigheden voldoende beheersen. Toch is de uitleg bij bijna 20 procent van de leraren onvoldoende. Dit percentage ligt hoger dan in andere sectoren. Een duidelijke uitleg is juist een vaardigheid die voor de zwakkere leerlingen in het speciaal onderwijs van groot belang is.

**Complexere vaardigheden minder vaak voldoende dan in basisonderwijs** • Ook afstemming is belangrijk in het speciaal onderwijs. Twee derde van de leraren stemt de instructie en de verwerkingsopdrachten af op de verschillen in onderwijsbehoefte tussen de leerlingen. Ongeveer 80 procent van de leerlingen krijgt binnen de leerroute het aanbod dat zij nodig hebben.

**Vergelijking basisonderwijs** • In het (voortgezet) speciaal onderwijs beheersen iets meer leraren zowel de basis- als de complexere vaardigheden dan in het basisonderwijs. Het is echter wel zo dat de complexere vaardigheden in het basisonderwijs door een groter aantal indicatoren wordt gedefinieerd. Tegelijkertijd lijkt het percentage leraren dat nog niet alle basisvaardigheden beheerst, in het speciaal onderwijs iets groter.

## 9.5 Leraren in het middelbaar beroepsonderwijs

**Verschillen in vaardigheden** • In het middelbaar beroepsonderwijs valt vooral het grote verschil tussen de basisvaardigheden en de complexere vaardigheden op. Bij drie kwart van de lessen is sprake van een duidelijke uitleg en andere zichtbare basisvaardigheden, terwijl de complexere vaardigheden slechts bij een kwart van de lessen zichtbaar is. Dit concludeert de inspectie op basis van een beoordeling van in totaal 333 lessen op de steekproef van opleidingen. De gebruikte indicatoren kennen ook hier een sectorspecifieke invulling.

**Basisvaardigheden vaak voldoende** • Voor elk van de basisvaardigheden geldt dat de meeste docenten in het mbo deze laten zien. Het gaat hier om zes van de zeven of zelfs negen van de tien docenten. Ongeveer drie kwart van de docenten toont aan alle drie de basisvaardigheden op voldoende niveau te beheersen. Dit is een hoge score, vergelijkbaar met die van de leraren in het voortgezet onderwijs.

**Complexere vaardigheden verbeterpunt** • Relatief veel docenten zouden het programma en de verwerking daarvan beter af kunnen stemmen op de doelgroep en/of de individuele studenten in een leergroep. Bij drie kwart van de lessen werd ten minste een van de complexe vaardigheden als onvoldoende beoordeeld. Het geven van feedback komt relatief vaak voor, maar behoort niet automatisch tot het handelingsrepertoire van een docent. Leraren in het voortgezet onderwijs vinden de toepassing van de complexere vaardigheden ook moeilijk, maar doen dit toch vaker dan de docenten in het mbo.

## 9.6 Focus op verbetering en professionalisering

**Veel ruimte voor verbetering** • Gerichte verbetering van de kwaliteiten van leraren (teams) draagt bij aan de verbetering van het onderwijs voor leerlingen. De uitkomsten van de in de vorige paragraaf beschreven lesobservaties laten zien dat er ruimte voor verbetering is, zeker gezien de grote verschillen tussen leraren binnen scholen en teams. Leraren spelen hierin een cruciale rol. Het veronderstelt ook een effectieve wisselwerking tussen de professionele ruimte van leraren en de schoolleiding (onderwijskundig leiderschap).

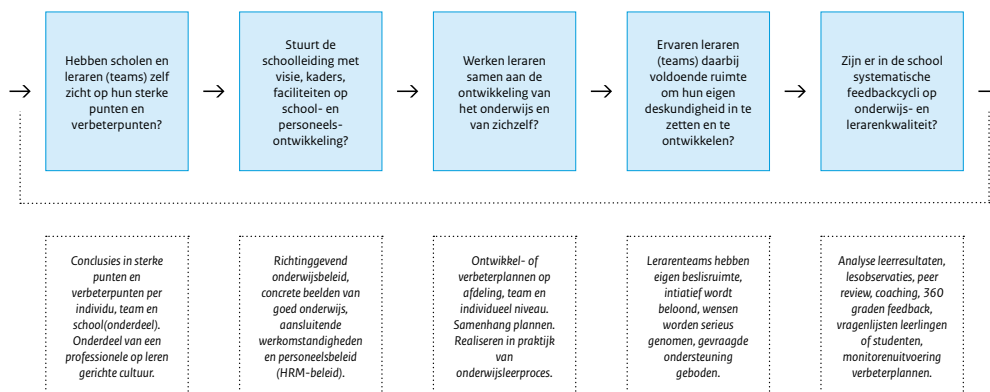
**Professionele ruimte** • In 2007 heeft de Commissie Leraren aanbevelingen gedaan om de positie van de leraar te versterken en het beroep van leraar aantrekkelijker te maken. Een van de aanbevelingen in het rapport heeft betrekking op de ontwikkeling van de 'professionele ruimte' van leraren en docenten. Professionele ruimte is de ruimte of de interne zeggenschap van docenten bij het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig onderzoek en kwaliteitsbeleid (definitie convenanten). Het is de ruimte voor de leraar om (binnen een professionele organisatie) zijn expertise te benutten ten gunste van onderwijskwaliteit. Het gaat dan om de ruimte om te beslissen over de onderwijshouding, de onderwijsinrichting (didactisch, pedagogisch en organisatorisch) en de professionele ontwikkeling (definitie Onderwijscoöperatie).

**Dimensies professionele ruimte en gedrag** • Bij professionele ruimte hoort professioneel gedrag hoort professioneel gedrag, met als kern focus op het leveren van kwaliteit en de verbetering daarvan. Bij dit professioneel gedrag worden vaak drie dimensies onderscheiden:

- betrokkenheid en zeggenschap bij het onderwijsbeleid;
- samenwerking en dialoog rondom onderwijsvoorbereiding en -uitvoering;
- balans tussen verantwoordelijkheid dragen en verantwoording afleggen.

**Professioneel gedrag en focus op verbetering** • De inspectie heeft het afgelopen jaar een verkennend onderzoek gedaan naar leraren in de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs, expertisecentra en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2013). Centraal in dit verkennende onderzoek staat het professionele gedrag van leraren en de mate waarin leraren zich richten op verbetering van zichzelf en hun onderwijs, al dan niet in teamverband. Ook de wijze waarop leraren hierbij ondersteund en gefaciliteerd worden, heeft een belangrijke plek in het onderzoek. Hierbij is het schema uit figuur 9.6a als basis genomen.

**Figuur 9.6a**  
Kwaliteitscyclus professionalisering en schoolontwikkeling



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Focus op verbetering** • In het hart van het schema staat de verbetering van het onderwijs en het leren van de leraren zelf dat daarvoor nodig is. Leraren werken hierbij samen aan de verbetering van het onderwijs en van zichzelf (blok 3). Ze hebben daarbij voldoende ruimte nodig om zelf met het onderwijs aan de slag te gaan (blok 4), waarbij de school of opleiding voldoende richting en faciliteiten biedt (blok 2). De richting van de verbeteracties op individueel, team- en schoolniveau wordt idealiter gebaseerd op een analyse van sterke punten en verbeterpunten (blok 1), die weer ontleend zijn aan de tot dusver bereikte voortgang en kwaliteit (blok 5). De figuur laat zien dat er idealiter sprake is van een cyclisch proces waarbij verbeteracties op het terrein van personeel en schoolkwaliteit sterk samenhangen (schoolontwikkeling is personeelsontwikkeling).

De professionele ruimte (en zeggenschap) op zich is geen onderwerp van onderzoek geweest, de focus ligt op verbetering van het onderwijs. Centraal staat de betrokkenheid van leraren (teams) bij hun eigen onderwijs en de nieuwsgierigheid naar de kwaliteit en effecten daarvan, die gericht wordt omgezet naar verbeterinitiatieven. Aspecten van de professionele ruimte komen in elk van de vijf blokken terug.

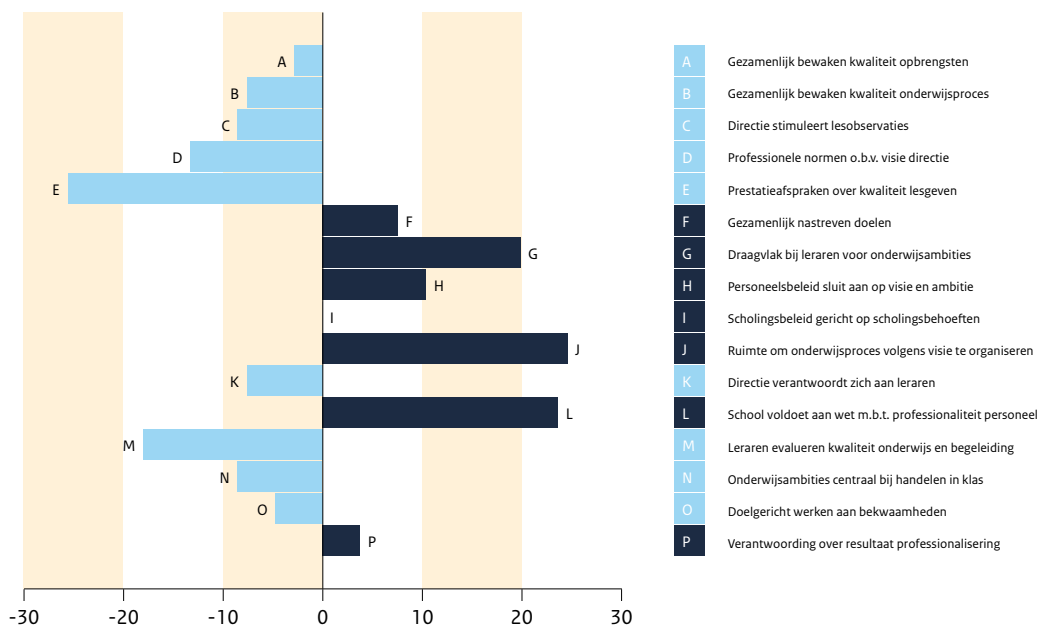
**Inhoud en opzet onderzoek leraren** • Het onderzoek richtte zich op evaluatie van de kwaliteit, feedback, professionalisering, ontwikkelingsruimte en sturing. Achtereenvolgens zullen de voornaamste conclusies op elk van deze onderdelen besproken worden. Het onderzoek naar leraren had een verkennend karakter en is niet uitgevoerd bij representatieve steekproeven. De uitkomsten geven dus geen landelijk representatief beeld, maar laten interessante ontwikkelingen zien. Voor dit Onderwijsverslag zijn de uitkomsten gevalideerd door gesprekken met panels van leraren, schoolleiders en bestuurders.

### Evaluatie van kwaliteit

**Professionele schoolcultuur** • Een professionele schoolcultuur veronderstelt dat scholen en leraren voldoende zicht hebben op hun sterke en zwakte punten. Het gaat dan om hoe goed leraren het individueel doen, maar ook om hoe het team presteert.

**Figuur 9.6b**

Beoordeling basisscholen, overzicht van de relatieve beoordeling op een reeks van indicatoren (n=107)



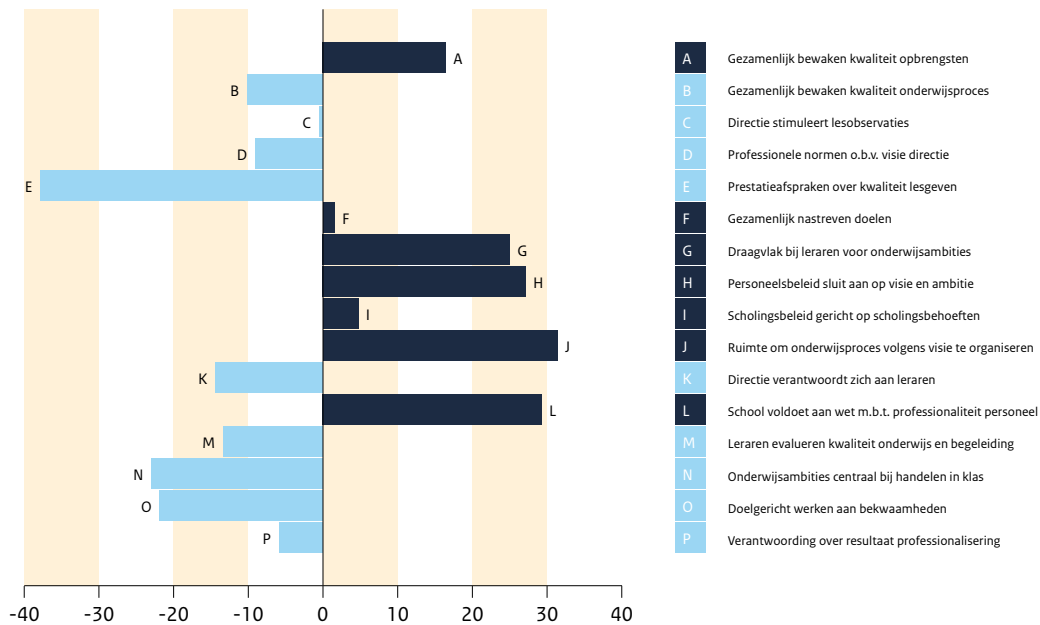
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013



**Weinig leraren basisonderwijs evalueren kwaliteit** • In het onderzoek zijn zestien indicatoren beoordeeld. Figuur 9.6b toont de mate waarin deze indicatoren zichtbaar waren op basisscholen. De afzonderlijke onderdelen zijn hierbij onderling met elkaar vergeleken. Het onderdeel ‘leraren evalueren kwaliteit’ was op de onderzochte basisscholen minder vaak zichtbaar dan de meeste andere indicatoren. Een groot deel van de leraren in het basisonderwijs meent dat de schoolleiders voldoende zicht hebben op de pedagogische en didactische kwaliteiten van de leraren, al geldt dit niet voor alle schoolleiders.

**Evaluatie kwaliteit in voortgezet onderwijs niet gangbaar** • In het voortgezet onderwijs geven leraren aan dat sterke en zwakke punten vaak niet expliciet benoemd worden. Ook hier blijkt het evalueren van de kwaliteit door leraren minder gangbaar dan de meeste andere onderzochte onderdelen in het onderzoek (figuur 9.6c). Verder ontbreekt het op een deel van de scholen in het voortgezet onderwijs aan goede feedback op basis van bijvoorbeeld lesobservaties en leerlingenuitkomsten.

**Figuur 9.6c**  
Beoordeling scholen in het voortgezet onderwijs, overzicht van de relatieve beoordeling op een reeks van indicatoren (n=54)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2013

**Minder feedback door leraren mbo** • Dit laatste geldt ook voor het mbo. In het mbo reflecteert een derde deel van de docenten op hun functioneren naar aanleiding van feedback vanuit de instelling (onder andere op basis van lesobservaties). Feedback is hier echter minder gangbaar dan in het basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs (zie ook hieronder).

**Zelfevaluatie door leraren basisonderwijs** • Leraren in het basisonderwijs hebben zelf hun sterke en zwakke punten benoemd (zelfevaluatie). Onderzocht is in hoeverre die punten overeenkomen met de oordelen van de inspecteur die de les heeft bezocht. Een eerste opvallende bevinding is dat bijna alle leraren in het basisonderwijs aangeven dat zij over voldoende kwaliteiten beschikken om hun werk goed te doen. De kwaliteitsverschillen tussen leraren die de inspecteurs zien, zijn minder zichtbaar in de kwaliteitsbeelden van de leraren zelf.

**‘Goede’ leraren** • Verder valt op dat de zelfevaluatie van leraren in het basisonderwijs die door de inspecteurs als ‘goed’ (dat wil zeggen: voldoende op alle indicatoren) beoordeeld worden, grotendeels overeenkomt met het oordeel van de inspecteurs. De sterke en zwakke punten die door de leraren en inspecteurs genoemd worden, komen redelijk overeen. Deze ‘goede’ leraren zien vaker dan de inspecteur verbeterpunten bij zichzelf en beoordelen zichzelf niet altijd op alle lesindicatoren voldoende, soms ook niet op punten waar de inspecteur dit wel doet. ‘Goede’ leraren komen vaker toe aan activiteiten om zich te professionaliseren. Ze consulteren bijvoorbeeld een collega bij problemen, coachen collega’s of worden zelf gecoacht. Vaak hebben ze plezier in hun werk en voelen ze zich gewaardeerd door de schoolleiding. Ze geven ook aan voldoende inbreng te hebben.

**Verbeterpunten van leraren** • De groep leraren in het basisonderwijs waarvan de les door de inspecteur op een of meerdere onderdelen onvoldoende is beoordeeld, ziet zichzelf meestal positiever dan de inspecteur. Deze leraren zien ook vaker verbeterpunten bij punten die de inspecteur wel als voldoende heeft beoordeeld. Kennelijk vinden leraren uit deze groep het moeilijker om hun sterke en zwakke punten in kaart te brengen.

**Zicht op eigen kwaliteit is voorwaarde** • Binnen een professionele, op leren (en verbeteren) gerichte cultuur is het belangrijk dat leraren zelf zicht hebben op hun eigen sterke en zwakkere punten (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Een deel van de leraren heeft niet voldoende zicht op hun sterke en zwakke punten.

### **Feedback op de kwaliteit van het lesgeven**

**Goede feedback blijkt forse opgave** • Een van de belangrijkste aanknopingspunten om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, is feedback op de manier van lesgeven. Feedback wint aan kracht als die op teamniveau is ingebed in bredere analyses van de resultaten van de leerlingen, als leraren elkaar ook feedback geven, als wordt nagegaan of eerder gestelde verbeterdoelen zijn gehaald en als de feedback aansluit op de koers van de school of instelling. Dit blijkt voor veel teams nog een forse opgave.

**Feedback op vrijwel alle basisscholen** • De schoolleiders van bijna alle basisscholen zeggen dat ze bij elke leraar een tot drie keer per jaar een les observeren. Ze doen dit om zicht te krijgen op het didactisch handelen, op het nakomen van (verbeter)afspraken of ter voorbereiding van een gesprek. Vrijwel alle leraren krijgen feedback naar aanleiding van de lesobservaties. Instrumenten om lessen te observeren zijn nog geen gemeengoed. Een op de drie basisscholen gebruikt structureel een kijkwijzer bij de lesobservaties. Het stimuleren van lesobservaties tussen leraren onderling is minder gebruikelijk in het basisonderwijs (figuur 9.6b). Dit aspect wordt minder vaak positief beoordeeld dan de andere indicatoren. Op de helft van de onderzochte scholen hebben leraren de mogelijkheid om bij elkaar in de groep te gaan kijken.

**Vaak feedback in (voortgezet) speciaal onderwijs** • In het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt op vrijwel alle scholen door de schoolleider (en intern begeleider) informatie verzameld over het didactisch handelen van alle leraren. Leraren krijgen bijna altijd feedback na een lesobservatie.

**Feedback in voortgezet onderwijs** • Op bijna alle onderzochte scholen in het voortgezet onderwijs vinden, volgens de bezoekende inspecteurs, lesbezoeken plaats. Op iets meer dan de helft van de scholen zijn de lesbezoeken gericht op het verzamelen van informatie over de kwaliteit van het didactisch handelen van leraren. De lesobservatie wordt meestal verricht door de schoolleiding. Vaak gaat het om lesbezoeken bij alle leraren, maar op een deel van de scholen worden alleen beginnende leraren, nieuw benoemde leraren en leraren met problemen in de lessen bezocht. De leraren krijgen doorgaans feedback op basis van de lesbezoeken, maar lang niet altijd gestructureerde feedback. De inspecteurs beoordelen de wijze waarop de school het pedagogisch-didactisch handelen van leraren beoordeelt bij de meeste scholen als voldoende tot goed. Het stimuleren van lesobservaties gebeurt niet meer of minder dan de andere onderzochte onderdelen (figuur 9.6c). Op een deel van de scholen doen collega’s uit hetzelfde team lesobservaties bij elkaar. Als er lessen worden geobserveerd, wordt in drie kwart van de gevallen een kijkwijzer gebruikt. Hierin staan didactische aandachtspunten en aandachtspunten die aansluiten op de bekwaamheidseisen van leraren centraal.

**Zicht op kwaliteit docenten in het mbo** • In het mbo heeft het management beperkter zicht op het functioneren en op de ontwikkeling van de docenten dan in de andere sectoren. Op minder dan een derde van de bezochte mbo-instellingen beoordeelt het management systematisch (onder meer door lesobservaties) de kwaliteit van het werk van docenten op het gebied van lesgeven, het afnemen en ontwikkelen van toetsen, studiebegeleiding en begeleiding bij de beroepspraktijkvorming (bpv). In een kwart van de teams vindt systematisch lesbezoek plaats met oordelen over het functioneren van de docent. Overigens worden in het mbo soms andere indicatoren gebruikt om inzicht te krijgen in het functioneren van docenten. Waar dit gebeurt, gaat het om leerprestaties van leerlingen, tevredenheids-enquêtes en studentenpanels. Toch analyseren ook weinig docenten hun eigen opbrengsten en toetsresultaten. Dit heeft gevolgen voor de reflectie op en eventuele aanpassing van het programma, maar het is ook een gemiste kans op een evaluatie van het rendement van de onderwijsactiviteiten.

**Wisselend beeld feedback** • Concluderend kan gesteld worden dat een groot deel van de leraren op basisscholen en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs feedback krijgt aan de hand van geobserveerde lessen. In het mbo gebeurt dit op minder dan de helft van de opleidingen. Op sommige scholen wordt structureel gebruikgemaakt van een kijkwijzer. De feedback die leraren krijgen, is ongeveer op de helft van de scholen gestructureerde feedback. Verder geldt voor alle sectoren dat een follow-up veelal ontbreekt.

### Scholing en andere professionaliseringsactiviteiten

**Professionalisering van leraren** • Om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, moeten zowel scholen als leraren investeren in de kwaliteit van de leraren (CPB, 2013; Van der Steeg en Gerritsen, 2013; Hattie, 2012). De kwaliteit van het lesgeven is cruciaal, maar die moet ingebed zijn in een breder kader van onderwijs- en schoolontwikkeling. Het professionaliseren van leraren kan op verschillende manieren: werken aan de ontwikkeling via scholing, werkopdrachten, projecten, ‘coaching on the job’, ‘peer coaching’ enzovoorts. In het verkennend onderzoek van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2013) is vooral ingezoomd op scholing. Dit is de vorm van professionalisering waar scholen doorgaans het eerst aan denken, maar scholing hoeft niet de meest effectieve vorm te zijn.

**Voorwaarden professionalisering op basisscholen** • Leraren van basisscholen krijgen over het algemeen voldoende tijd en geld om zich te scholen en te professionaliseren. In het basisonderwijs komen teamgerichte professionaliseringsactiviteiten relatief vaker voor dan in de andere sectoren. De gekozen activiteiten sluiten meestal inhoudelijk aan bij de visie, verbeterambities en verbeteractiviteiten van de school.

**Individuele scholing in basisonderwijs** • Nagenoeg alle basisscholen geven aan dat er ook ruimte is voor individuele docenten om zich te scholen. Op een kleine drie kwart van de scholen wordt de functie-mix (mede) gebruikt als stimulans voor leraren om zich te ontwikkelen en beter te presteren. Volgens de leraren is hun scholing lang niet altijd (in minder dan 60 procent van de gevallen) gericht op het verbeteren van de minder sterke pedagogische en didactische competenties. Ongeveer de helft van de leraren in het basisonderwijs zegt niet voldoende toe te komen aan individuele ontwikkeling, voornamelijk omdat ze het te druk hebben. De meeste leraren komen wel toe aan het volgen van individuele scholingen en cursussen. Er vindt eigenlijk altijd wel een evaluatie van de scholing plaats, maar toetsresultaten en leskwaliteit spelen hierin vaak geen rol. Het is ook opvallend dat in de helft van de gevallen de leraar die een individuele scholing heeft gevolgd geen terugkoppeling geeft aan het hele team.

**In voortgezet onderwijs vooral individuele scholing** • Ook in het voortgezet onderwijs verstaat men onder professionalisering vaak scholing. Hier wordt vooral individueel geschoold. Schoolleiders stellen doorgaans voldoende ruimte en faciliteiten voor externe scholingen beschikbaar. Het scholingsbeleid is in de helft van de gevallen gericht op door schoolleiding en leraar gezamenlijk vastgestelde scholingsbehoefte van leraren. Op een op de zeven scholen is dit in ontwikkeling. De meeste scholingsaanvragen komen van de leraren zelf. Deze aanvragen worden vaak gehonoreerd. De keuze van het onderwerp van de scholing is vaak vrijblijvend en lang niet altijd gericht op het verbeteren van de lesgevende activiteiten. Leraren zijn doorgaans betrokken, maar gebruiken scholing vaak niet om het eigen functioneren in de klas te verbeteren.

**Lerarenteams in mbo** • In het mbo neemt het werken in (leraren)teams een steeds belangrijkere plaats in. Dat geldt ook voor de professionaliseringsactiviteiten. De mbo-instellingen bieden ruime faciliteiten voor deskundigheidsbevordering. De helft van de mbo-instellingen heeft een interne academie. De deskundigheidsbevordering is echter nog weinig gericht op geconstateerde behoeften van docenten en hangt niet altijd samen met beleid.

**Niet altijd doelgericht professionaliseren** • Scholen faciliteren verschillende vormen van scholings- en professionaliseringsactiviteiten. Vooral scholing is populair; andere professionaliseringsactiviteiten worden niet zo vaak bewust ingezet of niet expliciet aan leerdoelen gekoppeld. Ook valt op dat de scholings- en professionaliseringsactiviteiten niet altijd gericht zijn op hoe de individuele leraren beter leren lesgeven, laat staan op hoe groepen leraren of teams dat doen. Van doelgericht professionaliseren is lang niet altijd sprake (figuur 9.6b en 9.6c).

**Van elkaar leren** • In enkele panelbijeenkomsten is aan leraren uit verschillende sectoren de vraag voorgelegd op welke manier zij van elkaar kunnen leren. Het creëren van een 'open deur'-cultuur door de leraren zelf en het inbouwen van intervisiemomenten worden als belangrijkste aspecten genoemd. Verder wordt het durven aanspreken van collega's als het goed gaat maar ook als het minder goed gaat, gezien als een belangrijke manier waarop leraren van elkaars vakmanschap kunnen leren. Leraren leren ook van elkaar door de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op de school of afdeling waar ze werken.

**Elkaars lessen bezoeken** • Volgens de panels hebben leraren te weinig gelegenheid om van elkaar te leren, omdat tijd en financiële ruimte ontbreken. In het basisonderwijs, bijvoorbeeld, geven leraren op dezelfde tijden les. Beschikbare tijd komt niet vanzelf, maar moet georganiseerd worden. Een andere reden die in de panels genoemd wordt, is een gebrek aan zelfvertrouwen bij sommige leraren. Deze leraren willen liever niet geobserveerd worden door collega's; ze zijn bang dat collega's komen om hen te beoordelen in plaats van om goede ideeën op te doen.

### Ruimte voor ontwikkeling

**Genoeg ruimte, weinig tijd** • Leraren zijn over het algemeen positief over de ruimte en de faciliteiten om gericht te werken aan de verbetering van het onderwijs en aan hun eigen professionalisering (figuur 9.6b en 9.6c). Dit geldt voor alle onderwijssectoren. In het mbo vinden de meeste leraren dat ze voldoende ruimte krijgen en hebben, zeker voor de individuele beroepsbeoefening. Sommige mbo-leraren vinden wel dat de nadruk erg gelegd wordt op de implementatie van het actieplan van de overheid Focus op vakmanschap (OCW, 2011a). Verder geeft de helft van de leraren aan dat ze door de werkdruk en organisatorische belemmeringen niet aan professionalisering en scholing toekomen. Er wordt dus veel ruimte geboden, maar niet altijd tijd. Mede op basis van de panelbijeenkomsten rijst de vraag of de ruimte, die er krachtens cao's voor professionalisering is, altijd benut wordt.

**Leraren vinden professionalisering geen verplichting** • Er blijkt ook sprake van autonomie en vrijblijvendheid als het gaat om professionalisering. De ambitie van de leraar speelt vaak een rol in de keuze voor scholings- en andere professionaliseringsactiviteiten. Hierbij vallen twee zaken op. De eerste is dat veel leraren professionalisering beschouwen als iets wat je 'kunt doen' en niet als een verplichting. Leraren krijgen over het algemeen ook weinig begeleiding en richting als het gaat om keuzes in scholings- en professionaliseringsactiviteiten. Daarnaast valt op dat ongeveer de helft van de leraren de onderwijsambities van de school niet centraal stelt bij hun professionalisering. De professionaliseringsactiviteiten zijn daarmee vaak nauwelijks gericht op het verbeteren van bekwaamheden en competenties die nodig zijn om de visie en de ambities van de school te verwezenlijken. Volgens de vaksecties in het voortgezet onderwijs worden de bevindingen uit de lesobservaties weinig gebruikt om scholingsactiviteiten te bepalen.

## Sturing op verbetering van het onderwijs en het personeel

**Concrete onderwijsambities** • De sturing op de onderwijs- en de personeelsontwikkeling verschilt sterk per sector, maar het initiatief ligt meestal bij de schoolleiding. Verbeterplannen worden bijvoorbeeld op de meeste scholen in het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs voorbereid door de schoolleiding en vervolgens voorgelegd aan de docenten. Figuur 9.6b laat zien dat de meeste basisscholen hun visie op onderwijs vertaald hebben naar concrete onderwijsambities. Vaak is ook het nodige draagvlak verkregen. De leraren voelen zich vrijwel allemaal medeverantwoordelijk voor het behalen van de schoolontwikkelingsdoelen. Figuur 9.6b laat ook zien dat de visie en ambities vaak niet vertaald worden naar normen voor leraren. Ook wordt op lang niet alle scholen gereflecteerd of de onderwijsambities ook behaald worden.

**Visie met draagvlak in voortgezet onderwijs** • Op veel scholen voor voortgezet onderwijs is er ook een visie met draagvlak, maar is er wat minder vaak sprake van een gezamenlijk doel (figuur 9.6c). Ook ontbreekt het aan systematische afstemming tussen de verbeterdoelen van de school, de individuele ontwikkeldoelen van leraren en het meer algemene personeelsbeleid van de school. Dit algemene personeelsbeleid sluit weliswaar vaak aan op de onderwijsvisie en de onderwijsambities van de school (in drie kwart van de gevallen), maar bereikt op twee derde van de scholen niet de werkvloer van de leraren. Veel scholen hebben een algemeen HRM-beleid dat nauwelijks is toegespitst op de professionele ontwikkeling van de leraar en de rol die de schoolleiding daarin dient te hebben (in het kader van het onderwijskundig leiderschap). De leraren stellen de onderwijsambities van de school op slechts een kwart van de scholen centraal bij hun handelen in de klas. Op de helft van de scholen wordt dit helemaal niet gedaan en de rest is in ontwikkeling.

**Vertaalslag naar concrete aanpak moeilijk in mbo** • Ook in het mbo hebben instellingen moeite een combinatie te vinden tussen deskundigheidsbevordering van de unit en die van de docenten. Er wordt nog weinig systematisch geanalyseerd welke competenties nodig zijn, bijvoorbeeld vanwege specifieke speerpunten in het onderwijskundig beleid of vanwege geconstateerde lacunes in competenties in een team. In plannen voor deskundigheidsbevordering zit daarom vrijwel nooit een afweging van behoeften van unit en individuele docenten. De meerderheid van de leraren (teams) in het mbo zegt een helder concept voor goed onderwijs en professionalisering te hebben. Van een vertaalslag naar het pedagogisch-didactisch handelen van leraren in concrete situaties is veel minder sprake. Slechts een klein deel van de instellingen heeft concrete afspraken gemaakt over de geschikte didactische aanpak voor de betreffende doelgroep. De instellingen vinden sturing op deskundigheidsbevordering wel degelijk belangrijk, evenals onderwijskundig beleid. Duidelijkheid over de gewenste pedagogisch-didactische aanpak geeft de leraren houvast voor hun professionele ontwikkeling. In de praktijk ontbreekt het hier dus vaak aan. Ook wordt het effect van de verbeteractiviteiten vaak niet systematisch geëvalueerd.

**Bekwaamheidsdossiers** • Wettelijk is vastgelegd dat elke leraar een bekwaamheidsdossier moet hebben. Omdat er geen vormvoorschriften zijn gedefinieerd, is er onduidelijkheid over de vraag of dat in de praktijk ook zo is. Ruim drie kwart van de leraren in het basis- en (voortgezet) speciaal onderwijs vindt dat een bekwaamheidsdossier bijdraagt aan het verbeteren van hun leraarschap en dat het ze voorbereidt op verdere stappen in de loopbaan. Overigens ziet meer dan de helft van de leraren in het basis- en het (voortgezet) speciaal onderwijs het bekwaamheidsdossier (ook) als een administratieve verplichting. Veel schoolleiders, die verantwoordelijk zijn voor de bekwaamheidsdossiers, geven aan dat er een bekwaamheidsdossier is of dat dit nog in ontwikkeling is.

**Gebrek aan samenhang** • Het onderwijskundig beleid en het personeelsbeleid vertonen op veel scholen en instellingen nog onvoldoende samenhang. Visie en onderwijsambities zijn lang niet altijd vertaald naar professionele, concrete en observeerbare normen voor het handelen van de leraren in en buiten de klas. Ook zijn er weinig scholen en instellingen die de effecten van de verbeterinspanningen op personeelsgebied systematisch evalueren. In het basisonderwijs zijn deze zaken beter op orde dan in de andere sectoren.

### Tot slot

**Niet altijd focus op verbetering** • Het (al dan niet in teamverband) gericht werken aan verbetering van de leskwaliteit is nog lang geen gemeengoed. Professionaliseringsactiviteiten als coaching on the job, peer review, samen met collega's het onderwijs ontwikkelen en evalueren zijn niet op alle scholen gangbaar. Verder is er op een deel van de scholen te weinig tijd en focus om de verbeterinspanningen door individuele leraren en school goed te organiseren.

**Gericht op lesgeven** • Onderzoek toont aan dat professionaliseringsactiviteiten vooral tot beter onderwijs leiden als ze gekoppeld zijn aan de praktijk van het lesgeven (zie o.a. Hattie, 2012; Slavin, 2008; Elmore, 2000). Een recente studie van het CPB (2013) laat daarbij zien dat professionaliseringsactiviteiten die zijn gericht op het lesgeven, resulteren in betere leerprestaties van de leerlingen. Uit het inspectieonderzoek komt naar voren dat professionaliseringsactiviteiten lang niet altijd gericht zijn op betere lessen.

**Professionalisering verbinden aan schoolbeleid** • Professionalisering is in alle sectoren nog weinig planmatig, weinig gericht op geconstateerde tekortkomingen en behoeften en weinig ingericht in samenhang met ander beleid. Ook ontbreekt bijna altijd een systematische evaluatie met daaraan gekoppelde consequenties of vervolgacties. Het verbinden van de professionalisering van leraren aan het schoolbeleid is een belangrijk verbeterpunt. De al dan niet aanwezige professionele ruimte en het benutten daarvan kan daarbij een wezenlijke rol spelen.

**Relatie met kwaliteit scholen** • In het voortgezet onderwijs lijkt het erop dat de lessen beter zijn op scholen waar de schoolleiding en de leraren samen praten en werken aan wat ze goed onderwijs vinden voor hun school en waar ze op grond daarvan samen werken aan beter onderwijs. Verder is de kwaliteit van de gegeven lessen op zwakke en zeer zwakke scholen/afdelingen in het voortgezet onderwijs vaak niet goed én op de school zelf niet goed in beeld. Op (zeer) zwakke scholen is minder vaak sprake van observatie, terugkoppeling en feedback op gegeven lessen door de schoolleiding of door collega's. De inhoud en de omvang van professionaliseringsactiviteiten zijn op deze scholen onvoldoende gericht op het verbeteren van die leskwaliteit. Ook speelt de schoolleiding op deze scholen doorgaans geen actieve, stimulerende en richtinggevende rol.

## 9.7 Lerarenopleidingen

### Instroom en rendementen lerarenopleidingen

**Sterke daling instroom lerarenopleiding** • De afgelopen vijf jaar is de instroom in lerarenopleidingen in het hbo met ruim een vijfde afgenomen. Vooral de belangstelling voor een opleiding tot leraar basisonderwijs is veel minder geworden (Van Miltenburg, 2012). Het aandeel mbo'ers in de pabo is licht gedaald tot ongeveer een derde in 2010, terwijl het aandeel vwo'ers in dezelfde periode licht steeg naar iets boven de 10 procent. Het percentage instromers uit het havo blijft ongeveer hetzelfde, maar ze hebben wel een gemiddeld lager examencijfer dan de groep die voorheen instroomde (vaak een 6 gemiddeld). Voor studenten met een vwo-achtergrond geldt dat er steeds meer instromen die gemiddeld een 7 voor hun examen hadden.

**Rendementen** • De rendementen van de lerarenopleidingen zijn de afgelopen jaren gedaald, net als in het overige hbo. De rendementen liggen er gemiddeld lager dan die van andere hbo-opleidingen. Binnen de lerarenopleidingen is de uitval relatief hoog, vooral bij mbo'ers. De taal- en rekentoetsen en het bindend studieadvies dragen hieraan bij. Studenten noemen ook verkeerde studiekeuze, het niet uitkomen van verwachtingen en onvoldoende motivatie (OCW, 2011b).

### De kwaliteitsagenda Krachtig Meesterschap

**Monitor** • In september 2008 verscheen de nota 'Krachtig Meesterschap'. Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011 (OCW, 2008). In deze agenda zijn activiteiten benoemd die moeten bijdragen aan 'voldoende goede docenten voor Nederland'. De inspectie voerde een monitor uit op vier

onderwerpen. Voor veel onderwerpen is het nog te vroeg voor een antwoord op de vraag of de ontplooi-de activiteiten daadwerkelijk tot meer en betere leraren leiden (Inspectie van het Onderwijs, 2011).

**Ontwikkeling landelijke kennistoetsen** • In het proces van kwaliteitsverbetering van de leraren-opleidingen staat de invoering van de kennisbasissen bij de lerarenopleidingen centraal. Met landelijk overeengekomen kennisbasissen en –toetsen wordt de vakkennis geëxpliciteerd waarover een aan-komend docent moet beschikken. Daarmee wordt het kenniseindniveau landelijk vergelijkbaar. In de afgelopen jaren is landelijke overeenstemming bereikt over zo goed als alle kennisbasissen. Op dit moment worden landelijke kennistoetsen ontwikkeld. De daadwerkelijke implementatie van de kennisbasissen en –toetsen is nu in gang gezet, maar het zal nog wel enkele jaren duren voor ze voldoende zijn ingewerkt.

**Opleiden in de school neemt toe** • Opleiden in de school is een leerroute met een sterke praktijk-component: scholen voor basisonderwijs, voortgezet onderwijs en mbo leiden studenten op in de school, in nauwe samenwerking met de lerarenopleiding. Uit de monitor blijkt dat de kwantitatieve doelstelling is gehaald: binnen de door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) erkende partnerschappen Opleiden in de school werden in 2010/2011 bijna achtduizend studenten opgeleid. In 2011/2012 waren dat er 9.070 (Inspectie van het Onderwijs, 2011).

**Zorgen over kwaliteit** • Een structurele verankering van Opleiden in de school in kwalitatief opzicht is nog niet bereikt. De kwaliteitsborging van met name begeleiding en beoordeling is namelijk nog onvoldoende. De kwaliteit hiervan op de scholen is sterk wisselend en er zijn over het algemeen te weinig mechanismen om de kwaliteit van het werkplekleren te bewaken. Wel zijn er ook veel positieve punten: binnen de partnerschappen zijn afspraken gemaakt over taken en verantwoordelijkheden, is een overlegstructuur opgezet en worden begeleiders en schoolcontactpersonen geschoold. Betrokkenen zijn unaniem positief over Opleiden in de school: de afstand tussen school en opleiding is kleiner geworden en de opleidingsroute aantrekkelijker voor studenten.

**Studiekeuzegesprekken en summercourses** • De aanbevelingen voor verbetering van het studiesucces door het organiseren van intakes en summercourses zijn door het merendeel van de hbo-opleidingen uitgevoerd. De meeste lerarenopleidingen hebben ter voorbereiding op het studiejaar 2011/2012 studiekeuzegesprekken gevoerd met aankomende studenten. Binnen de pabo's worden summercourses rekenen en taal aangeboden.

**Meer academici voor de klas** • Een van de doelen van de kwaliteitsagenda Krachtig meesterschap is om meer academici op te leiden als leraar. Hiervoor zijn nieuwe opleidingsroutes gestart, zoals de educa-tieve minor, de academische pabo en het traject 'Eerst de Klas'. De toegenomen instroom in de educa-tieve minor en de academische pabo laat zien dat er inderdaad een nieuw potentieel studenten is aangeboord. Alle betrokkenen zijn het eens over de meerwaarde in kwalitatief opzicht: academisch opgeleide leraren zijn vakinhoudelijk sterk, gericht op reflectie, en kritisch en analytisch ingesteld.

## Uitdagingen voor lerarenopleidingen

**Ontwikkelingen** • De veranderde en sterk dalende instroom in de lerarenopleidingen leidt voor de opleidingen zelf tot nieuwe uitdagingen. Daarbij betekent het ontstaan van alternatieve opleidingsrou-tes dat de lerarenopleidingen sterker moeten concurreren. De concurrentie met andere opleidingen in het hoger onderwijs zal naar verwachting ook niet afnemen. Dit betekent dat studenten van de leraren-opleidingen blijven overstappen naar andere opleidingen of, na het afstuderen, naar andere banen.

**Onderwijsinhoud en kwaliteit** • Inhoudelijk liggen er ook uitdagingen voor de lerarenopleidingen. Eerder in dit hoofdstuk is vermeld dat beginnende leraren moeite hebben met de basisvaardigheden. Het is de vraag of de lerarenopleidingen hier nog iets in kunnen betekenen. Verder worden de complexe vaardigheden steeds belangrijker, onder andere vanwege grotere diversiteit aan leerlingen en complexe-re problemen bij een deel van de leerlingen. Wat doen lerarenopleidingen om ervoor te zorgen dat beginnende leraren deze vaardigheden snel onder de knie hebben?

**Verdere monitoring** • De komende jaren blijft de inspectie bovengenoemde ontwikkelingen, en met name de kennisbasissen en Opleiden in de school, monitoren.

## 9.8 Bevoegdheden, arbeidsmarkt en zij-instromers

### Bevoegdheden

**Bevoegdheden voortgezet onderwijs** • In het voortgezet onderwijs wordt ruim drie kwart van de lessen door een bevoegde leraar gegeven (Berndsen en Van Leenen, 2013). Een klein kwart van de lessen wordt gegeven door een onbevoegde leraar (16,5 procent) of door een leraar die onderbevoegd of nog in opleiding is (7,1 procent). Deze percentages zijn van jaar tot jaar ongeveer gelijk (zie OCW, 2010). Tussen de vakken bestaan heel grote verschillen. Vakken waar meer dan de helft van de leraren onbevoegd is, zijn handels- en administratievakken, ICT, enkele talen (Fries, Russisch) en enkele specifieke beroepsgerichte vakken (huishoudkunde, omgangskunde en grafische techniek).

**Bevoegdheden mbo** • In het mbo heeft de inspectie in 2011 onderzoek gedaan naar bevoegdheden van docenten. Daaruit kwam naar voren dat bij 60 procent van de opleidingen alle docenten bevoegd waren (Inspectie van het Onderwijs, 2012a). Bij de andere opleidingen werden bevoegde docenten ingezet voor vakken waar ze niet bevoegd voor waren of werden instructeurs of onderwijsassistenten ingezet. Van de laatste groep werkte een aanzienlijk deel (40 procent) niet onder begeleiding en toezicht van een bevoegd docent.

**Andere sectoren** • In het basisonderwijs zijn vrijwel alle leraren bevoegd. Er zijn geen recente gegevens beschikbaar over het percentage bevoegde leraren in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

### Ontwikkelingen in de onderwijsarbeidsmarkt

**Vergrijzing** • De onderwijsarbeidsmarkttramingen voorspellen voor de komende jaren een groei in de vraag naar leerkrachten als gevolg van de vergrijzing (OCW, 2011b). Naar verwachting is het lerarentekort een tijdelijk probleem; op de lange termijn neemt het tekort naar alle waarschijnlijkheid weer af. Wel doet de vergrijzing de vraag rijzen naar de kwaliteit van de leraren die de opengevallen plaatsen zullen gaan innemen.

**Verschillen tussen sectoren** • In het basisonderwijs is ongeveer 35 procent van de leerkrachten ouder dan vijftig. De overige leraren zijn qua leeftijd redelijk verdeeld over de jaren. Zo'n 20 procent van de leerkrachten is onder de dertig. In het voortgezet onderwijs is 46 procent van de leraren ouder dan vijftig; dit is in vergelijking met andere OESO-landen een hoog percentage. Slechts 12 procent van de leraren is jonger dan dertig. In het voortgezet onderwijs zal de komende vijf à tien jaar een groot deel van de oudere (vaak hoogopgeleide) leraren met pensioen gaan, terwijl het leerlingenaantal de komende drie jaar nog zal toenemen.

### Zij-instromers

**Nieuwe subsidieregeling** • Vanaf 2009 is een nieuwe subsidieregeling voor zij-instromers van kracht voor het voortgezet onderwijs en het mbo. Hiermee is het mogelijk om leraar te worden zonder dat men de reguliere lerarenopleiding heeft gevolgd. Voor buiten het onderwijs werkzame en geschikt bevonden mensen wordt zo de overstap naar het onderwijs aantrekkelijk gemaakt. Het bevoegd gezag van een school voor voortgezet onderwijs of een mbo-instelling kan een aanvraag doen voor een bijdrage in de kosten. De regeling is bedoeld om het lerarentekort in deze sectoren terug te dringen en uiteindelijk het aantal bevoegde leraren te vergroten.

**Casestudies** • De inspectie heeft acht scholen en instellingen in het voortgezet onderwijs en mbo en vier assessmentcentra bezocht om een indruk te krijgen van de kwaliteit van de zij-instroomtrajecten. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een aantal casestudies en vormt daarmee geen representatief onderzoek.



## Zij-instromers in het voortgezet onderwijs

**Assessmentcentra** • In het voortgezet onderwijs wordt gewerkt met assessmentcentra. Dat zijn organisaties die als contractafdeling van lerarenopleidingen functioneren. Een belangrijk onderdeel van hun taak is om geschiktheidsonderzoeken uit te voeren voor besturen die beoogde zij-instromers in dienst willen nemen. Die onderzoeken dienen te voldoen aan wat hierover is vastgesteld in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) schrijft dergelijke onderzoeken niet voor.

**Geschiktheidsonderzoek zij-instromers** • De inspectie heeft vastgesteld dat de assessmentcentra zich houden aan de wettelijke bepalingen omtrent aard en inhoud van de geschiktheidsonderzoeken. Van de kandidaten wordt in korte tijd vastgesteld over welke competenties zij beschikken en welke ze nog moeten verwerven. Zij-instromers zijn tevreden over de kwaliteit van het onderzoek. Ook de scholings- en begeleidingsadviezen die het assessmentcentrum opstelt op basis van het onderzoek zijn naar hun oordeel adequaat. Wel merken zij op dat het opstellen van een portfolio erg bewerkelijk is en dat het vaak lastig is om elders verworven competenties te onderbouwen met bewijsmateriaal. Scholen waar zij-instromers werkzaam zijn, blijken slecht bekend met de inhoud van de adviezen.

**Scholingsaanbod** • Het gezamenlijke scholingsaanbod van de lerarenopleiding en de school wordt vastgelegd in een overeenkomst waarin inhoud, omvang, duur en prijs worden overeengekomen tussen belanghebbende, lerarenopleiding en bevoegd gezag van de school. De zij-instromer wordt niet als initieel student bij de lerarenopleiding ingeschreven en ook niet als deeltijdstudent.

**Traject onvoldoende gestoeld op advies** • Voor het onderzoek heeft de inspectie 26 zij-instromers in het voortgezet onderwijs gesproken. Een derde deel van hen krijgt een traject aangeboden dat onvoldoende is gestoeld op het scholings- en begeleidingsadvies zoals verstrekt door het assessmentcentrum. Dit traject, dat vanuit de opleiding wordt voorgelegd, wordt door de scholen en zij-instromers echter vrijwel steeds geaccepteerd. De begeleiding vanuit de opleiding is doorgaans minimaal. Lang niet altijd is de bezoekende begeleider vanuit de lerarenopleiding een leraar die afkomstig is uit het vakgebied waarin de zij-instromer lesgeeft. Geregelde contacten tussen de begeleider op de school en de begeleider vanuit de opleiding zijn er niet. De begeleiding van de zij-instromers vanuit de school en die vanuit de opleiding blijken door het merendeel van de gesprekspartners ervaren te worden als twee gescheiden trajecten.

**Zij-instromers tevreden over begeleiding** • Scholen hebben de begeleiding van startend personeel meestal duidelijk uitgewerkt in begeleidingsprotocollen. De begeleiding voor zij-instromers wordt hierin echter niet expliciet genoemd. Er zijn dan geen individuele begeleidingsprotocollen voor zij-instromers. De begeleiding aan het begin van het traject is intensief. Gedurende het tweede jaar worden zij-instromers nauwelijks nog begeleid. Toch zijn zij-instromers over het algemeen tevreden over de geboden begeleiding van de school en de opleiding.

**Bekwaamheidsonderzoek** • Het zij-instroomtraject eindigt met een bekwaamheidsonderzoek. Dat vindt plaats nadat aan alle verplichtingen die voortvloeien uit de overeenkomst is voldaan. De bekwaamheidseisen komen overeen met die van afgestudeerden van de initiële lerarenopleiding. Schooldirecties en de begeleiders op school hebben geen duidelijk beeld van de afronding van het traject, en evenmin van het eindniveau van de opleiding.

## Zij-instromers in het mbo

**Scholings- en begeleidingstraject** • Een bevoegd gezag in het mbo mag zelf de geschiktheid van een zij-instromer vaststellen. Dat is geregeld in de WEB. Op basis van een geschiktheidsverklaring, waarvoor wel nagegaan moet worden of voldaan is aan de wettelijk vastgestelde toelatingsvoorwaarden, kan een zij-instromer deelnemen aan een scholings- en begeleidingstraject in de vorm van een zogeheten pedagogisch-didactische cursus. Het getuigschrift dat aan deze cursus is verbonden geeft geen toegang tot het geven van onderwijs in het voortgezet onderwijs; daarvoor is minimaal een formele tweede-graads bevoegdheid verplicht.

**Pedagogisch-didactische cursus** • De pedagogisch-didactische cursussen worden aangeboden onder verantwoordelijkheid van de lerarenopleidingen, al dan niet in samenwerking met een roc of met de contractafdeling van de betrokken lerarenopleiding. De wetgever stelt geen eisen of voorwaarden aan de inhoud van de cursus. Er is inmiddels een brief van de minister aan de Tweede Kamer waarin maatregelen worden voorgesteld waardoor een pedagogisch-didactisch getuigschrift gelijkwaardig wordt met een tweedegraads bevoegdheid.

**Verschillen in niveau scholingstraject** • De lerarenopleiding in kwestie stelt in overleg met de mbo-instelling het voor alle betrokkenen noodzakelijk geachte scholingstraject vast. Dat betekent in de praktijk dat er een aanzienlijke variatie bestaat in de omvang, inhoud en kwaliteit van de zij-instroomtrajecten in het mbo, met als gevolg dat ook het niveau van de zij-instromers met een pedagogisch-didactisch getuigschrift aanzienlijk wisselt.

**Samenwerking met lerarenopleidingen** • Naar de indruk van de mbo-instellingen is de betrokkenheid en interesse van de lerarenopleidingen voor het mbo wisselend. Met name grotere mbo-instellingen hebben een goede samenwerking met de opleidingen.

## 9.9 Nabeschouwing

**Vaardigheden verschillen sterk** • Net als vorig jaar is gekeken hoe het staat met de basis- en de complexere vaardigheden van leraren. Het beeld is op hoofdlijnen hetzelfde gebleven. Dit beeld geldt ook voor het (voortgezet) speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Het grootste deel van de leraren beheerst de basisvaardigheden: ze leggen duidelijk uit en zorgen voor een taakgerichte werksfeer. Er is een kleine groep leraren waar dit niet voor geldt. Bij deze leraren is een of meer van de basisvaardigheden tijdens de les als onvoldoende beoordeeld. Ongeveer de helft van de leraren laat zien dat ze de meer complexe vaardigheden beheersen, zoals het adequaat omgaan met verschillen tussen leerlingen.

**Veel ruimte voor verbetering** • Gerichte verbetering van de kwaliteit van leraren(teams) draagt bij aan de verbetering van het onderwijs voor leerlingen. De uitkomsten van de in dit hoofdstuk beschreven lesobservaties laten zien dat er ruimte is voor verbetering, zeker gezien de grote verschillen tussen leraren binnen scholen en teams. De leraren zelf spelen hierin een cruciale rol.

**Professionalisering leraren** • Hoe kunnen de basis- en complexere vaardigheden van leraren worden verbeterd? Leraren hebben doorgaans voldoende ruimte om zich te scholen en veel leraren doen dit ook. Professionaliseringsactiviteiten richten zich alleen lang niet altijd op verbetering van het leerplan of de lesgevende vaardigheden, waardoor professionalisering niet altijd leidt tot betere lessen. Ook hebben leraren niet altijd zicht op hun eigen sterke en zwakke punten; dit lijkt vooral bij de zwakkere leraren het geval. Goede feedback kan hierin een belangrijke rol spelen.

**Kwaliteitszorg en personeelsontwikkeling** • Op de meeste scholen zijn leraren en schoolleiders gemotiveerd om de school te ontwikkelen. De verkennende onderzoeken die de inspectie heeft uitgevoerd, geven aan dat de kwaliteit van de lessen hoger kan zijn op scholen waar de schoolleiding en de leraren een gezamenlijk doel nastreven over wat zij willen bereiken met hun onderwijs én waar leraren doelgericht werken aan de daarvoor benodigde bekwaamheden. De voornaamste verbeterpunten zijn de mate waarin de kwaliteitszorg gericht is op het verbeteren van het lesgeven en het cyclisch karakter. Kwaliteitszorg van een school moet niet alleen betrekking hebben op het onderwijs, maar ook op het personeelsbeleid. Schoolontwikkeling is personeelsontwikkeling.

**Investing in kwaliteit lerarenopleidingen** • Op de pabo's en de lerarenopleidingen is geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering vanuit de kwaliteitsagenda Krachtig meesterschap. Hiermee is een start gemaakt met de implementatie van de kennisbassissen en –toetsen. Ook is, via het programma 'Opleiden in de school', een leerroute (door)ontwikkeld met een sterke praktijkcomponent. In 2011/2012 zijn hierbij 9.070 studenten opgeleid. Een structurele verankering in kwalitatief opzicht is hierbij nog niet bereikt.

De kwaliteitsborging van met name de begeleiding en beoordeling is namelijk nog onvoldoende. Zowel voor de kennisbassissen als voor de kennistoetsen is het van belang dat de komende jaren systematisch en realistisch wordt ingezet op de verdere implementatie.

**Onvoldoende borging eindniveau zij-instromers** • Het aantal zij-instromers in het onderwijs is aanzienlijk toegenomen, zowel in het voortgezet onderwijs als in het middelbaar beroepsonderwijs. Zij-instromers in het mbo krijgen een pedagogisch-didactische cursus op een instelling voor hoger onderwijs. Tijdens deze cursus is van maatwerk weinig sprake. De cursussen die de lerarenopleidingen aanbieden, zijn grotendeels aanbodgestuurd en opgebouwd uit standaardmodules. Voor het voortgezet onderwijs en zeker voor het mbo moet beter geborgd worden dat het eindniveau van de opleidingen voor de zij-instromers gelijkwaardig is aan een tweedegraads bevoegdheid. Lerarenopleidingen en instellingen moeten daartoe hun gezamenlijke begeleiding van de zij-instromers verbeteren.

## Literatuur

- Berndsen, F.E.M., & Leenen, H. van (2013). *IPTO Bevoegdheden 2011*. Amsterdam: Regioplan.
- CPB (2013). *Evaluatie pilot investeren in kwaliteit leraren. CPB Achtergronddocument*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).
- Commissie Leraren (2007). *Leerkracht. Advies van de Commissie Leraren*. [S.l.;s.n.].
- Crone, E. (2008). *Het puberende brein. Over de ontwikkeling van de hersenen in de unieke periode van de adolescentie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Elmore, R.F. (2000). *Building a New Structure for School Leadership*. Washington, DC: Albert Shanker Institute.
- Grift, W. van de, Wal, M. van der, & Torenbeek, M. (2011). Ontwikkeling van de pedagogisch-didactische vaardigheden van leraren in het basisonderwijs. *Pedagogische Studiën*, 88 (6), 416-432.
- Hattie, J. (2012). *Visible Learning for Teachers. Maximizing the Impact on Learning*. London /New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). *Monitor krachtig meesterschap. Een eerste verkenning*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012a). *Onderzoek bevoegdheden docenten mbo 2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Onderzoek naar leraren (werktitel)*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jacob, B.A. (2007). The Challenges of Staffing Urban Schools with Effective Teachers. *Future of Children*, 17 (1), 129-153.
- Kyriakides, L., Creemers, B.P.M., & Antoniou, P. (2009). Teacher Behaviour and Student Outcomes: Suggestions for the Research on Teacher Training and Professional Development. *Teaching and Teacher Education*, 25 (1), 12-23.
- Messing, C., & Wienke, D. (2011). *Reboundprogramma's in het voortgezet onderwijs. Bouwstenen voor organisatie en methodiek*. Utrecht: Nederlands JeugdInstituut (NJI).
- Miltenburg, T. (2012). Aantal eerstejaars voor lerarenopleidingen sterk gedaald. *Webmagazine CBS*, 25 juni 2012.
- OCW (2008). *'Krachtig Meesterschap'. Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2010). *Nota Werken in het onderwijs 2011*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2011a). *Actieplan Focus op vakmanschap 2011-2015*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2011b). *Nota Werken in het onderwijs 2012*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OECD (2011). *Building a High-Quality Teaching Profession. Lessons From Around The World*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

- Onderwijsraad (2012). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Rivkin, S., Hanushek, E., & Kain, J. (2005). Teachers, Schools and Academic Achievement. *Econometrica*, 79 (2), 417-458.
- Slavin, R. (2008). Perspectives on Evidence-based Research in Education. What Works? Issues in Synthesizing Educational Program Evaluations. *Educational Researchers*, 37 (1), 5-14.
- Steeg, M. van der, & Gerritsen, S. (2013). *Teacher Evaluations and Pupil Achievement*. CPB Discussion Paper 230. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).

# 10

## Bestuurlijk handelen, onderwijskwaliteit en financiën

10.1	Inleiding	264
10.2	Bestuursverschillen in onderwijskwaliteit	264
10.3	Financiële situatie en ontwikkelingen	267
10.4	Relatie financiële risico's en onderwijskwaliteit	271
10.5	Publieke verantwoording	272
10.6	Kwaliteit van de accountantscontrole	275
10.7	Sturing op kwaliteitsverbetering en –borging	276
10.8	Governance	279
10.9	Naleving wet- en regelgeving	282
10.10	Nabeschouwing	284

# Samenvatting

**Bestuurlijke risico's kwaliteit** • De meeste besturen weten de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen of opleidingen over een langere periode te waarborgen. Een klein deel van de besturen slaagt daar echter onvoldoende in. Het ontbreekt bij deze besturen vaak aan een nadere analyse van de mogelijke oorzaken van achteruitgaande of onvoldoende opbrengsten. Daarnaast hebben ze onvoldoende lering getrokken uit hun ervaring met eerdere verbetertrajecten en/of niet adequaat gereageerd op waarschuwingen van de inspectie. Besturen die de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende waarborgen, hebben vaak ook te maken met financiële risico's.

**Bestuurlijke schaalgrootte en complexiteit** • De inspectie heeft geen aanwijzingen dat er een optimale schaalgrootte van onderwijsinstellingen bestaat. Wel moeten besturen van instellingen zich steeds afvragen welke maatregelen ze moeten nemen om binnen de beperkingen en mogelijkheden van de schaal de kwaliteit van het onderwijs het beste te waarborgen. Het is opvallend dat besturen die scholen onder zich hebben in meer onderwijssectoren een hoger percentage (zeer) zwakke en/of langdurig zwakke scholen of afdelingen onder zich hebben dan besturen met scholen uit één sector.

**Kwaliteitsborging** • Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging blijven in alle sectoren al jaren achter. Er zijn overigens wel behoorlijke verschillen tussen de onderwijsinstellingen. De kwaliteitszorg is in de uitvoering vaak onvoldoende verbonden met het primaire proces op leraarniveau. Er is daardoor ook een mogelijk gebrek aan eigenaarschap bij leraren voor de noodzaak en meerwaarde van kwaliteitszorg. Besturen die hun kwaliteitsborging niet op orde hebben, lopen daarmee het risico dat de kwaliteit ongemerkt achteruitgaat. Ze kunnen onvoldoende volgen of verbeteringstrajecten duurzaam resultaat hebben.

**Verbeterde scholen primair onderwijs** • Besturen in het primair onderwijs die erin geslaagd zijn in de afgelopen jaren zwakke of zeer zwakke scholen te verbeteren, lijken te verschillen van besturen waarbij dit (nog) niet lukte. Ze verschillen onder andere in daadkracht en controle en in zelfreflectie en verbetering van de kwaliteitszorg op bestuursniveau. De besturen die eerder te maken hebben gehad met verbetertrajecten van (zeer) zwakke scholen, hebben die ervaring in veel gevallen benut om de kwaliteitszorg en kwaliteitsborging te versterken.

**Intern toezicht** • De codes voor goed bestuur in het funderend onderwijs zijn meer gaan leven en de bestuurlijke inrichting krijgt steeds duidelijker vorm. Uit de onderzoeken komt echter ook naar voren dat het functioneren van het interne toezicht bij veel besturen nog in de kinderschoenen staat.

**Financiën** • Het economische klimaat, de demografische krimp en veranderingen in de leerlingenpopulatie stellen hogere eisen aan de capaciteit van bestuurders om de tering naar de nering te zetten. Daarbij moeten zij ook oog hebben voor risico's zoals de wijze van financiering en de financiering van hun huisvesting. Onvoldoende tijdige aandacht voor deze factoren kan leiden tot verslechtering van de financiële positie van onderwijsinstellingen. De combinatie van financiële uitdagingen voor bestuurders en meer aandacht voor financiële continuïteit vanuit de inspectie leidt waarschijnlijk tot een (mogelijk tijdelijke) toename in het aantal besturen dat onder aangepast financieel toezicht komt te staan. Voor besturen zelf is het belangrijk dat ze goed vooruitkijken en financieel verantwoorde beleidskeuzes maken ten behoeve van kwalitatief hoogstaand onderwijs.

## 10.1 Inleiding

**Goed bestuurlijk handelen** • De besturen van onderwijsinstellingen zijn eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en moeten zorgen voor voldoende en juiste randvoorwaarden. Ze zijn tevens verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige inzet van de financiële middelen en voor de continuïteit van het onderwijs. Tenslotte zijn ze verantwoordelijk voor de naleving van wet- en regelgeving. Ze moeten aan de overheid en aan de samenleving in het openbaar verantwoording afleggen over de kwaliteit van het onderwijs en de financiën. Onderwijs en bestuur, beleid en beheer hangen nauw samen.

**Relatie met onderwijskwaliteit** • De inspectie ziet ook in bredere zin een belangrijke rol weggelegd voor besturen bij het stimuleren en handhaven van de kwaliteit in scholen. Ook vanuit onderzoek is er gaandeweg meer evidentie dat bestuurlijk handelen (van toezichthouders, besturen en schoolleiders) van invloed is op de kwaliteit en de opbrengsten/resultaten van het onderwijs (zie o.a. Inspectie van het Onderwijs, 2010; 2013; Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman, 2012).

## 10.2 Bestuursverschillen in onderwijskwaliteit

### Kwaliteit van het onderwijs op bestuursniveau

**Basisonderwijs** • Besturen met scholen in het basisonderwijs hebben gemiddeld 3 procent (zeer) zwakke scholen. Bestuursomvang speelt hierbij geen rol. In twee jaar tijd is het aandeel besturen dat geheel bestaat uit scholen met basiskwaliteit gegroeid van 75 naar 85 procent. Er is nog maar een enkel bestuur dat op 1 september 2012 alleen maar (zeer) zwakke scholen had.

**Voortgezet onderwijs** • In het voortgezet onderwijs hebben besturen gemiddeld 10 procent (zeer) zwakke afdelingen. Dit is al enkele jaren stabiel. Het aandeel besturen met alleen maar afdelingen met basiskwaliteit is ook gelijk aan vorig jaar, namelijk 66 procent. Desondanks is bij de grootste besturen (meer dan twintig afdelingen) het aandeel besturen dat naast voldoende scholen ook (zeer) zwakke scholen heeft, ten opzichte van vorig jaar gestegen van 83 naar 92 procent.

**(Voortgezet) speciaal onderwijs** • In het (voortgezet) speciaal onderwijs is in 2012 het percentage scholen met een basisarrangement gestegen. Gemiddeld heeft een bestuur hier 85 procent vestigingen van voldoende basiskwaliteit. Het aandeel besturen met alleen maar vestigingen van voldoende kwaliteit is, net als vorig jaar, twee derde.

### Bestuursverschillen in kwaliteit van scholen en opleidingen

**Verschillen tussen besturen** • Er zijn verschillen tussen besturen in de kwaliteit van hun scholen of opleidingen. Voor het funderend onderwijs heeft de inspectie voor alle besturen de volgende twee kenmerken in kaart gebracht:

- de hoeveelheid zwakke en zeer zwakke scholen/afdelingen op 1 september 2012;
- de aanwezigheid van langdurig zwakke scholen/afdelingen over de periode 2009-2012.

**Primair onderwijs** • Uit tabel 10.2a blijkt dat 1 procent van de besturen in het primair onderwijs (basisonderwijs en speciaal basisonderwijs) op 1 september 2012 meer dan 25 procent (zeer) zwakke scholen of meer dan 10 procent zeer zwakke scholen kende én in de periode tussen 2009 en 2012 minstens één school had die gedurende deze hele periode (zeer) zwak was.

**Voortgezet onderwijs** • Hetzelfde patroon is zichtbaar bij het voortgezet onderwijs (tabel 10.2b), maar de percentages liggen hier hoger dan in het basisonderwijs: 5 procent van de besturen staat 'in het rood'. In het voortgezet onderwijs zijn dus meer besturen die over een langere periode meerdere (zeer) zwakke afdelingen hadden en die minimaal één afdeling hadden die gedurende drie jaar geen kwaliteitsherstel liet zien.

**Alleen scholen met basiskwaliteit** • Er zijn ook besturen die in de afgelopen drie jaar alleen maar scholen of afdelingen met basiskwaliteit hadden. In het basisonderwijs was dit bij vijf van de zes besturen het geval. In het voortgezet onderwijs ligt dit aandeel lager; daar had twee derde geen enkele (zeer) zwakke afdeling in de periode 2009-2012.

**Tabel 10.2a**

Percentage besturen primair onderwijs naar aandeel en duur van (zeer) zwakke scholen (n=1.085 besturen)

	Geen langdurig (zeer) zwakke scholen in 2009-2012	Wel langdurig (zeer) zwakke scholen in 2009-2012
Geen (zeer) zwakke scholen op 1 sept. 2012	84	-
0-25 procent zwak of 0-10 procent zeer zwak op 1 sept. 2012	11	1
Ten minste 25 procent zwak of ten minste 10 procent scholen zeer zwak op 1 sept. 2012	3	1

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tabel 10.2b**

Percentage besturen voortgezet onderwijs naar aandeel en duur van (zeer) zwakke afdelingen (n=347 besturen)

	Geen langdurig (zeer) zwakke afdelingen in 2009-2012	Wel langdurig (zeer) zwakke afdelingen in 2009-2012
Geen (zeer) zwakke afdelingen op 1 sept. 2012	66	-
0-25 procent zwak of 0-10 procent zeer zwak op 1 sept. 2012	10	10
Ten minste 25 procent zwak of ten minste 10 procent afdelingen zeer zwak op 1 sept. 2012	9	5

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**(Voortgezet) speciaal onderwijs** • Ook voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is in beeld gebracht hoe de kwaliteit op bestuursniveau eruit ziet (tabel 10.2c). Hier is om datatechnische redenen gekozen voor een kortere periode, namelijk twee jaar, waarover de gegevens zijn verzameld. In het (voortgezet) speciaal onderwijs kende 13 procent van de besturen gedurende de afgelopen twee jaar relatief veel en langdurig (zeer) zwakke vestigingen. Langdurig is hierbij gedefinieerd als twee in plaats van drie jaren, wat automatisch leidt tot een hoger percentage besturen dan bij de andere sectoren.

**Tabel 10.2c**

Percentage besturen (voortgezet) speciaal onderwijs naar aandeel en duur van (zeer) zwakke vestigingen (n=143 besturen)\*

	Geen langdurig (zeer) zwakke vestigingen in 2010-2012	Wel langdurig (zeer) zwakke vestigingen in 2010-2012
Geen (zeer) zwakke vestigingen op 1 sept. 2012	67	-
0-25 procent zwak of 0-10 procent zeer zwak op 1 sept. 2012	4	8
Ten minste 25 procent zwak of ten minste 10 procent vestigingen zeer zwak op 1 sept. 2012	8	13

\* De onderzochte duur is een jaar korter dan in het regulier onderwijs.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012



**Mbo** • Voor de besturen in het mbo wordt de komende jaren gekeken naar de kwaliteit van de instellingen. Voor nu valt op dat één op de 14 besturen op 1 september 2012 meer dan 5 procent (zeer) zwakke opleidingen had én vanaf 1 september 2010 ieder jaar minstens twee (zeer) zwakke opleidingen had. Eén op de zes besturen had op geen van de peildata (zeer) zwakke opleidingen.

### Schaalgrootte besturen en kwaliteit

**Grote verschillen** • Besturen en onderwijsinstellingen verschillen sterk in schaalgrootte. Er zijn zowel heel kleine als heel grote besturen en instellingen. Er is geen optimale schaalgrootte; deze hangt altijd af van de specifieke lokale, regionale of denominatieve context waarbinnen onderwijsinstellingen functioneren. In alle gevallen moeten bestuurders bij het waarborgen van de onderwijskwaliteit rekening houden met de aard en omvang van hun organisatie en de daaruit voortvloeiende (on)mogelijkheden.

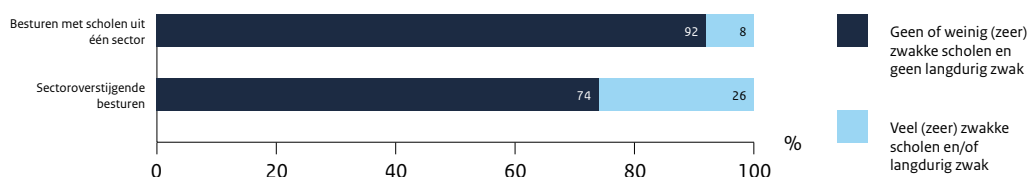
**Specifieke risico's** • Grote en kleine besturen kennen eigen specifieke risico's. Een grote schaal kan leiden tot gebrek aan verbinding tussen bestuur, onderwijsproces en omringende regio. Kleine besturen en eenpitters hebben vaak minder mogelijkheden om personele maatregelen te treffen en kunnen minder gebruikmaken van de ondersteuning van een bestuurs- of managementbureau. Kleine besturen hebben ook minder ruimte om personeelsbeleid te voeren en daar waar nodig financiële problemen op te vangen.

### Sectoroverstijgende, complexe besturen

**Besturen met meer onderwijssectoren** • Van de besturen heeft 7,5 procent scholen onder zich uit meerdere onderwijssectoren. In het primair en voortgezet onderwijs valt op dat de besturen met scholen in meer onderwijssectoren een hoger percentage zwakke en/of langdurig (zeer) zwakke scholen of afdelingen hebben dan besturen die scholen uit één sector onder zich hebben (figuur 10.2a). Dit geldt voor zowel grote als kleinere besturen.

**Figuur 10.2a**

Kwaliteit besturen naar samenstelling (in percentages, n=1.379)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Mogelijke oorzaken** • De oorzaken waardoor sectoroverstijgende besturen vaker (zeer) zwakke scholen onder zich hebben, zijn nog onvoldoende onderzocht. Waarschijnlijk speelt hier een rol dat zo'n bestuur rekening moet houden met uiteenlopende systemen van wet- en regelgeving en met uiteenlopende manieren waarop het onderwijs in de verschillende sectoren wordt vormgegeven. Wellicht missen deze besturen de focus en de deskundigheid om de kwaliteit in dergelijke situaties te stimuleren en te borgen.

**Besturen met andere organisaties** • Er zijn besturen die niet alleen onderwijsinstellingen onder zich hebben, maar ook andere organisaties. Het gaat hierbij voornamelijk om besturen in het (voortgezet) speciaal onderwijs die jeugdzorg-instellingen of justitiële inrichtingen onder zich hebben. Bij deze besturen lijkt zich eenzelfde situatie voor te doen als bij de besturen die scholen in meerdere sectoren hebben, namelijk dat het percentage (langdurig) zwakke scholen hoger ligt dan bij besturen die uitsluitend scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs onder zich hebben. Ook bij deze besturen

leiden de uiteenlopende wet- en regelgeving en het ontbreken van voldoende focus en deskundigheid waarschijnlijk tot grotere risico's. De precieze omvang van de verschillen en de oorzaken zijn nog niet onderzocht.

**Meer onderzoek nodig** • Onder andere teruglopende financiële mogelijkheden brengen besturen er steeds vaker toe over te gaan tot bredere bestuurssamenwerking en/of bestuurlijke schaalvergroting. Bovendien staan er belangrijke beleidsoperaties op stapel, zoals de invoering van Passend onderwijs, die op korte termijn en voor onbekende duur leiden tot complicering van het bestuurlijke veld. Er is meer onderzoek nodig naar de verbanden tussen schaalgrootte en complexiteit van besturen en de kwaliteit van het onderwijs.

## 10.3 Financiële situatie en ontwikkelingen

### Financiële situatie van het onderwijs

**Financieel toezicht** • Het financiële toezicht is gericht op financiële risico's op het niveau van het bevoegd gezag (bestuur). Het betreft de volgende aspecten:

- de financiële continuïteit: of het bestuur financieel gezond is, op korte en langere termijn kan voldoen aan zijn financiële verplichtingen en gebruik maakt van middelen voor een adequate planning en control;
- de financiële rechtmatigheid van bekostiging en besteding: of het bestuur recht heeft op het geld dat het van rijkswege ontvangt en het besteedt aan die zaken, waarvoor het volgens wet- en regelgeving bedoeld is;
- de financiële doelmatigheid: of het bestuur efficiënt gebruik maakt van zijn van rijkswege ontvangen middelen.

**Drie financiële indicatoren** • Om financiële risico's tijdig te kunnen signaleren, maakt de inspectie gebruik van de door accountants gecontroleerde jaarverslaggeving van de besturen. Voor haar toezicht op de financiële continuïteit van het onderwijs gaat de inspectie vooralsnog uit van drie indicatoren: solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit. Als de waarde van deze indicatoren onder de signaleringsgrenzen belandt, is er mogelijk sprake van een risico voor de financiële continuïteit (zie bijlage, tabel 1).

**Financiële ontwikkelingen op sectorniveau** • Op sectorniveau liggen de kengetallen solvabiliteit en liquiditeit voor de sectoren primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs in 2011 boven de signaleringswaarde (tabel 10.3a). De gemiddelden van deze twee kengetallen zijn redelijk stabiel ten opzichte van 2010 (Inspectie van het Onderwijs, 2012c). De aanhoudende negatieve rentabiliteit in de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs baart wel zorgen. Hieruit blijkt immers dat instellingen niet uitkomen met hun beschikbare middelen. Om financiële risico's ook op langere termijn te kunnen voorzien, zal de inspectie haar risicomodel aanscherpen en uitbreiden. Zo wordt de signaleringswaarde van de indicatoren aangepast: die van de solvabiliteit wordt verhoogd naar 0,3, terwijl voor de liquiditeit een grenswaarde afhankelijk van bestuursgrootte zal worden gehanteerd.

**Bestuursgesprekken** • Als de solvabiliteit, liquiditeit en/of rentabiliteit onder de signaleringsgrenzen liggen, betekent dat niet automatisch dat er sprake is van aanzienlijke risico's voor de financiële continuïteit. Dat kan alleen worden vastgesteld met maatwerk: een analyse van de financiële positie van het betreffende bestuur. Daarvoor vraagt de inspectie vaak aanvullende documenten op (liquiditeitsprognoses, meerjarenbegrotingen) en vinden gesprekken plaats met het bestuur. Volgt daaruit dat er sprake is van onaanvaardbare financiële risico's, dan plaatst de inspectie het bestuur onder aangepast financieel toezicht.

**Tabel 10.3a**

Waarde van de financiële indicatoren over 2011 per sector

	Primair onderwijs	(Voortgezet) speciaal onderwijs	Voortgezet onderwijs	Beroeps- onderwijs en volwassenen-educatie	Hoger beroeps- onderwijs	Weten- schappelijk onderwijs
Solvabiliteit	0,69	0,66	0,56	0,49	0,44	0,56
Liquiditeit	2,03	2,25	1,08	0,90	1,04	0,94
Rentabiliteit	-1,00	0,10	-0,90	-0,70	2,70	1,50

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

### Financiële ontwikkelingen in basis- en voortgezet onderwijs

**Aantal risicobesturen stabiel** • Uitgaande van de financiële indicatoren van besturen in de sectoren primair en voortgezet onderwijs, is het aantal besturen met mogelijke risico's voor de financiële continuïteit eind 2012 nagenoeg gelijk aan dat van eind 2011 (tabel 10.3b).

**Tabel 10.3b**

Aantal besturen met mogelijke financiële risico's gedetecteerd eind 2011 en eind 2012

	2011	2012
Basisonderwijs*	34	35
(Voorgezet) speciaal onderwijs	4	5
Voortgezet onderwijs	40	35

\* aangepaste methodiek, waardoor nieuwe cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Hoge vermogens in primair en voortgezet onderwijs** • Bij 296 besturen in primair (214) en voortgezet (82) onderwijs is de omvang van de financiële buffers onderzocht naar aanleiding van de bevindingen van de commissie Don (Inspectie van het Onderwijs, 2012g). Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat de economische ontwikkelingen van de laatste jaren hebben bijgedragen aan de afbouw van het vermogen van veel onderwijsinstellingen. Waar nodig heeft de inspectie afspraken gemaakt met besturen over de afbouw van hun financiële buffers.

**Besturen met te ruime buffers** • De tabellen 10.3c en 10.3d laten voor het primair en voortgezet onderwijs zien bij hoeveel van de onderzochte besturen sprake was van te ruime buffers in 2009 of 2010, hoe het verloop van de buffers een jaar later was en wat de verwachting is voor over vier jaar.

**Tabel 10.3c**

Aantal besturen in het primair onderwijs met te ruime financiële buffers en overwaardes in 2010, 2011 en de verwachting voor 2014 (n=214)

	Aantal besturen met een te ruime financiële buffer	Overwaarde financiële buffers in miljoen euro
2010	154	281
2011	147	237
2014	93	136

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tabel 10.3d**

Aantal besturen in het voortgezet onderwijs met te ruime financiële buffers en overwaardes in 2009, 2010 en de verwachting voor 2013 (n=82 besturen)

	Aantal besturen met een te ruime financiële buffer	Overwaarde financiële buffers in miljoen euro
2009	58	181
2010	47	150
2013	17	46

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

## Financiële ontwikkelingen in bve, hbo en wo

**Aangepast financieel toezicht** • Tabel 10.3e toont het aantal besturen met aangepast financieel toezicht in de bve-sector en het hoger onderwijs. Dit zijn besturen die onder verscherpt financieel toezicht staan en besturen waarmee reeds overleg over financiële risico's plaatsvindt en afspraken worden gemaakt over te nemen maatregelen. Bij het opstellen van dit Onderwijsverslag was de inspectie nog bezig met een risicoanalyse van de financiële positie van instellingen in het hoger onderwijs. Het is mogelijk dat in dit onderzoek nog instellingen worden gedetecteerd waarbij sprake is van financiële risico's die aanleiding geven tot een verscherping van het toezicht.

**Tabel 10.3e**

Aantallen besturen in middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs met aangepast financieel toezicht in 2009, 2010, 2011 en 2012

	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	Hoger beroepsonderwijs	Wetenschappelijk onderwijs
2009	6	0	0
2010	8	1	0
2011	8	1	0
2012*	7	PM	PM

\* voorlopige cijfers

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Beeld bve-sector als geheel niet zorgwekkend** • Op grond van de financiële kengetallen is het beeld van de bve-sector als geheel niet zorgwekkend. Wel kan worden vastgesteld dat de rentabiliteit van de sector afneemt: de rentabiliteit is over de periode 2007-2011 ongeveer nul, maar is in het laatste jaar negatief en zal dat in 2012 vermoedelijk ook zijn. Een langdurige negatieve rentabiliteit zal uiteindelijk de vermogenspositie van instellingen aantasten. Liquiditeit en solvabiliteit liggen gemiddeld echter nog ruim boven de signaleringswaarden.

**Financiële positie mbo-instellingen** • De inspectie heeft in 2012 een integraal onderzoek ingesteld naar de financiële positie van mbo-instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2012a). In het onderzoek is dieper gekeken dan in het reguliere toezicht tot en met 2011. Bij zeven mbo-instellingen bleek sprake van financiële risico's die geleid hebben tot aangepast financieel toezicht. Bij drie daarvan was al sprake van aangepast toezicht op basis van de uitkomsten van 2010. Per 1 januari 2013 hebben vijf instellingen een aangepast regiem. De komende jaren kunnen de financiële risico's van alle instellingen echter toenemen. Daar moeten ze adequaat op inspelen, omdat de situatie anders daadwerkelijk tot financiële problemen kan leiden. Voor de hand liggende risico's zijn fluctuaties in aantallen studenten, maar ook reallocaties van gebouwen of personeel.

**Nieuwe risico's** • Sommige besturen staan voor nieuwe financiële risico's. Deze kunnen zijn gelegen in de gedaalde waarde van gebouwen, het gebruik van derivaten ter afdekking van renterisico's, hogere afvloeiingskosten van personeel en teruglopende inkomsten bij dalende leerlingenaantallen als gevolg van krimp. Deze risico's kunnen forse problemen veroorzaken voor de financiering van onderwijsinstellingen.

**Inventarisatie derivaten in mbo en hoger onderwijs** • In 2012 heeft de inspectie onderzoek gedaan naar het gebruik van derivaten in het mbo en het hoger onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2012b). Daaruit bleek dat ongeveer een derde van de instellingen beschikt over derivaten. De nominale waarde daarvan is in het mbo 467 miljoen euro en in het hoger onderwijs 845 miljoen euro. Derivaten zijn een geaccepteerd instrument om renterisico's op langlopende leningen te beperken. Instellingen hebben die leningen nodig voor de financiering van hun gebouwen. De lage rente heeft echter tot gevolg dat de marktwaarde van de aangeschafte derivaten negatief is. Hierdoor levert het derivaat geen voordeel op. De totale actuele waarde van alle derivaten in het mbo is 74 miljoen euro negatief en in het hoger onderwijs 216 miljoen euro negatief.

**Aanschaf derivaten niet onrechtmatig** • Het gebruik van derivaten is niet per definitie onrechtmatig. De inspectie heeft wel vastgesteld dat de kennis van derivaten bij veel instellingen beperkt is (Inspectie van het Onderwijs, 2012b). Dat brengt risico's met zich mee. Een van die risico's wordt gevormd door de zogenoemde 'margin calls', verplichtingen tot tussentijds bijstorten onder bepaalde condities. Daarvan was bij zes instellingen sprake (mbo: drie; hbo: twee; wo: één). Verder kan het bezit van derivaten instellingen verhinderen naar een andere financier over te stappen, omdat de derivaten dan afgekocht moeten worden. Ten slotte waren er zes instellingen waar geen lening tegenover het derivaat stond (mbo: drie; wo: drie). Dit wordt een open positie genoemd en is niet toegestaan. In alle gevallen ging het om vooraf afgesloten derivaten (waarna de lening vertraagd was) of aflossingen van een deel van de lening, waardoor het derivaat gedeeltelijk open kwam te staan.

**Amarantis** • In de loop van 2012 is de financiële situatie van onderwijsinstelling Amarantis ernstig verslechterd. Deze instelling stond vanaf 2009 onder aangepast financieel toezicht van de inspectie. De toedracht en achtergronden van deze ontwikkelingen bij Amarantis zijn onderzocht door de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis en gerapporteerd op 3 december 2012 onder de titel 'Autonomie verplicht, (Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2012)'. De financiële problematiek bestond volgens de commissie uit:

- een zwakke vermogenspositie (al bij de start van Amarantis in 2007);
- te ruime huisvesting ten opzichte van de bekostiging die Amarantis ontvangt;
- een slechte planning en control;
- kortlopende externe financiering.

**Oorzaken problemen Amarantis** • Als oorzaken voor deze problemen noemt de commissie een zwakke financiële performance, de fusie tot de onderwijsgroep Amarantis, de samenstelling van het college van bestuur, de organisatiestructuur en het allocatiemodel, de huisvestingsportefeuille, de bestuurscultuur, de relatie met stakeholders in de regio en het functioneren van de raad van toezicht. Wat betreft de rol van de inspectie constateert de commissie dat zij, ondanks de veronderstelling van 'geïntegreerd toezicht', geen mechanisme bij de inspectie heeft aangetroffen waarmee de vertraagde, gefragmenteerde signalen op zodanige wijze bijeen zijn gebracht dat dit de basis kon vormen voor eerder ingrijpen. De gewenste en noodzakelijke aanscherping van het financiële toezicht zal de komende tijd vorm krijgen.

## 10.4 Relatie financiële risico's en onderwijskwaliteit

**Besturen primair onderwijs** • Van de besturen in het basisonderwijs met financiële risico's had in 2010/2011 30 procent ook zwakke of zeer zwakke scholen. Bij besturen zonder financiële risico's was dit 18 procent. Besturen in het primair onderwijs met financiële risico's hebben vaker een zwakke of zeer zwakke school.

**Besturen voortgezet onderwijs** • Eenzelfde patroon is zichtbaar in het voortgezet onderwijs. Van de besturen waar financiële risico's zijn geconstateerd, had 42 procent zwakke of zeer zwakke afdelingen. Bij besturen zonder financiële risico's was dit 34 procent.

**Mbo-besturen** • De sterkste relatie tussen risico's op financieel terrein en in onderwijskwaliteit is zichtbaar in het mbo. Bij zes van de acht besturen onder aangescherpt financieel toezicht behoeft ook de onderwijskwaliteit verbetering (Inspectie van het Onderwijs, 2012a).

**Keuzes maken in besteding** • Voor de besturen geldt dat ze, door de teruglopende middelen, voor belangrijke keuzes staan in de besteding van de middelen. Voor de leerlingen en studenten is het belangrijk dat er geen keuzes gemaakt worden die ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs.

### Risicomanagement

**Mogelijke risico's** • Om adequaat te kunnen sturen op de kwaliteit van het onderwijs moeten besturen proactief zijn en tijdig anticiperen op ontwikkelingen die de kwaliteit van het onderwijs negatief kunnen beïnvloeden. Veel besturen hebben te maken met demografische krimp, bezuinigingen en veranderingen in de samenstelling van de leerlingpopulatie. Deze ontwikkelingen vormen enerzijds een mogelijke bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs. Anderzijds kunnen ze echter ook aanleiding zijn voor verbeteringen in het onderwijs. De rol van besturen hierbij is cruciaal en de situatie stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het bestuurlijk handelen.

**Financiële marges nemen af** • Een algemeen probleem in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is dat de financiële marges afnemen. Onder invloed van het huidig economisch klimaat zal dit de komende jaren naar alle waarschijnlijkheid niet verbeteren. Uit onderzoek van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2012a; 2012g) blijkt dat het vermogen van instellingen in deze sectoren om onvoorziene risico's op te vangen terugloopt. Het aantal besturen in het voortgezet onderwijs met een negatieve financiële buffer is sterk gestegen. De stijging is het sterkst bij de grote besturen. Ook in het primair onderwijs is het aantal besturen met een zeer lage financiële buffer sterk gestegen. In aantallen is de stijging hier juist het grootst bij de kleine besturen (van 156 besturen in 2008 naar 234 besturen in 2010).

**Minder besturen met hoge buffer** • Tegelijkertijd is het aantal besturen met een hoge financiële buffer in het primair onderwijs sterk afgenomen: van 692 besturen in 2008 naar 514 besturen in 2010. Het totaal aantal besturen met een hoge financiële buffer is eind 2010 wel nog steeds hoger dan het aantal besturen met een zeer lage financiële buffer (321 besturen). Met name de grote besturen blijken vaker een hoge financiële buffer te hebben (ruim 60 procent van het totaal aantal grote besturen tegenover 39 procent van de kleine besturen). De daling van het aantal besturen met een hoge financiële buffer kan risico's met zich meebrengen voor de kwaliteit van het onderwijs. Veel instellingen bezuinigen bijvoorbeeld op onderwijspersoneel.

**Vermindering aantal leerlingen** • In veel gebieden in Nederland is sprake van krimp in het onderwijs. Dit betekent een structurele vermindering van leerlingenaantallen. De verwachting is dat deze ontwikkeling zich de komende jaren zal voortzetten, met name in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Algemeen wordt aangenomen dat met toenemende krimp, zeker in combinatie met de hiervoor genoemde bezuinigingen in het onderwijs, kwaliteitsrisico's ontstaan. Deze ontwikkelingen doen een groot beroep op het vermogen van besturen om de onderwijskwaliteit te handhaven.

**Kwaliteitsrisico's** • De inspectie heeft in 2012 in het zuiden van het land in het basisonderwijs een regio-onderzoek uitgevoerd naar de effecten van krimp op de kwaliteit van het onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2012e). Uit het onderzoek blijkt dat een aantal risicofactoren die mogelijk een negatieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van het onderwijs, vaker voorkomen op scholen die met krimp te maken hebben. Dergelijke factoren zijn bijvoorbeeld:

- een steeds groter beroep op de vaardigheden van leraren op het gebied van klassenmanagement;
- een sterk gevoelde werkdruk bij het team;
- een toename van het aantal combinatiegroepen en grotere klassen.

**Krimp vraagt aanpassing** • Er is echter geen direct verband gevonden tussen krimp en onderwijskwaliteit. De inspectie concludeert dat de meeste scholen en besturen er (nog) in slagen tijdens en na een periode van krimp de onderwijskwaliteit op een voldoende niveau te handhaven. Dit gaat echter niet vanzelf. Krimp vraagt om aanpassingen in de context (financiën, huisvesting en personeel). Daarnaast zijn in de regel veranderingen noodzakelijk in de inrichting van het onderwijs zelf. Het handhaven van de onderwijskwaliteit vraagt dan ook om een forse inspanning, waarbij de toenemende bezuinigingen een extra risico vormen.

## 10.5 Publieke verantwoording

**Jaarverslaggeving op tijd** • Besturen moeten zich jaarlijks verantwoorden op basis van jaarverslaggeving die een inhoudelijk gedeelte (het jaarverslag) en een financieel gedeelte (de jaarrekening) bevat. Vrijwel alle besturen dienen hun jaarstukken binnen de wettelijk verplichte datum van 1 juli in. Dit is mede het gevolg van een gericht sanctiebeleid. Per 7 augustus 2012 waren van vijf besturen de jaarverslagen 2011 niet binnen, allemaal in het primair onderwijs. De kwaliteit van de jaarverslagen laat op belangrijke punten tekortkomingen zien. De inspectie heeft dit systematisch onderzocht voor de jaarverslagen in de bve-sector en het hoger onderwijs. Voor het funderend onderwijs beschikt de inspectie nog niet over systematische analyses.

### **Kwaliteit jaarverslagen bve-sector**

**Doelstellingen en kernactiviteiten** • Bijna alle instellingen besteden in hun jaarverslag aandacht aan hun doelstellingen en kernactiviteiten, evenals aan de juridische structuur en de interne organisatiestructuur. Rapportage over functies van de leden van de raad van toezicht en een verslag van de raad van toezicht met verantwoording over handelen en resultaten ontbreken echter nog bij een derde tot 40 procent van de instellingen.

**Veel onderwerpen vaker aan bod** • Vrijwel alle instellingen rapporteren in het jaarverslag over hun financiële positie en geven hier ook een toelichting bij (96 procent). Ook wordt in bijna alle jaarverslagen gerapporteerd over het aantal voortijdig schoolverlaters op instellingsniveau (91 procent), onderwijskundige zaken (96 procent) en ontwikkelingen in de relatie met verbonden partijen (waaronder samenwerkingsverbanden) (91 procent). Over het geheel genomen zijn de instellingen in hun jaarverslagen over deze onderwerpen iets vaker gaan rapporteren.

**Minder aandacht voor reflectie studenttevredenheid** • Ten opzichte van vorig jaar besteden instellingen in hun jaarverslagen minder vaak aandacht aan succesfactoren bij relatief hoge studenttevredenheid, of aan reflectie op de oorzaken en verbeteringen bij relatief lage studenttevredenheid.

Ook wordt er minder gerapporteerd over de uitkomsten van (eventueel) inspectieonderzoek (van 87 procent naar 77 procent).

**Marktrelevantie en extern rendement** • Opvallend is dat het percentage instellingen dat aandacht besteedt aan de marktrelevantie van opleidingen is gedaald van 61 naar 41 procent. Het percentage instellingen dat rapporteert over het externe rendement steeg wel, van 35 naar 54 procent. Ook het rapporteren over de afhandeling van klachten is juist toegenomen, van 70 naar 86 procent.

**Meer aandacht voor kwaliteitszorg** • In toenemende mate wordt er in de jaarverslagen aandacht besteed aan kwaliteitszorg. In 82 procent van de onderzochte jaarverslagen wordt vermeld hoe de kwaliteitszorg is ingericht. Vorig jaar was deze informatie nog maar in 70 procent van de onderzochte jaarverslagen opgenomen. Deze stijgende lijn wordt ook gezien bij het rapporteren over de verbetering van de kwaliteitszorg. In alle beoordeelde jaarverslagen is deze informatie opgenomen.

**Monitoring onderwijskwaliteit** • Het percentage instellingen dat in het geïntegreerd jaarverslag aangeeft de eigen onderwijskwaliteit regelmatig te monitoren via audits waarbij externe deskundigen worden betrokken, is toegenomen van 78 naar 82 procent. Over het bedrijfsleven valt uit de jaarverslagen op te maken dat het wel meer betrokken wordt bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit, maar minder bij de ontwikkeling van het onderwijs. Slechts 46 procent van de instellingen maakt melding van risico's die ze zelf zien voor de onderwijskwaliteit. Hoewel dit 10 procent meer is dan vorig jaar, is het aandeel nog steeds gering.

### Kwaliteit jaarverslagen hoger onderwijs

**Onvoldoende prospectieve functie** • De inspectie analyseerde de jaarverslagen over 2011 van alle bekostigde hogescholen en universiteiten. In totaal betrof het 38 jaarverslagen over het hbo en 18 over het wo (exclusief de jaarrekening en overige informatie op de websites). Twee vijfde van de jaarverslagen (40 procent in het hbo; 44 procent in het wo) vervult naar het oordeel van de inspectie onvoldoende een prospectieve functie. In die gevallen geven instellingen weinig tot niet aan wat ze anders gaan doen (bijstellen) naar aanleiding van de resultaten in het licht van de gestelde doelen. Verder bevat een aanzienlijk deel van de jaarverslagen geen of onvoldoende informatie over benchmarking. Hogescholen en universiteiten kunnen hun jaarverslagen op belangrijke punten nog (sterk) verbeteren.

**Onvoldoende informatie over afhandeling klachten** • Over de belangrijkste elementen van gevoerd beleid, zoals onderwijskundige en onderwijsprogrammatische zaken, en over governance-ontwikkelingen vermeldt 86 procent voldoende informatie, 9 procent onvoldoende informatie en slechts 5 procent goede informatie. Zo geven de besturen van hogescholen en universiteiten in veel gevallen geen of onvoldoende informatie over de afhandeling van klachten. Ook over de wijze waarop ze de horizontale dialoog met de omgeving vormgeven en omgaan met de resultaten daarvan, leggen ze regelmatig onvoldoende verantwoording af.

**Gesegmenteerde informatie ontbreekt regelmatig** • De inspectie verwacht in de jaarverslagen informatie van onderwijsprestaties naar voor de omgeving goed herkenbare eenheden, doorgaans faculteiten en/of opleidingen. Deze segmentering laat in een deel van de jaarverslagen nog te wensen over. Verder ontbreken regelmatig percentages voor uitval en rendement berekend over een instroomcohort per opleiding, waardoor de onderwijsprestaties onvoldoende duidelijk zijn.

**Wettelijk voorgeschreven onderwerpen** • De verslagen van de raden van toezicht gaan over het algemeen wel in op de wettelijk voorgeschreven onderwerpen (zie WHW, art. 10.3d), maar er zijn ook zaken die een explicieter verantwoording behoeven. Voorbeelden zijn het toezichthouden op de naleving door het college van bestuur van wettelijke verplichtingen, op de omgang met de branchecode, op de uitvoering van de accountantscontrole en op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg.



## Financiële verantwoording

**Controleverklaring** • De financiële verantwoording (de jaarrekening) van besturen wordt door de accountant voorzien van een controleverklaring. De controleverklaring (voorheen ‘accountants-verklaring’ genoemd) geeft het oordeel van de accountant weer. Tabel 10.5a bevat een overzicht van aantallen en aard van de controleverklaringen over het verslagjaar 2011.

**Tabel 10.5a**

Aantal en aard controleverklaringen bij jaarrekeningen over 2011 naar sector

Sector	Totaal aantal controleverklaringen	Goedkeurend	Beperking	Afkeurend
Primair onderwijs	1.409	1.388	11	10
Voortgezet onderwijs	295	286	2	7
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	78	77	1	0
Hoger beroepsonderwijs	37	37	0	0
Wetenschappelijk onderwijs	18	18	0	0
<b>Totaal</b>	<b>1.837</b>	<b>1.806</b>	<b>14</b>	<b>17</b>

Bron: DUO, 2012

**Controles primair onderwijs** • De meeste afkeurende controleverklaringen zijn in het primair onderwijs afgegeven, maar dat is gezien het grote aantal controles niet verwonderlijk. Drie afkeurende verklaringen kwamen voort uit het niet-naleven van de Europese aanbestedingsregels. Zeven afkeurende verklaringen kwamen voort uit het niet-naleven van de Regeling beleggen en belenen voor onderwijsinstellingen. Er waren elf verklaringen met beperking, waarvan viermaal vanwege het niet-naleven van de Europese aanbestedingsregels.

**Controles voortgezet onderwijs** • Afkeuringen binnen het voortgezet onderwijs kwamen zevenmaal voor, waarvan zesmaal vanwege het niet-naleven van de Europese aanbestedingsregels en eenmaal vanwege een dreiging voor de financiële continuïteit. Er waren twee beperkende verklaringen: eenmaal vanwege het niet-naleven van Europese aanbestedingsregels en eenmaal vanwege specifieke eisen die de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) stelt aan het jaarverslag.

**Controles bve en hoger onderwijs** • In de bve-sector waren geen afkeurende verklaringen. Er werd één verklaring met beperking afgegeven: bij deze instelling kon de accountant geen zekerheid verkrijgen over de omzet van rechtspersonen die aan de instelling waren gelieerd. In het hoger onderwijs waren alle jaarstukken over 2011 voorzien van een goedkeurende verklaring.

**Uitzonderingen en opmerkingen** • Zonder afbreuk te doen aan de aard van zijn verklaring is de accountant verplicht om een uitzonderingsrapportage op te stellen als hij fouten en tekortkomingen constateert die qua materialiteit (dat wil zeggen: het financieel belang in relatie tot de ontvangen rijksbijdrage) hoger uitvallen dan een specifiek aangegeven grens. Deze grens (de rapportagetolerantie) is opgenomen in het onderwijscontroleprotocol. In 2011 ging het om ruim driehonderd uitzonderingsrapportages, waarvan het grootste deel in het primair onderwijs. In de bijlage (tabel 2) staan de precieze aantallen en de aard van de onderwerpen.

**Topinkomens** • Besturen zijn verplicht om inkomens die boven de zogenaamde Wopt-norm (Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens) liggen, te melden in hun jaarverslag. Deze norm ligt voor 2011 op 193.000 euro. De topinkomens worden over het algemeen goed verantwoord. Het totaal aantal inkomens boven de norm in 2011 is in de sectoren bve (2010: vijftien) en hbo (2010: 39) gedaald (tabel 10.5b). In de sector wo is het aantal inkomens boven de norm vrijwel gelijk gebleven (waarbij moet worden aangetekend dat in de opgave de universitair medisch centra niet zijn

opgenomen). Binnen de sector primair onderwijs kwamen in 2011 vijf inkomens boven de Wopt-grens; in 2010 waren dit er geen. Binnen de sector voortgezet onderwijs kwam één bestuurder voor met een inkomen boven de Wopt-norm; in 2010 waren dit er geen.

**Tabel 10.5b**  
Aantallen inkomens boven Wopt-norm in 2011

	Totaal
Primair onderwijs	5
Voortgezet onderwijs	1
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	11
Hoger beroepsonderwijs	27
Wetenschappelijk onderwijs	64

Bron: DUO, 2012

### Private activiteiten

**Inventarisatie private activiteiten** • De inspectie is een inventariserend onderzoek gestart naar aard, omvang, risico's en motieven van private activiteiten. Private activiteiten in het onderwijs en onderzoek vormen geen probleem als ze een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de instelling, een meerwaarde voor het onderwijs opleveren, plaatsvinden conform wet- en regelgeving en als er geen ongewenste risico's optreden. De wet- en regelgeving voor private activiteiten is echter onvoldoende duidelijk. Ook is niet bekend welke risico's aan private activiteiten verbonden zijn en welke afweging daarbij wordt gemaakt door het bestuur van een onderwijsinstelling. Uiteindelijk wil de inspectie op basis van haar inventarisatie toewerken naar een bruikbaar toezichtskader en voorzien in 'compliance assistance' aan onderwijsinstellingen. Daarnaast wil de inspectie mogelijke excessen binnen dit thema in kaart brengen.

## 10.6 Kwaliteit van de accountantscontrole

10

**Uitgevoerde accountantscontroles** • In 2012 vonden reviews plaats van 67 accountantscontroles over het boekjaar 2011 (tabel 10.6a). Het oordeel over de controle van de jaarrekening is beperkt tot de eisen voor het aspect 'rechtmatigheid' en tot de specifieke verslaggevingseisen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

**Tabel 10.6a**  
Resultaten van de uitgevoerde reviews over 2010 en 2011 naar sector

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs		Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie		Hoger onderwijs		Totaal	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
<b>Bekostiging</b>										
Toereikend	n.v.t.	n.v.t.	14	18	12	11	10	10	36	39
Niet toereikend	n.v.t.	n.v.t.	6	2	2	3	0	0	8	5
<b>Totaal</b>	<b>n.v.t.</b>	<b>n.v.t.</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>44</b>	<b>44</b>
<b>Jaarrekening</b>										
Toereikend	19	21	18	19	14	14	10	10	61	64
Niet toereikend	1	1	2	1	0	1	0	0	3	3
<b>Totaal</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>64</b>	<b>67</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Kwaliteit onderzoek bekostigingsgegevens verbeterd** • Bij vijf onderzoeken naar de bekostigingsgegevens (11 procent van de reviews; twee in het voortgezet onderwijs en drie in de bve-sector) was onvoldoende zekerheid over de validatie van de gegevens die worden gebruikt voor de bekostiging. Dit is een verbetering ten opzichte van vorig jaar (18 procent). In alle gevallen is die zekerheid alsnog verkregen door aanvullende controles die de accountants hebben uitgevoerd.

**Kwaliteit controle jaarrekening gelijk gebleven** • Bij drie instellingen (5 procent van de reviews; één in het primair onderwijs, één in het voortgezet onderwijs en één in de bve-sector) heeft de accountant de controle van de jaarrekening 2011 voor wat betreft de aspecten 'rechtmatigheid' en 'specifieke verslaggevingseisen van OCW' volgens de inspectie niet toereikend uitgevoerd. Het aantal niet-toereikende controles van de jaarrekeningen is daarmee gelijk gebleven aan vorig jaar.

**Tabel 10.6b**

Resultaten uitgevoerde reviews over 2011 naar grote en kleine accountantskantoren

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs		Beroepsonderwijs en volwassenen-educatie		Hoger onderwijs		Totaal
	Groot	Klein	Groot	Klein	Groot	Klein	Groot	Klein	
<b>Bekostiging</b>									
Toereikend	n.v.t.	n.v.t.	12	6	9	2	9	1	39
Niet toereikend	n.v.t.	n.v.t.	0	2	1	2	0	0	5
<b>Totaal</b>	<b>n.v.t.</b>	<b>n.v.t.</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>44</b>
<b>Jaarrekening</b>									
Toereikend	14	7	11	8	10	4	10	0	64
Niet toereikend	0	1	0	1	0	1	0	0	3
<b>Totaal</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>67</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Zorgelijke kwaliteit kleine accountantskantoren** • De inspectie stelt vast dat de meeste accountantskantoren de controles bij onderwijsinstellingen goed uitvoeren. Het is echter teleurstellend dat de kwaliteit van de controles door kleinere kantoren over 2011 ernstig tekortschiet (tabel 10.6b). Van de dertien reviews bij kleine kantoren op het onderzoek naar bekostigingsgegevens leidden er vier tot het oordeel 'niet toereikend'. Van de 22 reviews van de controle van de jaarrekening bij kleine kantoren leidden er drie tot het oordeel 'niet toereikend'. De inspectie spreekt de betrokken accountants aan op de tekortkomingen en gaat onderzoeken of zij de kwaliteit van hun controles over 2012 hebben verbeterd. Daarnaast brengt de inspectie de specifieke controleaanwijzingen nogmaals nadrukkelijk onder de aandacht van alle kleinere kantoren, al dan niet via hun samenwerkingsverbanden.

## 10.7 Sturing op kwaliteitsverbetering en -borging

**Zicht op kwaliteit** • De inspectie voerde in 2012 twee samenhangende onderzoeken uit naar het bestuurlijk handelen. Eén onderzoek richtte zich op de kwaliteit van scholen en besturen in het basis-onderwijs in het noorden van Nederland (Inspectie van het Onderwijs, 2012f). Het andere betrof een onderzoek naar het bestuurlijk handelen bij een aantal instellingen uit het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Beide onderzoeken zijn gebaseerd op een beperkt aantal casestudies. Uit de onderzoeken komt een vergelijkbaar beeld naar voren over het bestuurlijk handelen: de meeste besturen hebben zicht op de kwaliteit van hun scholen. Ze weten hoe de scholen presteren en hebben een visie op de kwaliteit van het onderwijs. Ze houden actief bij of de scholen nog op de gewenste koers liggen, waardoor ze tijdig eventuele risico's ten aanzien van de opbrengsten opsporen.

**Beperkte evaluatie en analyse kwaliteit** • De mate waarin besturen de kwaliteit van de scholen evalueren en analyseren is daarentegen nog beperkt. Daarbij zijn alle bestuurscategorieën ongeveer in dezelfde mate betrokken. Besturen beperken zich nog te veel tot het in beeld krijgen van de resultaten van het onderwijs. Ze betrekken daarbij nog te weinig voorwaardelijke aspecten, zoals de kwaliteit van het onderwijsproces en de kwaliteit van het personeel.

**Weinig vertaling naar dagelijkse onderwijspraktijk** • Besturen hebben veelal kwaliteitssystemen en voldoende informatie beschikbaar. Ze houden zich echter onvoldoende bezig met de analyse en evaluatie daarvan. Ook vertalen ze de uitkomsten niet naar de dagelijkse onderwijspraktijk. Hiervoor zijn diverse oorzaken mogelijk: de waan van de dag (geen prioriteit), dus weinig proactief handelen; gebrek aan kennis en vaardigheden om informatie te verbinden met de praktijk van de leraren; en het professionaliseringsbeleid op scholen. Ook heerst soms de opvatting dat kwaliteitszorg geen taak is van het bestuur, maar van de schoolleiding. Het lijkt erop dat de betrokkenheid bij kwaliteitszorg in veel gevallen te veel blijft hangen op het niveau van het (bovenschools) management of de kwaliteitszorgmanager.

**Ambitieniveau laag** • Besturen zijn niet altijd op de hoogte van de kwaliteitsrisico's bij de scholen die ze onder zich hebben. Van de besturen in het basisonderwijs geeft bijna een derde aan dat de inspectie risico's signaleerde die het bestuur zelf niet had gezien. Systematische evaluatie van de resultaten is niet bij alle besturen gebruikelijk. Verder ligt het ambitieniveau als het gaat om de beoogde resultaten vaak betrekkelijk laag: de prestaties van de leerlingen op of boven het landelijk gemiddelde, of minimaal op de ondergrens van de inspectie.

### Leereffect

**Professionele cultuur** • Besturen die niet of nauwelijks met zwakke en zeer zwakke scholen te maken hebben gehad of die erin geslaagd zijn de kwaliteit te verbeteren, scoren beter op de kwaliteitszorg en kwaliteitsborging dan besturen waar dat niet het geval is. Ze tonen aan dat ze kennis van zaken hebben, proactief optreden en korte lijnen hebben met de scholen, waardoor ze snel eventuele risico's op het spoor kunnen komen. Op hun scholen is sprake van een professionele cultuur.

**Verschillen tussen besturen** • Het landelijke inspectieonderzoek naar het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2013) laat zien dat besturen die erin geslaagd zijn in de afgelopen jaren zwakke of zeer zwakke scholen te verbeteren, verschillen van besturen waarbij dit (nog) niet lukte. Het gaat daarbij onder andere om daadkracht en controle en om zelfreflectie en verbetering van de kwaliteitszorg op bestuursniveau. De besturen die eerder te maken hebben gehad met verbetertrajecten van (zeer) zwakke scholen, hebben die ervaring in veel gevallen aangegrepen om de kwaliteitszorg en kwaliteitsborging te versterken.

**Focus besturen op kwaliteitszorg** • Onderzoek van Hofman, Van Leer, De Boom en Hofman (2012) bevestigt de bevindingen van het inspectieonderzoek. Zij constateren dat, naast de kenmerken van de leerlingeninstroom, vooral de focus van het bestuur op kwaliteit en evaluatie in het basisonderwijs positief bijdraagt aan de onderwijsopbrengsten.

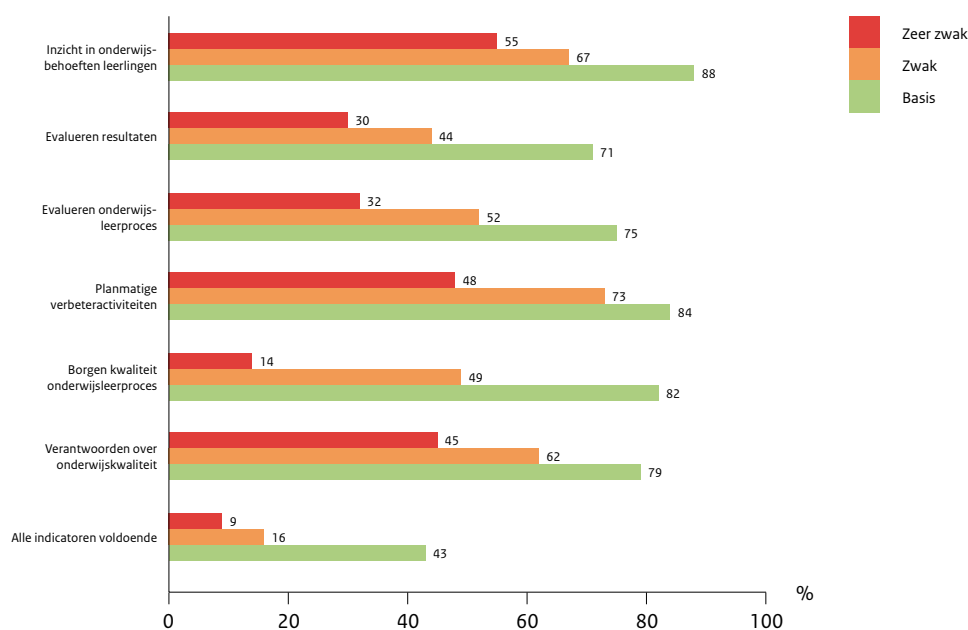
**Verbetering kwaliteitszorg leidt tot betere onderwijsresultaten** • Uit het onderzoek van Hofman e.a. (2012) naar het functioneren van besturen in het primair onderwijs blijkt dat de categorie besturen die in 2003 het slechtst scoorden op kwaliteitszorg destijds ook de laagste scores op de Eindtoets Basisonderwijs lieten zien. Deze categorie besturen blijkt in het vervolgonderzoek in 2010 juist de hoogste toetscores te hebben. De belangrijkste verklarende factor voor deze verbetering van de opbrengsten lijkt de verbetering van vele aspecten van de kwaliteitszorg op de scholen te zijn. De scholen met de minst ontwikkelde kwaliteitszorg in 2003 hebben een inhaalslag gemaakt, terwijl de andere categorieën besturen zich niet verder lijken te hebben ontwikkeld.

## Ontwikkelingen kwaliteitszorg en -borging in onderwijssectoren

**Kwaliteitszorg basisonderwijs niet verbeterd** • In het basisonderwijs zijn de resultaten op kwaliteitszorg het afgelopen jaar niet verbeterd (figuur 10.7a). Er is hier bij de meeste scholen ruimte voor verbetering. Dit geldt het sterkst voor de zwakke en zeer zwakke scholen. Daarnaast evalueert ook minder dan een kwart van de scholen met een basisarrangement de resultaten van de leerlingen niet jaarlijks. Verder valt op dat op minder dan de helft van de scholen met een basisarrangement niet alle indicatoren van kwaliteitszorg voldoende zijn.

**Figuur 10.7a**

Percentage scholen in het basisonderwijs waar de kwaliteitszorg voldoende is in de periode 2009/2010-2011/2012, naar arrangement (n=3.144)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

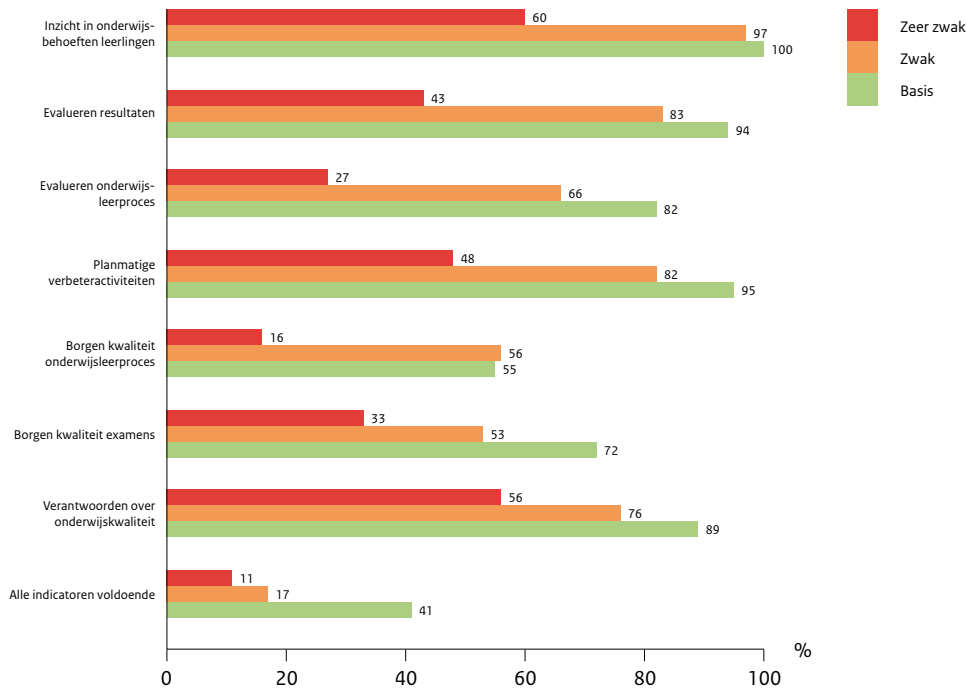
**Kwaliteitszorg voortgezet onderwijs** • In het voortgezet onderwijs zijn dezelfde verschillen zichtbaar als in het basisonderwijs tussen (zeer) zwakke scholen en scholen met een basisarrangement (figuur 10.7b). De verantwoording aan belanghebbenden over de kwaliteit van het onderwijs is het afgelopen jaar wat verbeterd, zowel bij scholen met een basisarrangement als bij zwakke en zeer zwakke scholen.

**Kwaliteitszorg mbo iets verbeterd, maar op instellingsniveau onvoldoende** • De kwaliteitszorg in het mbo is de laatste jaren iets verbeterd, maar over het geheel is de kwaliteitszorg op opleidingsniveau nog steeds onvoldoende. De inspectie is daarnaast voor het mbo in 2012 begonnen met de beoordeling van de kwaliteitsborging op instellingsniveau (zie hoofdstuk 5).

**Sturing mbo-instellingen kan beter** • Bij ruim 40 procent van de onderzochte bekostigde mbo-instellingen is de inspectie niet tevreden over de sturing op onderwijskwaliteit. Deze instellingen hebben op structurele basis onvoldoende specifieke en meetbare opleidingsdoelstellingen geformuleerd, die aansluiten bij hun missie en strategisch beleid. Ook worden er op deze instellingen onvoldoende jaarplannen en verbeterplannen van voldoende kwaliteit aangetroffen. Ruim 80 procent van de onderzochte instellingen slaagt er wel in om sturingsinformatie over de onderwijskwaliteit beschikbaar

te stellen en toegankelijk te maken. De helft heeft een onvoldoende gekregen voor het aspect 'beoordeling'. Dat wil zeggen dat deze instellingen niet regelmatig en op een betrouwbare wijze in samenwerking met onafhankelijke deskundigen de voortgang en realisatie van de gestelde doelen beoordelen.

**Figuur 10.7b**  
**Percentage afdelingen in het voortgezet onderwijs waar de kwaliteitszorg voldoende is in de periode 2009/2010-2011/2012, naar arrangement (n=794)**



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Verbetering en verankering mbo vaak onvoldoende** • De helft van de onderzochte bekostigde mbo-instellingen scoort onvoldoende op verbetering en verankering. Deze instellingen slagen er veelal niet in om bij geconstateerde tekortkomingen inhoudelijk passende verbetermaatregelen te nemen.

**Interne dialoog mbo beter dan externe dialoog** • Bij ongeveer 90 procent van de onderzochte bekostigde mbo-instellingen heeft de inspectie de dialoog en verantwoording als voldoende beoordeeld. De inspectie heeft op deze instellingen vastgesteld dat de interne dialoog beter op orde is dan de externe dialoog over de onderwijskwaliteit met belanghebbenden zoals bedrijven. Vooral de niet-bekostigde instellingen maken hier minder werk van.

## 10.8 Governance

**Nieuwe wet** • Met de komst van de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' zijn de principes van goed bestuur voor het hele onderwijs wettelijk verankerd. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de scheiding van bestuur en intern toezicht, de ontwikkeling en implementatie van (branche)codes goed bestuur en de horizontale verantwoording.

## **Bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs**

**Functioneren van bestuurlijk handelen** • De inspectie heeft in 2012 een verkennend onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van het bestuurlijk handelen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Onderdeel van dit onderzoek waren de voorwaarden voor het bestuurlijk handelen. Daarnaast zijn in de afgelopen periode verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de stand van zaken rond het functioneren van de governance en/of het interne toezicht in het gehele onderwijssysteem (o.a. Blokdijsk en Goodijk, 2012; Honingh en Hooge, 2012; Hooge en Honingh, 2011; Hofman e.a., 2012; Minderman, 2012).

**Scheiding bestuur en intern toezicht** • Uit de onderzoeken blijkt dat in het funderend onderwijs de wettelijk verplichte scheiding van bestuur en intern toezicht in toenemende mate tot stand is gekomen. Het inspectieonderzoek maakt duidelijk dat de meeste instellingen voldoen aan de formele eisen die de wet stelt aan de inrichting van de governance-structuur. Honingh en Hooge (2012) stellen in de eindrapportage van de monitor 'Goed bestuur in het primair onderwijs' dat 7 procent van de besturen in het primair onderwijs nog geen intern toezicht heeft. In 2010 was dit nog 28 procent.

**Codes goed bestuur** • De codes voor goed bestuur in het funderend onderwijs zijn meer gaan leven en de bestuurlijke inrichting krijgt steeds duidelijker vorm. In het primair onderwijs is het aantal schoolbesturen dat werkt volgens de 'Code Goed Bestuur' van de PO-Raad de afgelopen twee jaar verdubbeld. Op de scholen die onder deze besturen vallen, zijn de leerprestaties beter dan op scholen waar het bestuur de codeprincipes niet volgt. Uit bovengenoemde onderzoeken komt echter ook naar voren dat het daadwerkelijk functioneren van de governance nog in de kinderschoenen staat. Dit geldt in het bijzonder voor het interne toezicht.

**Variatie in bestuursmodellen** • De instellingen in het funderend onderwijs hanteren verschillende rechtsvormen en bestuursmodellen, al naar gelang de bestuursgrootte. Als rechtsvorm komt de stichting het meest voor, maar zeker in het bijzonder onderwijs hanteren relatief veel besturen (25 procent) de vereniging als rechtsvorm. Ook de gekozen bestuursmodellen laten een grote variatie zien: grotere besturen hanteren, net als in het mbo, het hbo en het wo, in principe het zogenaamde 'tweelaagsmodel'. Daarbij is sprake van een college van bestuur en een raad van toezicht. Daarnaast zijn er in het funderend onderwijs diverse alternatieve modellen in gebruik waarbij er geen organieke, maar een functionele scheiding is van bestuur en intern toezicht. Maar ook daar is een toename te zien van het tweelaagsmodel.

**Samenstelling besturen en raden van toezicht** • Ook de samenstelling van de besturen en raden van toezicht verschilt. Uit het onderzoek van Honingh en Hooghe (2012) blijkt dat in het primair onderwijs ouders veel sterker vertegenwoordigd zijn in (toezichthoudende) besturen dan in de overige onderwijssectoren. Overigens neemt het percentage ouders in besturen in het primair onderwijs af: vergeleken met 2010 is het percentage besturen zonder ouders gegroeid van 42 naar 60 procent.

## **Rol bestuur, intern toezicht en management**

**Focus bestuur op kwaliteit** • De inspectie merkt dat het bestuursgerichte toezicht de aandacht van de besturen voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen heeft versterkt. Zoals eerder aangegeven, hebben besturen meer zicht op de kwaliteit van het onderwijs. Ze zijn nog slechts zelden verrast door de oordelen van de inspectie over de resultaten van de leerlingen. Besturen die te maken hebben gehad met zwakke of zeer zwakke scholen hebben van deze ervaring geleerd en hebben hun systeem van kwaliteitszorg en kwaliteitsborging inmiddels beter op orde.

**Intern toezicht primair en voortgezet onderwijs** • In het basisonderwijs komt het interne toezicht in de praktijk nog weinig uit de verf (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Er is inmiddels meestal wel een scheiding van bestuur en intern toezicht aangebracht, maar vaak functioneren de vroegere bestuurders nu als interne toezichthouders en is de vroegere (algemene) directie nu het (college van) bestuur. De verandering van rollen is daarmee vaak nog niet in overeenstemming. In het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs is het beeld gunstiger: daar lijkt het functioneren van het intern toezicht in twee derde tot drie kwart van de instellingen voldoende op orde te zijn.

**Intern toezicht mbo en hoger onderwijs** • In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en in het wetenschappelijk onderwijs bestaat intern toezicht al veel langer. De incidenten die zich het afgelopen jaar hebben voorgedaan in mbo en hbo laten zien dat het interne toezicht ook daar niet altijd goed functioneerde. Men was vaak onvoldoende op de hoogte van de problemen rond kwaliteit en/of financiën die zich voordeden in de instelling. De toezichthouders waren niet rolvast, lieten te veel over aan het college van bestuur en maakten zich voor hun informatievoorziening te veel afhankelijk van datzelfde college. Zij stonden op een te grote afstand van het primaire proces en onderkenden wellicht mede daardoor de urgentie van de problematiek te weinig.

**Intern toezicht semi-publieke sector** • Anders dan in de marktsector heeft het interne toezicht in semi-publieke instellingen geen natuurlijke achterban of aandeelhouders. Het kan de verschillende kernrollen – controleren, adviseren en werkgever zijn – soms moeilijk met elkaar combineren. De toezichthouders stellen zich niet altijd onafhankelijk op en houden de bestuurders geen kritische spiegel voor, maar denken met hen mee. De in het kader van de governance gewenste ‘checks and balances’ zijn nog onvoldoende gewaarborgd. Daar komt nog bij dat deskundigheid op het gebied van financiën en personeel meestal wel in het interne toezicht is vertegenwoordigd, maar deskundigheid op het gebied van onderwijskwaliteit niet altijd.

**Codes goed bestuur mbo en hbo** • Niet alleen in het funderend onderwijs, maar ook in de overige onderwijssectoren bestaan codes voor goed bestuur. Daarin is door de sector vastgelegd aan welke eisen en criteria goed bestuur moet voldoen. Thomsen en Van de Venne (2012) stellen dat bve-besturen nog steeds het perspectief van de deelnemer als het belangrijkste handelingsperspectief zien. Ten opzichte van de vorige evaluatie van de branchecode in 2007 is het perspectief van het afnemend beroepenveld afgenomen van 38 naar 28 procent. De commissie Van Montfort onderzocht het functioneren van de branchecode governance hbo. De commissie leverde kritiek op de bekendheid van de code en de naleving ervan in de instellingen (Van Montfort, Monissen en Kamps, 2012).

**Taken en verantwoording schoolleiders** • Schoolleiders geven aan ruim 20 procent van hun tijd te besteden aan het personeel en datzelfde percentage aan de onderwijskwaliteit. Ze besteden ruim 17 procent van hun tijd aan kwaliteitszorg. De overige tijd (43 procent) besteden schoolleiders aan huisvesting, financiën, ouders, profilering van de school en overige activiteiten. Vergeleken met eerdere jaren leggen schoolleiders in mindere mate verantwoording af aan het bestuur over onderwerpen die van belang zijn voor de kwaliteit. Alleen over de kwaliteit van de leraren leggen ze vaker verantwoording af, zij het dat dit nog steeds maar in ruim de helft van de gevallen gebeurt. 22 procent van de schoolleiders geeft aan dat zij het afgelopen jaar geen functioneringsgesprek heeft gehad met het bestuur.

**Medezeggenschap** • Sinds 2007 geldt voor het funderend onderwijs de Wet medezeggenschap op scholen (WMS). Afgelopen jaar is deze wet geëvalueerd (Bokdam, Bal en De Jonge, 2012). De evaluatie schetst een positief beeld van de mate waarin de wet in de praktijk functioneert. De wet stelt personeel, ouders en leerlingen in staat om een sterke rol te spelen in het besluitvormingsproces op scholen. De medezeggenschap wordt gemiddeld met een 7,2 beoordeeld. Verbeterpunten zijn onder andere:

- het tijdig en volledig betrekken van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ((G)MR) bij belangrijke beleidsbeslissingen van het bevoegd gezag;
- de bezetting van zetels in de (G)MR;
- de professionaliteit van de leden van de (G)MR;
- het medezeggenschapsstatuut en faciliteiten voor de (G)MR, waaronder de middelen voor rechtsbijstandsverzekering.

De minister wijst in de reactie op het rapport van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012) op het grote belang van verdere versterking van de medezeggenschap als onmisbare schakel in de ‘checks and balances’ binnen onderwijsinstellingen.



**Klachten en signalen in het mbo** • De inspectie onderzocht in 2011/2012 voor de derde keer de klachtenbehandeling in het mbo (Inspectie van het Onderwijs, 2012d). Daaruit bleek dat de kwaliteit van de opzet of organisatie van de klachtenbehandeling sinds 2009 geen duidelijke verbetering heeft ondergaan. Ook de borging van de klachtenbehandeling behoeft verbetering. In het bekostigd onderwijs wordt zeker in de helft van de gevallen niet voldaan aan de principes die de MBO Raad en de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) formuleerden in hun richtlijnen bij de behandeling van klachten: onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en geheimhouding, toegankelijkheid, helderheid in de procedure, tijdsafspraken en termijnregels, en registratie (JOB, 2009). In het niet-bekostigd onderwijs voldoet de klachtenbehandeling van slechts een op de zeven instellingen aan deze principes (14 procent).

**Verantwoording naar omgeving** • Uit het onderzoek naar bestuurlijk handelen van de inspectie blijkt dat besturen zich maar beperkt aan hun omgeving verantwoorden. Een aantal besturen voert wel regelmatig tevredenheidsenquêtes uit. Vooral in het basisonderwijs maken ouders vaak deel uit van het bestuur. In het voortgezet onderwijs zijn ouders regelmatig betrokken bij de medezeggenschap in scholen, door de instelling van een ouderraad. De betrokkenheid van gemeenten bij het onderwijs is in dit opzicht een belangrijk aandachtspunt. Naast hun verantwoordelijkheid voor voldoende (openbaar) onderwijs krijgen gemeenten namelijk een steeds belangrijker rol in de uitvoering van jeugdbeleid, waaronder de jeugdzorg en de kinderopvang.

## 10.9 Naleving wet- en regelgeving

**Verantwoordelijkheid besturen** • Besturen van onderwijsinstellingen zijn, behalve voor het aansturen van hun organisatie, ook verantwoordelijk voor het naleven van wet- en regelgeving vanuit het ministerie van OCW. Wet- en regelgeving heeft onder meer betrekking op het onderwijsproces, het personeel, de verkrijging en besteding van bekostiging en het afleggen van verantwoording. Deze paragraaf belicht tekorten in de naleving die niet elders in dit Onderwijsverslag aan de orde komen. Het gaat hier vooral over financiële onderwerpen.

### Leerlingengewichten, cumigelden en lgf-voorwaarden

**Fouten bij toekenning leerlingengewichten** • Uit het onderzoek van de inspectie naar de juistheid van de leerlingengewichten op de peildatum 1 oktober 2011 blijkt dat veel basisscholen nog steeds fouten maken bij het toekennen van leerlingengewichten. Uit een steekproef van tweehonderd basisscholen, die op basis van de leerlingengewichten aanvullende bekostiging ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, blijkt dat 96 procent van deze scholen een of meer leerlingen heeft aan wie de school een onjuist gewicht heeft toegekend. Het gemiddeld aantal fouten per school steeg van elf per school in 2010 naar vijftien in 2011. In totaal betrof dit 27 procent van de gecontroleerde geregistreerde gewichten.

**Vervolgonderzoek naar achtergrond** • Het toegenomen aantal geconstateerde fouten bij de leerlingengewichten is voor de inspectie aanleiding voor een vervolgonderzoek naar de achtergrond en oorzaak ervan. Sowieso moeten alle scholen waar fouten zijn geconstateerd deze corrigeren. Waar nodig zal de inspectie aanvullende sancties opleggen conform de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen.

**Verklaring fouten leerlingengewichten onduidelijk** • Directeuren van scholen geven uiteenlopende verklaringen voor de fouten, van onbekendheid met de regelgeving tot het niet controleren van ingevoerde gegevens. Er is meestal geen controle achteraf op de juiste invoer en verwerking van de telgegevens. Voorts is er de neiging om bij twijfel over het opleidingsniveau van de ouders het hoogste leerlingengewicht toe te kennen. Dit is in het bijzonder het geval bij ouders met buitenlandse opleidingen. Ten slotte wijten enkele scholen de fouten aan verschillen tussen het eigen leerlingen-administratiesysteem en BRON, het systeem van DUO.

**Besturen medeverantwoordelijk** • Het bevoegd gezag (bestuur) ondertekent bij het aanbieden van de bekostigingsgegevens een verklaring waarin de juiste, tijdige en volledige aanlevering van de gegevens aan BRON wordt bevestigd. Dat betekent dat het bestuur moet vaststellen dat dit inderdaad het geval is. Veel besturen schieten hier dus tekort en zijn medeverantwoordelijk voor de geconstateerde fouten.

**Eenvoudiger opgave leerlingengewichten** • De inspectie vindt dat het proces voor de opgave van leerlingengewichten vereenvoudigd moet worden, bijvoorbeeld door een centrale registratie van de gewichten buiten de individuele besturen om. Dit verlicht de administratieve lasten van schoolbesturen en zal leiden tot veel minder fouten in de gegevensinvoer.

**Fouten in cumistatus** • Voor leerlingen uit culturele minderheden is een subsidie beschikbaar: de cumigelden. Bij tien scholen voor speciaal basisonderwijs is de opgave van leerlingen voor cumigelden gecontroleerd. Daar is vastgesteld dat bij drie van die scholen fouten zijn gemaakt. In totaal ging het om 23 leerlingen op een totaal van 184 leerlingen (12,5 procent). Eenzelfde onderzoek is gedaan bij 25 scholen voor speciaal onderwijs. Daar was het aantal scholen met fouten groter (17), maar de omvang van de fouten kleiner dan bij het speciaal basisonderwijs. In totaal waren er fouten bij 51 van de 782 onderzochte leerlingen (6,5 procent). De belangrijkste oorzaken zijn het niet juist bepalen van het geboorteland van een van de ouders of het niet kunnen tonen van de bewijsvoering daarvan. Het aantal fouten is, ook in vergelijking met vorige jaren, vrij hoog.

**Fouten bij lgf in speciaal basisonderwijs** • In totaal heeft de inspectie 674 leerlingendossiers van leerlingen met leerlinggebonden financiering (lgf) in het speciaal basisonderwijs onderzocht. Daarbij zijn 26 fouten geconstateerd. Dit betekent dat in 3,8 procent van de gevallen niet (geheel) is voldaan aan de wettelijke verplichtingen om in aanmerking te komen voor een lgf-subsidie in de sector speciaal basisonderwijs.

## Verklaringen Omtrent het Gedrag

**Ontbrekende VOG's** • Onderwijsinstellingen die onderwijs voor minderjarigen verzorgen, zijn verplicht om vast te stellen dat medewerkers die met leerlingen in aanraking komen, beschikken over een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). De inspectie ziet daarop toe. De accountants van de instellingen controleren jaarlijks of de VOG's van de medewerkers in loondienst aanwezig zijn.

**Sancties** • Instellingen moesten voor het einde van 2011 zorgen dat alle ontbrekende VOG's alsnog in hun administratie opgenomen worden. Zo nodig moeten medewerkers een nieuwe VOG aanvragen. Bij nog niet alle onderwijsinstellingen bleek dit het geval. De inspectie heeft sancties aangekondigd. Deze zullen in de loop van 2013 worden opgelegd aan instellingen die niet aan de verplichtingen voldoen.

## Maatwerktrajecten

**Oneigenlijk ingerichte trajecten** • Eind 2011 heeft de inspectie een quick scan uitgevoerd naar maatwerktrajecten en de uitbesteding van het onderwijs bij zes mbo-instellingen. Aanleiding voor deze quick scan waren signalen die de inspectie ontving over oneigenlijk ingerichte maatwerktrajecten en een toename van deze trajecten in de bve-sector. Oneigenlijk ingerichte trajecten kunnen ondoelmatige/onrechtmatige verstrekking van de rijksbijdrage voor deelnemers aan deze trajecten tot gevolg hebben. Bovendien kunnen ze negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs.

**Resultaten onderzoek** • De quick scan heeft de volgende resultaten opgeleverd:

- Bij verschillende trajecten zijn de grenzen van de wet opgezocht; in alle gevallen hebben de onderwijsinstellingen wel voldaan aan de administratieve vereisten voor de verkrijging van de rijksbijdrage.
- In de meeste gevallen hebben de mbo-instellingen de eigen branchecode voor de urennorm voor opleidingen in de beroepsbegeleidende leerweg niet nageleefd. Daardoor is vaak met (zeer) geringe onderwijsinspanning rijksbijdrage gegenereerd. Die onderwijsinspanning staat niet in verhouding tot de ontvangen rijksbijdrage.
- Een deel van de trajecten was niet gericht op diplomering of bevatte inhoudelijk geen volledige opleiding.

**Ondoelmatig verstrekte rijksbijdrage** • De inspectie is van mening dat de onderzochte mbo-instellingen (en mogelijk ook andere mbo-instellingen) in strijd met de geest van de wet hebben gehandeld. In deze gevallen is de rijksbijdrage waarschijnlijk ondoelmatig verstrekt. Bovendien heeft de situatie geleid tot ongewenste effecten voor de kwaliteit van het onderwijs en de waarde van de diploma's. De inspectie heeft daarom haar onderzoek naar maatwerktrajecten geïntensiveerd en zij verwacht in 2013 de uitkomsten daarvan openbaar te maken.

### **Wet vermindering afdracht loonbelasting (WVA)**

**Tegemoetkoming voor opleiding medewerkers** • Werkgevers kunnen in bepaalde gevallen een fiscale tegemoetkoming krijgen voor de opleiding van hun medewerkers. Dit kan dankzij de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen (WVA). Voorwaarde om voor de WVA in aanmerking te komen is onder meer dat de opleiding van de werknemer plaatsvindt binnen een door het ministerie van OCW erkende opleiding en voldoet aan de kwaliteitseisen die het ministerie stelt. Niet altijd is door de Belastingdienst vast te stellen of aan deze eisen voor de tegemoetkoming wordt voldaan. Als de opleiding niet erkend is, of als de opleiding in de praktijk niet aan de kwalificaties voldoet, is ten onrechte de WVA toegepast. De Belastingdienst kan deze onterecht genoten aftrek nog vijf jaar terugvorderen. Als blijkt dat de opleiding weliswaar erkend is, maar in de praktijk inhoudelijk niet aan de kwalificatie-eisen voldoet, kan de inspectie de licentie van de opleiding intrekken.

**Samenwerking inspectie en Belastingdienst** • In 2012 is de inspectie een samenwerking gestart met de Belastingdienst. Het doel van deze samenwerking is de kwaliteit van opleidingen te waarborgen en te bevorderen dat instellingen de fiscale tegemoetkoming in het kader van de WVA juist toepassen en zorgvuldig verantwoorden. In de samenwerkingsovereenkomst staat dat beide instanties elkaar over en weer zullen informeren als ze een vermoeden hebben van onregelmatigheden in het gebruik van de WVA.

## 10.10 Nabeschuiving

**Rol bestuur en intern toezicht** • De rol van het bestuur en het interne toezicht bij de kwaliteit en de continuïteit van onderwijsinstellingen staat midden in de maatschappelijke en politieke belangstelling. Recente incidenten in verschillende onderwijssectoren roepen vragen op over het functioneren van het wettelijk verankerde besturingsmodel. Onderwijsinstellingen hebben in dit model een grote mate van autonomie op het gebied van financieel beleid en kwaliteitsbeleid. De besturen zijn eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs; het is de taak van het interne toezicht erop toe te zien dat het bestuur deze verantwoordelijkheid binnen de financiële marges waarmaakt. De belangen van de leerlingen en de maatschappelijke omgeving van de school of de opleiding moeten daarbij het uitgangspunt vormen.

**Verband onderwijskwaliteit en bestuurlijk handelen** • Het toezicht van de inspectie en onderzoeken van andere partijen hebben duidelijk gemaakt dat er een verband is tussen het bestuurlijk handelen en de kwaliteit van het onderwijs: goed bestuurlijk handelen draagt bij aan betere resultaten van het onderwijs; slecht bestuurlijk handelen leidt ertoe dat kwaliteitsproblemen niet tijdig worden onderkend en dat het (te) lang duurt voordat onvoldoende kwaliteit wordt hersteld.

**Zwakke onderwijskwaliteit indicatie voor zwak bestuurlijk handelen** • De inspectie gaat ervan uit dat bij besturen in het funderend onderwijs die gedurende ten minste drie jaar relatief veel (zeer) zwakke scholen onder zich hebben, sprake is van knelpunten in het bestuurlijk handelen. Deze besturen zijn er niet in geslaagd de kwaliteit weer snel en duurzaam te verbeteren. Ook op andere fronten scoren de besturen met relatief veel langdurig (zeer) zwakke scholen of opleidingen negatiever dan gemiddeld. Omgekeerd leidt goed bestuurlijk handelen tot betere resultaten van het onderwijs. Onderzoeken laten zien dat scholen van besturen die werken volgens de principes van goed bestuur, zoals vastgelegd in een code voor goed bestuur, betere resultaten behalen (Inspectie van het Onderwijs, 2010; Hofman e.a., 2012).

**Besturen met scholen in meerdere sectoren** • Besturen die scholen onder zich hebben in meerdere onderwijssectoren hebben een hoger percentage (langdurig) zwakke of zeer zwakke scholen of afdelingen over de afgelopen drie jaar dan besturen met scholen uit één sector. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze besturen de focus en de deskundigheid missen om de kwaliteit op de verschillende terreinen te kunnen stimuleren en borgen.

**Grote besturen** • Grote besturen lijken soms op zo'n grote afstand te staan van het primaire proces in hun scholen of opleidingen, dat ze de verbinding missen. De kwaliteitsborging op bestuursniveau is daardoor los komen te staan van het onderwijs in de klas. De inspectie vindt dit een belangrijk aandachtspunt, omdat teruglopende financiële mogelijkheden besturen er steeds vaker toe brengen over te gaan tot bredere bestuursamenwerking en/of bestuurlijke schaalvergroting. Bovendien staan er belangrijke beleidsoperaties op stapel (zoals de invoering van Passend onderwijs), die tot een verdergaande complicering van het bestuurlijke veld zullen leiden. Overheid en besturen moeten zich goed bewust zijn van de mogelijke risico's die dergelijke stappen met zich meebrengen en daar rekening mee houden. De inspectie pleit voor meer onderzoek naar de verbanden tussen schaalgrootte en complexiteit van besturen en de kwaliteit van het onderwijs.

**Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging zwak punt** • De kwaliteit van het onderwijs is in de meeste sectoren ook in het afgelopen jaar verder verbeterd. Dat wil zeggen: er zijn opnieuw minder zwakke en zeer zwakke scholen. Dat is op zichzelf een positieve ontwikkeling. De inspectie spreekt de besturen al enkele jaren rechtstreeks aan op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Ook voert ze geïntensiveerd toezicht uit bij zwakke en zeer zwakke scholen en opleidingen. Maar kwaliteit blijft niet vanzelf bestaan. Besturen moeten ervoor zorgen dat niet alleen het management, maar ook het lerarenteam aan kwaliteitszorg en kwaliteitsborging blijft werken en dat dit op een systematische en cyclische manier gebeurt.

**Zicht op resultaten, maar lage verwachtingen** • Onderzoek van de inspectie wijst uit dat besturen nu, meer dan een aantal jaren geleden, zicht hebben op de resultaten van hun scholen. Het ontbreekt echter nog aan belangrijke andere elementen van het cyclische proces: besturen analyseren en evalueren de resultaten vaak nog te weinig diepgaand, zoeken bij achteruitgaande of onvoldoende resultaten niet voldoende naar verklaringen in het onderwijsproces en de kwaliteit van de schoolleiding en de leraren, en geven te weinig aan welke stappen ze willen zetten om vastgestelde tekortkomingen te verbeteren. Ook hebben besturen vaak betrekkelijk lage verwachtingen geformuleerd als het gaat om de gewenste resultaten. De ondergrens van de inspectie wordt in veel gevallen als norm gehanteerd.

**Professionalisering** • Het interne toezicht is in het funderend onderwijs nog in ontwikkeling. Interne toezichthouders bezinnen zich op hun rollen en verantwoordelijkheden en beschikken in veel gevallen nog niet over een toezichtkader. Wel is er, vergeleken met de situatie in het mbo en het hoger onderwijs, meer aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs, en niet alleen voor financiële en materiële thema's. Verdere professionalisering van besturen en interne toezichthouders blijft dus belangrijk.

**Besturen leren van slechte ervaringen** • Besturen die ervaring hebben opgedaan met de kwaliteitsverbetering van een (zeer) zwakke school of opleiding hebben in verreweg de meeste gevallen hun kwaliteitszorg beter op orde dan besturen die deze ervaring niet hebben gehad. Ze hebben ervan geleerd en weten beter hoe ze trajecten van kwaliteitsverbetering moeten aansturen. Ondersteuning en intensieve monitoring helpen dus.

**Hoge eisen aan bestuurlijk vermogen** • Veel besturen hebben te maken met risico's, onder andere op het gebied van demografische krimp, bezuinigingen en veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie. In combinatie met beleidsoperaties en bezuinigingen die op stapel staan, vormen deze ontwikkelingen enerzijds een mogelijke bedreiging voor het behoud en de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Anderzijds kunnen ze echter ook aanleiding zijn voor daadwerkelijke innovaties in het onderwijs. De rol van besturen is hierbij cruciaal, want de situatie stelt hoge eisen aan de kwaliteit van het bestuurlijk handelen.

## Literatuur

- Blokdijk, T.M.M., & Goodijk, R. (2012). *Toezicht binnen onderwijsinstellingen, onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van raden van toezicht in het onderwijs*. Tilburg: TiasNimbas Business School/ Nationaal Register.
- Bokdam, J., Bal, J., & Jonge, J. de (2012). *Evaluatie Wet Medezeggenschap op Scholen, eindrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012). *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*. Den Haag: Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis.
- Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (2009). *Financieel beleid van onderwijsinstellingen*. Den Haag: Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen.
- Hofman, R.H., Leer, K. van, Boom, J. de, & Hofman, W.H.A. (2012). *Functioneren van besturen. Eindrapport*. Groningen: GION.
- Honingh, M., & Hooge, E. (2012). *Goed bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage Monitor Goed bestuur primair onderwijs 2010-2012*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam; Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Hooghe, E., & Honingh, M. (2011). *Goed bestuur in het primair onderwijs. Resultaten van de nulmeting monitor Goed bestuur*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam; Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012a). *De financiële positie van het mbo. Onderzoek op basis van jaarstukken 2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012b). *Inventarisatie derivaten bij onderwijsinstellingen in het mbo en ho*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012c). *Jaarrekeningen 2011 van instellingen voor funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012d). *Klachtenbehandeling in het mbo. Onderzoek 2011-2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2012e). *Krimpbestendige onderwijskwaliteit. Een regio-onderzoek in Zuid-Nederland naar de gevolgen van krimp voor de kwaliteit van het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012f). *De kwaliteit van basisscholen en bestuurlijk handelen in het noorden van Nederland*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012g). *Onderzoek naar de financiële positie van schoolbesturen in po en vo naar aanleiding van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2012h). *Tevredenheidsonderzoek onder besturen in het primair onderwijs. Schooljaar 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs, een landelijk themaonderzoek naar het bestuurlijk handelen in po, vo en ec*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- JOB en MBO Raad (2009). *Klachtenafhandelingen in het middelbaar beroepsonderwijs. Richtlijnen voor scholen en studenten in het mbo*. Amsterdam: JongerenOrganisatie Beroepsonderwijs (JOB); Woerden: MBO Raad.
- Minderman, G. (2012). *Waar is de raad van toezicht? Deel I: Het interne toezicht in Nederlandse non-profitorganisaties; Deel II: Een bundel van visies en ideeën*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Montfort, C. van, Monissen, D., & Kamps, H. (2012). *Goed bestuur in het HBO. Advies van de Evaluatiecommissie Branchecode Governance hbo*. Den Haag: HBO-Raad.
- OCW (2012). *Kerncijfers 2007-2011. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Thomsen, M., & Venne, L. van de (2012). *Goed bestuur in het mbo. Vorderingen in de implementatie van de Code Goed Bestuur in de bve-sector*. 's-Hertogenbosch/Utrecht: Expertisecentrum beroepsonderwijs (Echo).

# Bijlage

**Tabel 1**  
Doel, berekening en signalering van de financiële indicatoren

	Doel	Berekening	Signalering
Solvabiliteit	Inzicht in de mate waarin instellingen op langere termijn aan hun verplichtingen kunnen voldoen	Eigen vermogen en voorzieningen: totaal passiva	Waarde $\leq$ 0,2
Liquiditeit	Inzicht in de mate waarin instellingen op kortere (<1 jaar) termijn aan hun verplichtingen kunnen voldoen	Flottende activa: kortlopende schulden	Waarde $\leq$ 0,5
Rentabiliteit	Inzicht in de mate waarin baten en lasten elkaar in evenwicht houden	Resultaat gewone bedrijfsvoering: totale baten uit gewone bedrijfsvoering	Meerjarig < 0

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2012

**Tabel 2**  
Aantal uitzonderingsrapportages over de verslaglegging 2011, per sector

Sector	Aantal rapportages	Aard onderwerpen
Primair onderwijs	232	waarvan: beleggen en belenen (132); VOG-verklaringen (44); wachtgeldbeleid (11)
Voortgezet onderwijs	75	waarvan: beleggen en belenen (35); regels Europese aanbesteding (27); VOG-verklaringen (17)
Beroepsonderwijs en volwassenen-educatie	20	waarvan: Europese aanbesteding (11); VOG-verklaringen (9)
Hoger beroepsonderwijs	7	Europese aanbesteding
Wetenschappelijk onderwijs	6	waarvan: Europese aanbesteding (5)

Bron: DUO, 2012

# Afkortingen

AKA	(opleiding) Arbeidsmarkt Gekwalificeerd Assistent
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
aoc	agrarisch opleidingscentrum
ASS	autisme spectrum stoornissen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
azc	asielzoekerscentrum
bao	basisonderwijs
bbi	beroepsbegeleidende leerweg (mbo)
BKA	(opleiding) Assistentenopleiding Beroepskwalificerend Assistent
BKB	Basiskwalificatie didactische Bekwaamheden
BKO	Basis Kwalificatie Onderwijs
bl	basisberoepsgerichte leerweg (vmbo)
bpv	beroepspraktijkvorming
BRON	BasisRegistratie OnderwijsNummer
bsa	bindend studieadvies
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
ce	centraal examen
CEF	Common European Framework (Niveau)
Cito	Centraal instituut voor toetsontwikkeling
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
Cluster 1	Onderwijs aan blinde en slechtziende kinderen
Cluster 2	Onderwijs aan auditief en communicatief gehandicapte kinderen
Cluster 3	Onderwijs aan lichamelijk, verstandelijk en meervoudig gehandicapte kinderen
Cluster 4	Onderwijs aan leerlingen met gedragsstoornissen, aan zeer moeilijk opvoedbaren, langdurig zieken en leerlingen aan pedologische instituten
CNaVT	Certificaat Nederlands als Vreemde Taal
CPB	Centraal Planbureau
CvI	Commissie voor de Indicatiestelling
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
ECBO	ExpertiseCentrum BeroepsOnderwijs
ECTS	European Credit Transfer System
EL&I	Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie
EVC	elders verworven competenties
EZ	Ministerie van Economische Zaken
G4	samenwerkingsverband van de vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
gl	gemengde leerweg (vmbo)
gtl	gemengde en theoretische leerweg
hao	hoger agrarisch onderwijs
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
HBSC	Health Behaviour in School-aged Children
ho	hoger onderwijs

jji	justitiële jeugdinrichting
JOB	Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs
kl	kaderberoepsgerichte leerweg (vmbo)
KBA	Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt
Lgf	leerlinggebonden financiering
lio	leraar in opleiding
LSVB	Landelijke Studenten Vakbond
lwo	leerwegondersteunend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
MKD	Medisch Kinderdagverblijf
Mvt	moderne vreemde talen
nbi	niet-bekostigde instelling
NRTO	Nederlandse Raad voor Training en Opleiding
Nse	Nationale Studenten Enquête
NTC	Nederlandse Taal en Cultuur
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OPDC	OrthoPedagogisch en Didactisch Centrum
pabo	pedagogische academie voor het basisonderwijs
PCL	Permanente Commissie Leerlingenzorg
pi-school	pedologisch instituutschool
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
po	primair onderwijs
pro	praktijkonderwijs
RCHO	Review Commissie Hoger onderwijs en Onderzoek
REC	regionaal expertisecentrum
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
ROA	ResearchCentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
ROC	Regionaal OpleidingsCentrum
sbo	speciaal basisonderwijs
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
so	speciaal onderwijs
STJ	Samenwerkend Toezicht Jeugd
tl	theoretische leerweg (vmbo)
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
VM2	vmbo-mbo2 (traject)
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VOG	Verklaring Omtrent Gedrag



VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
vso	voortgezet speciaal onderwijs
vsv	voortijdig schoolverlaten
vve	voor- en vroegschoolse educatie
vvto	vroeg vreemdetalenonderwijs
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WEC	Wet op de expertisecentra
Wet BIO	Wet Beroepen in het onderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
wo	wetenschappelijk onderwijs
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WOPT	Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens
WPO	Wet op het primair onderwijs
WSNS	Weer Samen Naar School
WVA	Wet vermindering afdracht loonbelasting
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
ZAT	Zorg- en adviesteam

# Trefwoorden

5-gelijkedagenmodel  
57

## A

Aangepast toezicht / - arrangement  
54, 104  
Aansluiting arbeidsmarkt  
154, 155, 173, 178  
Academische pabo  
24, 159, 253  
Accountantscontrole  
156, 267, 273, 274, 275, 276  
Accreditatie(stelsel)  
54, 148, 158, 159, 163  
Achterstanden (taal, rekenen)  
42, 52, 61, 65, 77, 78, 88, 108, 112, 191, 202, 218,  
220, 228, 282  
Advies / advisering  
17, 112, 185, 186, 189, 198, 199, 200, 201, 203  
Afstandsonderwijs  
86, 131, 133, 140, 141  
Afstemming (van het onderwijs)  
10, 21, 37, 44, 45, 62, 69, 74, 75, 78, 81, 92, 94, 99,  
102, 103, 110, 217, 220, 221, 222, 230, 238, 241, 242,  
243, 244  
Afstroom  
17, 73, 192, 193, 200, 201, 202, 207  
Agrarische opleidingscentra (aoc's)  
124, 131, 169, 170, 172, 173, 174, 176, 177, 178, 194  
Allochtone leerlingen  
42, 52, 193, 198, 202, 203, 204  
Allochtone studenten  
149, 150, 155  
Alternatieve afstudeertrajecten  
148, 158  
Arbeidsmarkt  
92, 94, 154, 155, 174, 177, 179, 185, 229, 238, 254  
Assistentenopleiding (AKA)  
177  
ASS-leerlingen  
99, 110, 111, 224  
Azc-scholen  
53

## B

Basisberoepsgerichte leerweg  
9, 69, 70, 71, 72, 73, 81, 84, 87, 170, 178, 180, 191,  
192, 193, 195, 198, 201, 209, 210, 212, 213  
Basistoezicht / basisarrangement  
12, 38, 39, 40, 42, 50, 71, 86, 104, 264, 278  
Basiskwalificatie Onderwijs (BKO)  
111, 156, 176

Basisvaardigheden van leraren  
21, 22, 24, 25, 32, 37, 75, 121, 128, 187, 237, 238, 239,  
240, 241, 242, 243, 244, 253, 256  
Beginnende leraren  
21, 24, 32, 240, 248, 253  
Beroepsbegeleidende leerweg (bbl)  
128, 177, 283  
Beroepspraktijkvorming (bpv)  
121, 126, 127, 128, 132, 134, 137, 140, 141, 142, 173,  
178, 249  
Beredeneerde afwijking  
99, 107, 108, 109, 117  
Besturen / bevoegd gezag  
26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 37, 38, 157, 169, 263, 264,  
265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 276, 277, 279,  
280, 281, 282, 283, 284, 285  
Bestuurlijk vermogen  
285  
Bestuurlijke schaalgrootte  
263  
Bevoegdheid  
25, 177, 243, 255, 256, 257  
Bindend studieadvies  
150, 162, 195, 252  
Borging (van) kwaliteit  
11, 27, 31, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 131, 132, 137,  
139, 140, 156, 157, 158, 159, 160, 237, 253, 257, 263,  
276, 277, 278, 280, 285  
Bovenbouw  
17, 55, 56, 72, 73, 82, 88, 92, 171, 200, 201, 202, 203,  
213  
Bovenschools management  
277  
Burgerschap  
59, 61, 62, 76, 92, 93, 94, 95, 185, 205, 206, 207

## C

Caribisch Nederland  
54  
CEF-niveau  
130, 131, 133  
Centraal examen  
16, 17, 18, 69, 71, 72, 73, 85, 87, 88, 171, 178, 185,  
191, 192, 193, 194, 195, 196, 202, 203, 206, 209, 210,  
211  
Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)  
111, 218, 228, 229, 230  
Cluster 1  
100, 101, 104, 189  
Cluster 2  
99, 100, 101, 104, 107, 108, 109, 113, 117, 188, 189

### Cluster 3

99, 100, 101, 104, 107, 108, 109, 117, 189

### Cluster 4

99, 100, 101, 104, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 188, 189, 190, 219, 224

### Code goed bestuur

157, 163, 280

### Commissie Don

268

### Complexe besturen

263, 266, 267, 285

### Complexere vaardigheden leraren

21, 23, 24, 25, 32, 37, 40, 51, 78, 128, 137, 220, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 253, 256,

### Controleverklaring

274

### Cumigelden / cumistatus

282, 283

## D

### Dagscholen

54, 86

### Demografische krimp

37, 55, 263, 271, 285

### Denominatie

39, 63, 266

### Derivaten

156, 270

### Deskundigheidsbevordering

123, 124, 125, 126, 132, 134, 139, 250, 251

### Didactisch handelen

11, 42, 49, 50, 54, 61, 65, 69, 75, 78, 80, 81, 85, 92, 94, 105, 112, 116, 126, 127, 128, 132, 139, 141, 220, 221, 239, 242, 248, 251

### Diplomarendement

147, 150, 174, 175, 179, 185, 196, 206

### Diplomerings

121, 122, 123, 126, 129, 130, 133, 135, 137, 140, 141, 142, 160, 283

### Domeinen

95, 177, 185, 194, 195

### Doorstroom

19, 76, 80, 83, 84, 169, 174, 175, 178, 185, 188, 191, 192, 198, 199, 200, 202, 207

## E

### Educatieve minor

159, 253

### Eenpitters

30, 266

### Eerst de Klas

253

### Eindtoets (Basisonderwijs)

12, 13, 17, 37, 41, 45, 46, 47, 48, 51, 185, 186, 187, 198, 199, 200, 203, 277

### Ervaringscertificaten

134, 135, 160

### Examencijfers

69, 71, 73, 84, 87, 151, 169, 171, 178, 185, 190, 193, 203, 211, 252

### Examencommissie

121, 129, 130, 134, 135, 138, 140, 142, 147, 157, 159, 160, 163

### Exameninstelling

85, 133

### Examenkwaliteit

11, 122, 126, 129, 131, 140

### Examenlicentie

85, 122

### Examinering

121, 122, 123, 126, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 137, 140, 141, 142

### Excellentieprogramma's

162, 176

### Expertisebesteding

113

### Extranei

190, 209

## F

### Feedback

21, 22, 23, 24, 32, 37, 39, 44, 61, 75, 78, 92, 94, 127, 128, 139, 141, 220, 221, 237, 238, 241, 242, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 252, 256

### Financieel toezicht

29, 135, 169, 178, 263, 267, 269, 270, 271

## G

### G4

37, 40, 50, 64, 71, 91, 101, 200

### Geïntensiveerd toezicht

102, 188, 285

### Gemengde / theoretische leerweg

9, 25, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 87, 92, 169, 170, 171, 172, 178, 180, 188, 189, 191, 192, 193, 194, 198, 201, 204, 209, 210, 212, 213, 221, 242, 243

### Gewichtenleerlingen

38, 39, 41, 44, 50, 186, 203

### Groen onderwijs

169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 195

### Groep 3

58, 240

## Groepsgrootte

55, 56, 57, 59

## Groepsplan

44, 46

## H

### Handelingsplan

46, 69, 78, 79, 81, 95, 99, 102, 105, 112, 116, 204, 205, 222

### Harde knip

160

### Homogene klassen

83

### Hoogbegaafden

55, 218, 219, 227

### Huisvesting

27, 29, 173, 229, 263, 270, 272, 281

## I

### ICT

57, 59, 173, 254

### Indicatie, indicatiestelling, herindicatie

41, 79, 99, 106, 107, 108, 109, 111, 114, 117, 185, 193, 203, 231

### Ingekochte examens

130, 133, 138

### Instroom

24, 83, 121, 129, 148, 149, 150, 158, 159, 160, 174, 175, 177, 178, 191, 194, 229, 252, 253, 273, 277

### Instructie

24, 42, 44, 45, 54, 59, 62, 75, 92, 94, 102, 103, 106, 116, 220, 221, 238, 239, 241, 242, 244

### Intensief toezicht (geïntensiveerd toezicht)

38, 40, 102, 188, 285

### Intern toezicht

29, 31, 263, 279, 280, 281, 284

### Internationalisering

173

## J

### Jaarrekening

88, 272, 273, 274, 275, 276

### Jaarverslaggeving / jaarverslagen

31, 46, 124, 125, 132, 156, 158, 161, 267, 272, 273, 274

### Jeugdzorgplus

99, 112, 225

### Justitiële jeugdinstantie (jji)

99, 112, 113, 225, 229

## K

### Kaderberoepsgerichte leerweg

6, 69, 70, 71, 72, 73, 81, 83, 84, 87, 170, 171, 180, 191, 192, 193, 194, 195, 198, 201, 209, 210, 212, 213

### Kennisbasissen

159, 237, 253, 254, 256, 257

### Kennistoetsen

253, 257

### Kinderopvang

282

### Klachten(behandeling)

135, 158, 173, 224, 273, 282

### Klassenmanagement

55, 272

### Kleine scholen / opleidingen

40, 41, 42, 44, 55, 59, 81, 197

### Krimp(ende bevolking)

37, 55, 59, 178, 263, 270, 271, 272, 285

### Kwaliteit examens

133, 279

### Kwaliteitsborging

11, 27, 31, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 131, 132, 137, 139, 140, 156, 157, 158, 159, 160, 237, 253, 257, 263, 276, 277, 278, 280, 285

### Kwaliteitszorg

10, 11, 12, 27, 31, 32, 46, 50, 52, 53, 62, 72, 76, 80, 81, 82, 83, 86, 93, 95, 112, 116, 123, 124, 136, 137, 157, 158, 173, 193, 205, 222, 237, 256, 263, 273, 277, 278, 279, 280, 284, 285

## L

### Landbouw(onderwijs)

148, 153, 154, 174, 175, 177

### Leerlingengewicht

41, 52, 56, 61, 65, 186, 202, 203, 282, 283

### Leerlingenzorg

12, 32, 46, 52, 102, 105, 112, 116, 222

### Leerlinggebonden financiering (lgf)

78, 79, 106, 107, 109, 110, 114, 190, 209, 219, 282, 283

### Leerlijn

42, 84

### Leerplicht

58, 136, 137, 225, 229

### Leerstofaanbod

42, 44, 49, 50, 77, 92, 94, 102, 116, 187

### Leerwegondersteuning

78, 188, 193, 203

### Leraarsvaardigheden

21, 22, 23, 24, 25, 32, 37, 40, 51, 55, 59, 72, 75, 78, 121, 128, 137, 187, 220, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 253, 256

## Leraren

15, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 32, 44, 45, 54, 59, 69, 75, 85, 88, 128, 134, 137, 156, 159, 177, 220, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257

## Lerarenopleiding

24, 59, 159, 163, 237, 238, 252, 253, 254, 255, 256, 257

## Lerarenteams

245, 250, 285

## Lesobservaties

85, 121, 128, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 256

## Lesuitval

78

## Liquiditeit

57, 86, 113, 267, 268, 269, 288

## Lwoo

78, 79, 176, 177

## M

### Maatschappelijke competenties / -vorming

204, 205, 206, 207

### Maatwerk

10, 11, 22, 23, 32, 86, 105, 111, 121, 126, 127, 128, 135, 137, 139, 141, 160, 173, 217, 220, 225, 227, 230, 238, 243, 283, 284

### Medisch kinderdagverblijf

111, 112

### Mobiliteit studenten

149, 162

## N

### Naleving

58, 69, 99, 109, 126, 135, 136, 140, 141, 157, 159, 163, 225, 226, 264, 273, 281, 282

### Nascholing

28

### Niet-bekostigd onderwijs

55, 85, 121, 122, 131, 132, 133, 135, 137, 140, 141, 142, 148, 151, 154, 157, 158, 159, 193, 211, 279, 282

### Nieuwe scholen

55, 110

### Nieuwkomers

42, 53, 54

### NTC-scholen

54, 85, 86

### NVAO

9, 147, 148, 156, 157, 158, 159, 163, 173

## O

### Onbevoegde / onderbevoegde leraren

21, 177, 178, 244, 254

### Onderbouw

55, 56, 72, 73, 78, 81, 82, 83, 88, 92, 94, 171, 201, 222

### Onderwijsconcept

55, 116

### Onderwijsleerproces

10, 40, 46, 47, 48, 50, 62, 69, 76, 77, 82, 83, 93, 95, 102, 103, 112, 173, 245, 278, 279

### Onderwijsproces

10, 11, 12, 27, 37, 42, 43, 46, 48, 72, 74, 77, 80, 82, 102, 105, 106, 121, 122, 123, 126, 127, 129, 131, 132, 134, 139, 141, 193, 246, 247, 266, 277, 282, 285

### Onderwijstijd

44, 45, 48, 57, 58, 59, 61, 62, 69, 75, 77, 78, 86, 92, 94, 102, 103, 105, 106, 112, 116, 121, 132, 136, 141, 221, 238, 239, 241, 242

### Ontwikkelingsperspectief

42, 51, 52, 53, 65, 99, 112, 114, 217, 222

### Opbrengsten

12, 38, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 58, 59, 61, 72, 73, 80, 81, 82, 88, 94, 101, 114, 116, 112, 126, 128, 131, 132, 133, 134, 140, 141, 170, 171, 178, 185, 186, 204, 205, 206, 207, 218, 246, 247, 249, 263, 264, 276, 277

### Opbrengstgericht werken

10, 11, 12, 32, 37, 40, 41, 42, 46, 47, 48, 50, 51, 53, 58, 72, 76, 77, 80, 88, 114, 187, 193

### Opbrengstennorm

53, 114

### OPDC

217, 222, 223

### Opleiden in de school

159, 237, 253, 254, 256

### Opleidingsgrootte / -omvang

197

### Opstroom

84, 202

### Ouderbijdrage

87

### Ouders / ouderbetrokkenheid

52, 111, 116, 117, 229, 230, 280, 282

### Overstappers

147

## P

### Pabo

24, 155, 159, 163, 169, 237, 243, 252, 253, 256

### Pabo-studenten

155

### Passend onderwijs

19, 31, 51, 58, 99, 106, 107, 108, 109, 110, 113, 114, 217, 218, 220, 226, 230, 231, 267, 285

### Pedagogisch klimaat

16, 230

### Pedologisch Instituutscholen (pi-scholen)

113

### Pesten

16, 19, 223, 224, 228, 231

### Plaatsingsadvies

198, 199, 200, 203

### Planmatige zorg

24, 37, 43, 49, 74, 239

### Praktijkonderwijs

9, 10, 21, 23, 25, 41, 69, 71, 72, 80, 81, 83, 84, 86, 94, 95, 185, 188, 189, 190, 191, 195, 205, 206, 219, 222, 241, 242, 243

### Prestaties / prestatiedaling

10, 12, 14, 15, 16, 17, 24, 27, 32, 37, 39, 40, 44, 45, 46, 47, 51, 57, 62, 65, 69, 76, 77, 80, 82, 84, 92, 94, 128, 161, 170, 172, 185, 186, 187, 188, 191, 192, 193, 195, 200, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 218, 220, 221, 223, 227, 228, 229, 230, 249, 252, 277, 280

### Private activiteiten

275

### Professionele ontwikkeling / professionalisering

21, 22, 24, 32, 42, 69, 85, 126, 128, 134, 148, 237, 238, 240, 245, 246, 247, 249, 250, 251, 252, 256, 277, 285

### Provincies

27, 37, 40, 58, 64, 71, 90, 101, 111, 115, 200

## R

### Raad van toezicht

125, 270, 272, 280

### Ranking

156, 163

### Referentieniveaus (taal en rekenen)

77, 78, 80, 130, 131, 133, 191

### Regionaal expertisecentrum (rec)

106, 109, 114

### Regionale verschillen

40, 101, 200

### Rekenen

17, 41, 42, 44, 45, 48, 52, 59, 61, 65, 77, 78, 79, 80, 130, 185, 186, 187, 188, 191, 227, 253

## Rendement

11, 12, 15, 17, 19, 24, 72, 73, 84, 121, 131, 133, 147, 149, 150, 151, 154, 158, 161, 162, 169, 170, 171, 174, 175, 176, 178, 179, 185, 186, 194, 196, 197, 204, 206, 249, 252, 273

### Rentabiliteit

29, 37, 57, 86, 113, 135, 267, 268, 269, 288

### Risicoanalyse

12, 114, 136, 156, 169, 178, 269

### Risicobesturen

86, 268

### Roc

84, 124, 131, 194, 256

### Rugzak(leerling)

41, 109, 185, 189, 190, 219

## S

### Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ)

227, 228, 229, 231

### Samenwerkingsverbanden

31, 106, 107, 108, 109, 110, 114, 176, 222, 226, 272, 276

### Sanctie

58, 272, 282, 283

### Schaalgrootte

263, 266, 267, 285

### Schooladvies

112, 198, 199, 201, 203

### Schoolbijdrage / schoolkosten

87, 121, 136

### Schoolexamen

71, 72, 73, 76, 80, 83, 85, 87, 93, 171, 178, 185, 191, 192, 193, 194, 202, 203, 206, 210, 211

### Schoolgrootte

40, 63

### Schoolklimaat

37, 51, 54, 61, 69, 77, 78, 81, 92, 94, 112, 117, 127, 139, 141, 206, 223

### Schoolleider

10, 24, 27, 29, 32, 59, 85, 128, 206, 237, 246, 247, 248, 249, 251, 256, 264, 281

### Schoolloopbanen

17, 185, 200, 202, 207, 218, 219, 230

### Schoolplan / schoolgids

46, 57, 58, 62, 87, 205

### Schoolsamenstelling

193, 198, 202, 207

### Schooluitval

17, 47, 84, 128, 129, 147, 149, 150, 151, 154, 158, 161, 162, 163, 174, 175, 176, 179, 185, 191, 194, 195, 196, 197, 206, 207, 218, 224, 225, 228, 230, 252, 273, 274

Sectoroverstijgende besturen  
266

Sekseverschillen  
21, 112, 150, 193, 202, 203, 204, 219, 228

Sociale opbrengsten / sociale competenties / sociale vaardigheden  
41, 42, 45, 61, 79, 185, 186, 204, 205, 206, 207, 218, 222, 223, 228

Solvabiliteit  
57, 86, 113, 267, 268, 269, 288

Speciaal basisonderwijs  
9, 10, 12, 37, 51, 52, 53, 65, 111, 112, 185, 188, 206, 219, 222, 226, 264, 283

Staatsexamen  
85

Stage(plaats)  
80, 128, 138, 173, 178, 229

Startgesprekken  
162

Startkwalificatie  
84

Studenttevredenheid  
128, 134, 161, 163, 174, 179, 272

Studieadvies  
150, 162, 195, 252

Studiebegeleiding  
128, 137, 173, 249

Studierendement  
162

Studiesucces  
149, 151, 161, 163, 253

**T**

Taal- en rekentoetsen  
252

Taalbeleid  
77, 80, 130

Taalexamens  
130, 131, 133

Taalonderwijs  
42, 130

Tevredenheid / studenttevredenheid  
78, 125, 126, 128, 129, 134, 147, 153, 154, 155, 161, 163, 173, 174, 179, 223, 249, 272, 282

Thuiszitters  
224, 225

Topinkomens  
274

## U

Uitstroom  
19, 71, 80, 95, 99, 101, 102, 103, 106, 110, 111, 116, 141, 185, 186, 188, 189, 190, 191, 194, 206

Uitval  
17, 47, 84, 128, 129, 147, 149, 150, 151, 154, 158, 161, 162, 163, 174, 175, 176, 179, 185, 191, 194, 195, 196, 197, 206, 207, 218, 224, 225, 228, 230, 252, 273, 274

Uitval eerstejaars  
149, 150, 154, 163, 195

Uitzonderingsrapportage  
274, 288

Universiteit  
147, 151, 154, 155, 156, 157, 158, 160, 161, 162, 163, 173, 174, 176, 178, 273

## V

Vaardigheidsniveaus leraren  
239

Vakinstellingen, vakscholen  
124, 131, 194

Vavo  
84, 85, 149, 193, 210

Veiligheid  
61, 74, 78, 82, 92, 94, 112, 117, 161, 204, 223, 224, 231

Verbetermaatregelen  
50, 279

Verbetertraject  
48, 50, 51, 54, 81, 82, 263, 277

Verblijfsduur  
111

Verklaring omtrent Gedrag (VOG)  
283, 288

Vermogen  
135, 268, 269, 270, 288

Verschil schoolexamen - centraal examen  
71, 72, 73, 85, 87, 171, 178, 185, 192, 193, 194, 202, 203, 206, 210, 211

Versnelling  
200, 202

Vertrouwensinspecteurs  
224

Vervolgonderwijs  
80, 173, 178, 185, 186, 190

Vervolgtoezicht  
122, 126, 131, 136, 140

Vertraging  
17, 73, 185, 186, 200, 201, 202, 203, 207

Verwijsindex Risicjongeren (VIR)  
226, 228

## Verzuimbeleid

136, 224

## VM2-experimenten

84

## Voor- en vroegschoolse educatie (vve)

9, 52, 53

## Voortgezet speciaal onderwijs

9, 10, 19, 21, 29, 41, 83, 99, 100, 101, 102, 104, 109, 110, 111, 113, 114, 116, 188, 189, 190, 219, 220, 221, 237, 238, 244, 247, 248, 249, 251, 254, 256, 264, 265, 266, 267, 268, 276, 280

## Voortijdig schoolverlaten

15, 121, 131, 134, 136, 194, 217, 224, 225, 230, 272

## (Vroeg) vreemde talen(onderwijs)

57

## W

### Wachtlijsten

112

### Wet- en regelgeving

31, 57, 62, 86, 108, 113, 132, 159, 163, 172, 264, 266, 267, 275, 282

## Z

### (Zeer) zwakke scholen

8, 9, 10, 11, 12, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 37, 38, 39, 40, 42, 48, 49, 50, 51, 53, 58, 69, 70, 86, 87, 88, 99, 100, 101, 104, 105, 106, 112, 240, 241, 252, 263, 264, 265, 266, 271, 277, 278, 280, 284, 285

### Zelfevaluatie

46, 159, 247, 248

### Zittenblijven

17, 185, 192, 193, 200, 201, 202, 207

### Zij-instromers

24, 237, 238, 254, 255, 256, 257

### Zorg en begeleiding

10, 11, 19, 32, 49, 78, 86, 187

### Zorg- en adviesteams (ZAT)

19, 217, 226, 228, 229, 231

### Zorgcoördinator

79, 226

### Zorgleerlingen

39, 45, 50, 62, 80, 93, 95, 177, 218

### Zorgplicht

106, 218



# Colofon

## Publicatie

Inspectie van het Onderwijs

## Eindredactie

Arnold Jonk (portefeuillehouder)  
Inge de Wolf (projectleider)  
Evelien Evenhuis  
Machteld Swanborn  
Jan Willem Swane  
Jos Verkroost

## Projectorganisatie

Brenda Boon  
Joris Hoogbergen  
Esmee Jonk  
Ineke van Kampen  
Stefanie Tiggeloven  
Gerard de Vries

## Auteurs

Jet ten Brinke  
Vic van den Broek d'Obrenan  
Carla van Cauwenberghe  
Dré van Dongen  
Fons Huethorst  
Hans Oepkes  
Wilfred Roelink  
Kees Sluis  
Chris Triemstra  
Monique Visser  
Bruno Vreeburg  
Bert de Vries

## Onderzoekers

Maarten Balvers  
Jan-Willem Baten  
Marjoleine Dobbelaer  
Maya van der Eerden  
Mienke van der Heijden  
Marlies Kraaij  
Jilles van der Maten  
Marianne Rensema  
Frank Schoenmakers  
Margriet van der Sluis  
Geertje van der Wal

## Redactieraad

Anne Bert Dijkstra  
Frans Janssens  
Annette Roeters  
Rick Steur

## Communicatie

Margo Beverloo  
Petra Hakvoort  
Fabiola van der Schoot  
Jacqueline Verheijen  
Hans van der Vlies

## Met dank aan

- Externe wetenschappelijke referenten:  
dr. A.A. Béguin  
P. Bemelen MMO  
dr. J.F.L.H. van den Broek  
prof. dr. E. de Bruijn  
drs. C. Deen  
dr. S. Doolaard  
prof. dr. W.J.C.M. van de Grift  
dr. L.S.J.M. Henkens  
prof. dr. J.M.A. Hermanns  
drs. P.G. Hogenbirk  
prof. dr. E. H. Hooge  
prof. dr. J.F.M.J. van Hout  
dr. A.A.M. Houtveen  
prof. dr. J.W.M. Kessels  
drs. A.M.E. Kil-Albersen  
drs. G. Ledoux  
dr. J.W. Luyten  
prof. dr. L.F.M. Nieuwenhuis  
dr. T. Schils  
dr. E.F.L. Smeets  
dr. A.J.C. Struiksma  
prof. dr. J.W.F. van Tartwijk  
prof. dr. R. Torenvlied  
dr. C. van Tuijl  
dr. F.J. de Vijlder  
dr. A.J. Visscher  
drs. G.L.J. Visser  
dr. I. Waterreus
- Alle leraren die hebben deelgenomen aan de lerarenpanels
- Gefotografeerde scholen/instellingen:  
Kathedrale Koorschool, Utrecht  
OSG Sevenwolden, Heerenveen  
Hogeschool Zuyd, Maastricht  
Leidse instrumentmakers School, Leiden  
Heliomare, Zaandam  
Nordwin college (vmbo-groen), Heerenveen

**Met medewerking van**

Sylvia van der Avoort, Kees van Baak, Miriam Baltussen, Frans van den Bedem, Henk den Boer, Klaas Bos, Linde van den Bosch, Christa Broeren, Gerard Bukkems, Bert Bulder, Miranda Danse-Klaassen, Rinske Doehri-Plomp, Inge Drewes, Saskia Durville, Vera Gombert, Els de Greef, Eef Hoeksma, Vincent Holslag, Fije Hooglandt, Jacques Jacobs, Leon Kerckhoffs, Suzan Klaver, Anja Knuver, Boy Koning, Lies van de Kuilen, Bert Lichtenberg, Kees Lintermans, Jan Willem Maijvis, Thea Manders, Dideri Mattijsen, Beatrijs de Meijer, Marita Oosterkamp, Piet van de Pol, Paul Prior, Marc Spierings, Cas Teijssen, Gerry Reezigt, Elma Rohde, Kees Verkerk, Martin Uunk, Maud van der Veen, Jantina ter Veer, Jolande Visser, Floor Wijnands, Trudie Wick-Campman, Jaco Wijsman, Teresa Wind

**Concept en vormgeving**

Shootmedia, Groningen

**Fotografie**

VentoBoreale, Groningen

**Drukwerk**

DamenVanDeventer bv, Werkendam

# Bestellen

Deze publicatie is te downloaden van [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties). Voor een papieren exemplaar kunt u bellen naar 1400 (lokaal tarief), elke werkdag van 08.00 tot 20.00 uur.

Deze publicatie is ook te vinden op [www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl).

## Auteursrechten voorbehouden

Gehele of gedeeltelijke overname 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.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaardt de Inspectie van het Onderwijs geen aansprakelijkheid.

Copyright © 2013, Inspectie van het Onderwijs, Nederland

Inspectie van het Onderwijs  
Postbus 2730  
3500 GS Utrecht  
T (088) 669 60 00  
[www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)

ISBN 978-90-8503-310-3