ADSGEWEST

Onderwijsverslag 1998

Voortgezet onderwijs

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING *117*

1 INLEIDING 121
1.1 Actuele ontwikkelingen *121*
1.2 Relatie met vorig Onderwijsverslag *122*

2 STAND VAN ZAKEN ROND AANTALLEN *123*
2.1 Aantallen scholen *123*
2.2 Deelname aan het onderwijs *124*
2.3 Spreiding van leerlingen over de schoolsoorten *125*

3 HET ONDERWIJSPROCES IN DE KLAS EN OP SCHOOL *127*
3.1 Het pedagogisch klimaat *127*
3.2 Het onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties *130*
3.2.1 Inleiding *130*
3.2.2 Taalbeleid *130*
3.2.3 Leertijd *131*
3.2.4 Pedagogisch-didactisch handelen *132*
3.2.5 Schoolklimaat *133*
3.2.6 Leerlingenzorg *133*
3.2.7 Omgeving *134*
3.2.8 Samenvatting *134*
3.3 De nieuwe bovenbouw HAVO-VWO *134*
3.3.1 Invoering *135*
3.3.2 Organisatie *135*
3.3.3 Wet- en regelgeving *136*
3.3.4 Pedagogisch-didactisch handelen *136*
3.3.5 Gebouw en inventaris *137*
3.3.6 Samenvatting *138*
3.4 Tweetalig onderwijs *139*
3.4.1 Inleiding *139*
3.4.2 Invoering *139*
3.4.3 Aanbod *139*
3.4.4 Afsluiting *140*
3.4.5 Kosten *140*
3.4.6 Plus en min *140*
3.4.7 Samenvatting *141*

4 DE ORGANISATIE VAN HET ONDERWIJS OP SCHOOLNIVEAU *143*
4.1 Ontwikkeling interne kwaliteitszorg op scholen *143*
4.2 De toepassing van informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs *145*
4.2.1 Het algemene beeld *145*
4.2.2 Voorhoedescholen *146*
4.3 Omgaan met tijd in het onderwijs *146*
4.3.1 De eerste drie leerjaren *147*
4.3.2 Leerjaar 4 en hoger *149*

4.3.3 Tijdverlies bij leswisseling *149*
4.3.4 Tijdverlies door schoolverzuim *149*
4.3.5 Tijdverlies door vacatures op scholen *150*
4.4 Examens *151*
4.4.1 Resultaten jaarlijks examenonderzoek *152*
4.4.2 Evaluaties van schoolonderzoeken *154*
4.4.3 Evaluatie schoolonderzoek Latijn *155*

5 DE SAMENWERKING TUSSEN SCHOLEN *157*
5.1 De aansluiting tussen VBO-MAVO en het beroepsonderwijs *157*
5.1.1 De problematische aansluiting *157*
5.1.2 Risicoleerlingen tussen VBO-MAVO en ROC *158*
5.2 De samenwerkingsverbanden VO-SVO *160*

6 OPBRENGSTEN *163*
6.1 Eindexamenresultaten *163*
6.1.1 Landelijke resultaten *163*
6.1.2 Verschillen in resultaten tussen scholen (naar examens 1997) *169*
6.2 Keuze van examenvakken *170*
6.3 Voortijdig schoolverlaten *171*
6.4 Op- en afstroom binnen het voortgezet onderwijs *172*
6.5 Doorstroom binnen de dagscholen van het voortgezet onderwijs *172*
6.5.1 Ontwikkelingen in de eerste vier leerjaren *172*
6.5.2 Rendement en doorstroompatronen in brede en smalle scholengemeenschappen *173*

7 NALEVING WET- EN REGELGEVING *177*
7.1 Toelating tot het vierde leerjaar HAVO *177*
7.2 Toelating tot het IVBO *177*
7.3 Schorsingen en verwijderingen *178*
7.4 Naleving artikel 21 en artikel 25, lid 2 en 3 Leerplichtwet (melding schoolverzuim) *178*

8 NABESCHOUWING *181*

LITERATUUR *183*

SAMENVATTING

Aantallen scholen en hun omvang

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

Spreiding van leerlingen

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

Pedagogisch klimaat

Op algemeen niveau is het pedagogisch klimaat in de scholen goed. De meeste leerlingen en hun ouders tonen zich daarover tevreden. Een deel van de leerlingen (ongeveer 20 procent) gaat echter niet met plezier naar school.
Scholen besteden meer en meer expliciet aandacht aan normen, waarden en sociale vaardigheden. Ook stellen scholen zich strikter afwijzend op tegenover ongewenst gedrag. Mede hierdoor groeit de behoefte aan afzonderlijke trajecten voor leerlingen met gedragsproblemen.

Onderwijs aan leerlingen uit achterstandssituaties

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

Nieuwe tweede fase HAVO-VWO

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

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

Tweetalig onderwijs

De belangstelling voor internationalisering in het onderwijs uit zich onder meer in het tweetalig onderwijs (tto). Daarbij volgen de leerlingen het onderwijs voor enkele vakken in een vreemde taal. In 1998 verzorgden zeventien scholen tto; hun aanbod bleef voornamelijk beperkt tot de leerlingen van het VWO.
Het tto is een aantrekkelijke extra uitdaging voor een beperkte groep leerlingen. Op de scholen toont men zich vrijwel unaniem positief over de lessen in het tto.

Kwaliteitszorg

Door de bepalingen in de artikelen 23a, 24 en 24a WVO zijn scholen vanaf 1 augustus 1998 formeel verplicht op structurele wijze kwaliteitsbeleid te voeren en daarover verantwoording af te leggen. In 1998 bereidden de scholen zich hierop voor, met name door aan inhoud en vormgeving van schoolgids en schoolplan aandacht te besteden, soms ook door de eigen schoolorganisatie te (laten) evalueren.
Omdat de dagelijkse schoolpraktijk, met name het onderwijsleerproces en de begeleiding van leerlingen, alle aandacht vraagt en de beschikbare tijd grotendeels opeist, ervaren scholen het als lastig om behoorlijk te voldoen aan de organisatorische en inhoudelijke voorwaarden die een consistent systeem van kwaliteitszorg stelt.

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

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

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

Tijd op school

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

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

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

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

Examens

Bij de afname van de examens betrachten scholen in het algemeen voldoende zorgvuldigheid. Er zijn echter enkele formele aspecten die scholen beter moeten verzorgen. Met name de programma's voor toetsing en afsluiting vertonen tekortkomingen.
Bij de evaluatie van het schoolonderzoek Latijn bleken de schoolonderzoeken van de verschillende scholen sterk uiteen te lopen naar inhoud en moeilijkheidsgraad.

Aansluiting VBO-MAVO en vervolgopleidingen

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

In het onderwijsveld opent men de ogen steeds meer voor dit probleem: het aantal aansluitingsprojecten voortgezet onderwijs - beroepsonderwijs is toegenomen en in een platform wil men de activiteiten op elkaar afstemmen.
In onderlinge samenwerking zullen de gemeenten, de samenwerkingsverbanden en de aansluitingsprojecten de longitudinaliteit van de beroepsvoorbereidende en beroepsopleidende trajecten moeten garanderen.

Samenwerkingsverbanden VO-SVO

Vanaf 1 januari 1999 is de samenwerking tussen VBO-MAVO en het speciaal voortgezet onderwijs bij wet verplicht. In de loop van 1998 hebben vrijwel alle scholen aansluiting gezocht bij een samenwerkingsverband.
In pilotprojecten bereiden de samenwerkingsverbanden de nieuwe structuur voor van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs. Daarbij gaat veel belangstelling uit naar de regulering van de leerwegen. Dit betekent dat veel samenwerkingsverbanden zoeken naar de beste manier om een leerling die het voortgezet onderwijs instroomt of daar al verblijft, zo goed en zo snel mogelijk op de juiste onderwijsplek te plaatsen.

Opbrengsten

De afgelopen vijftien jaar is de vertraging in schoolloopbanen van leerlingen verminderd. Vooral sedert 1993 is het aandeel leerlingen dat binnen vier jaar een diploma van het VBO en MAVO behaalt, sterk toegenomen.
Het percentage geslaagde kandidaten per schoolsoort is de afgelopen jaren ongeveer hetzelfde gebleven. Steeds meer leerlingen slagen met meer vakken in hun examenpakket dan het verplichte minimum aantal.

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

Naleving wet- en regelgeving

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

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

1 INLEIDING

1.1 Actuele ontwikkelingen

Na de invoering van de basisvorming in 1993 werd de inhoudelijke en didactische vernieuwing van het voortgezet onderwijs meer en meer een aandachtspunt voor leraren en schoolleiders. De kern van het streven was hierbij 'de actief lerende leerling'. Deze vernieuwing stond centraal in vele publicaties en conferenties, en op scholen is er vaak intensief over gesproken. Toch bleef de afgelopen jaren de didactiek in de alledaagse praktijk veelal traditioneel: een (sterk) sturende leraar en overwegend afwachtende leerlingen.
De voornemens om de nieuwe tweede fase in het HAVO-VWO (het 'studiehuis') op te zetten en over te gaan tot het uitzetten van de leerwegen in het VBO-MAVO gaven een impuls aan de didactische blikverruiming. Het streven in de basisvorming kwam nu in het perspectief van gelijkgestemde examenprogramma's te staan, waarvoor de toepassing van (studie)vaardigheden door leerlingen noodzakelijk is. Het dwingende karakter van deze eindexamenprogramma's vereist een adequate didactische werkwijze op de werkvloer, ook in de leerjaren van de onderbouw waar de examenprogramma's niet zo manifest zijn.
Anno 1998 zijn leraren en schoolleiders zich goed bewust van de eisen die nu aan het didactisch handelen van leraren worden gesteld: minder frontaal doceren, meer gevarieerde opdrachten, grotere betrokkenheid en meer activiteit of zelfwerkzaamheid van leerlingen. Daar komt de aandacht voor leerstijlen en verschillen tussen leerlingen nog bij: niet alleen de bollebozen (soms zelfs hoogbegaafden), maar ook de leerlingen in beklemmende achterstandssituaties en leerlingen met specifieke problemen (zoals de etnische minderheden) moeten een passende uitdaging ervaren. Het feit dat leraren en schoolleiders zich goed bewust zijn van deze eisen en verlangens wil echter nog niet zeggen dat zij tot uitvoering ervan bereid of in staat zijn. Er is nog een groot verschil tussen het gestelde doel en de gerealiseerde praktijk.
De wetgever heeft in 1997 voor het HAVO-VWO de structuur vastgelegd waarbinnen elke school de eerstkomende jaren een studiehuis naar eigen maat kan bouwen. Datzelfde gebeurde in 1998 mutatis mutandis voor het VBO en MAVO; de uitwerking hiervan is gecompliceerder door de structuur van de verschillende leerwegen en door de integratie of samenwerking met het SVO-LOM/MLK in samenwerkingsverbanden. Kortom de veranderingen waaraan leraren en schoolleiders al enige jaren werken, worden steeds meer praktijk.
Tegelijkertijd willen overheid, media en ouders weten wat scholen feitelijk presteren: welke resultaten behalen de leerlingen op deze school, hoeveel leerlingen mislukken op deze school?

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

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

1.2 Relatie met vorig Onderwijsverslag

In het Onderwijsverslag 1997 constateerde de inspectie vele positieve situaties en ontwikkelingen binnen het voortgezet onderwijs: de resultaten van leerlingen zijn in het algemeen goed, het klimaat in de scholen is doorgaans vriendelijk en veilig, de meeste schoolleiders en leraren hebben de wil om de nieuwe uitdagingen van tweede fase HAVO-VWO en VMBO op te pakken.
Tevens signaleerde zij dat veel scholen zich in een onevenwichtige situatie bevinden, bijvoorbeeld als gevolg van een of meer fusies, door financiële beperkingen, of door hun zoektocht naar een andere onderwijskundige inrichting. Ook de werkdruk van leraren, tekortkomingen van gebouwen en het ontbreken van adequate inventaris speelden hierbij een rol.

In 1998 is dat beeld niet veel veranderd. Grotendeels dezelfde plus- en minpunten blijven in het oog vallen. Een duidelijke ontwikkeling heeft zich voorgedaan in de tweede fase HAVO-VWO waar een groep van 125 scholen vanaf 1 augustus 1998 is gestart met de invoering van een nieuwe inhoud en structuur, en in de samenwerkingsverbanden VO-SVO waar in de aanloop naar de nieuwe structuur die met het VMBO samenhangt, vele voorbereidingen zijn getroffen.
De tekortkomingen die de inspectie in de uitvoerbaarheid en naleving van de wet- en regelgeving ter sprake bracht, spelen ook in 1998 nog een rol. Dat zijn enerzijds de onnauwkeurige naleving door scholen van de regels bij de toelating tot het IVBO en bij het opstellen van de programma's voor toetsing en afsluiting, en anderzijds de onuitvoerbaarheid van de verplichting tot 1.280 lesuren van vijftig minuten in de eerste drie leerjaren en de twijfel aan de zinvolheid van het getuigschrift basisvorming.

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

2 STAND VAN ZAKEN ROND AANTALLEN

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

2.1 Aantallen scholen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bron: Cfi

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

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

Bron: Cfi

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

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

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

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

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

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

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

Bron: Cfi

2.2 Deelname aan het onderwijs

In het schooljaar 1998/1999 volgen 829.600 leerlingen voortgezet onderwijs (exclusief landbouwonderwijs en SVO). Het jaar daarvoor waren dat er 827.200 (bron: Ministerie van OCenW). De daling van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs gedurende de afgelopen jaren is dit jaar tot stilstand gekomen.
Tegenover de langdurige daling van het totale aantal leerlingen staat een jarenlange stijging van het leerlingenaantal in het IVBO (vanaf 1 augustus 1998 leerwegondersteunend onderwijs, LWOO) en het SVO-LOM en -MLK (zie tabel 2.2).

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

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

Bron: Cfi

In het IVBO/LWOO en het SVO-LOM/MLK zijn de jongens altijd al oververtegenwoordigd. Daarentegen overtreft het aantal meisjes dat van de jongens in het AVO-VWO. Zoals uit tabel 2.3b blijkt behoort ruim een vierde deel van de leerlingen in het IVBO/LWOO tot de allochtone jongeren.
De volledige leerplicht geldt in ons land voor kinderen tot en met het schooljaar waarin zij zestien jaar worden. De deelname aan het volledig dagonderwijs van zestienjarige jongens is sedert 1985 stabiel (93 procent neemt deel); die van de zestienjarige meisjes nam toe van 91 tot 95 procent.
Bij de achttienjarige jongens groeide in diezelfde periode de deelname van 63 tot 67 procent; bij de meisjes van 58 tot 72 procent. Onder de niet leerplichtige leerlingen in het voortgezet onderwijs (met name in het HAVO-VWO) overtreft het aantal meisjes dat van de jongens (bron: CBS).

2.3 Spreiding van leerlingen over de schoolsoorten

Scholen voor voortgezet onderwijs kennen in het eerste en tweede leerjaar verschillende groeperingsvormen voor hun leerlingen: afzonderlijke klassen per schoolsoort (bijvoorbeeld klas 2 MAVO, klas 2 VBO), zogenaamde dakpanklassen, waarin de leerlingen van twee 'aan elkaar grenzende' schoolsoorten zijn geplaatst (bijvoorbeeld klas 2 VBO-MAVO, klas 2 HAVO-VWO) en heterogene klassen (bijvoorbeeld klas 1 VBO-MAVO-HAVO-VWO). In het derde leerjaar zitten vrijwel alle leerlingen in afzonderlijke klassen per schoolsoort. Daar is de verdeling van de leerlingen over de schoolsoorten voor het schooljaar 1998/1999 als volgt: 30 procent in het (I)VBO, 26,7 procent in het MAVO, en 35,2 procent in het HAVO/VWO. In 1985/1986 waren de percentages respectievelijk 34,6, 33,3 en 26,7 procent (zie tabel 2.3a). Het aantal leerlingen in het VBO en MAVO is de afgelopen jaren duidelijk afgenomen (hoewel het zich de laatste twee jaren in het MAVO lijkt te stabiliseren), in het HAVO-VWO nam het leerlingenaantal toe. De jarenlange groei van het SVO heeft zich in 1998 niet doorgezet.

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

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

Bron: Cfi

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

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

Tabel 2.3b Percentage CUMI-leerlingen per schoolsoort

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

Bron: Cfi

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

3 HET ONDERWIJSPROCES IN DE KLAS EN OP SCHOOL

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

3.1 Het pedagogisch klimaat

Het pedagogisch klimaat gedijt het best in een stabiele omgeving: in scholen waar duidelijke afspraken over rechten en plichten gelden, leraren op consequente en positieve wijze de leerlingen tegemoet treden, leerlingen op hun niveau en interesse voldoende worden uitgedaagd, en leraren en leerlingen zich veilig voelen.
In vorige Onderwijsverslagen heeft de inspectie aandacht besteed aan het pedagogisch klimaat op de scholen. Zij concludeerde daarin dat de meeste scholen aandacht besteden aan de condities voor een goed schoolklimaat, zoals de organisatie van de leerlingenbegeleiding en de beschikbaarheid van mentoren en vertrouwensleraren. De grootte, breedte en denominatie van de school spelen hierbij geen rol. Die situatie is in 1998 niet veranderd.

De meeste leerlingen zijn tevreden over de sfeer op school. Het Sociaal en Cultureel Planbureau meldt dat een groep van 15 tot 20 procent van de leerlingen ontevreden is (Beker en Maas, 1998).
Tijdens de evaluatie van de basisvorming in het schooljaar 1997/1998 heeft de inspectie leerlingen en hun ouders naar hun oordeel over het schoolklimaat gevraagd. In het algemeen geldt dat driekwart van de leerlingen een positieve mening heeft over het werk- en leefklimaat in de school. De leerlingen voelen zich in grote meerderheid eerlijk behandeld en serieus genomen als leerling (78 procent); negen op de tien leerlingen weten waar je in school om hulp kunt vragen. Wat kritischer zijn de leerlingen over de mate waarin de regels op school werken: 63 procent is van mening dat dit goed gaat. Vergeleken met vorige onderzoeken van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 1997) is de mate waarin leerlingen zich serieus genomen voelen, toegenomen, en weten meer leerlingen goed de weg in school te vinden naar personen die hen kunnen helpen bij moeilijkheden.
Ook de ouders tonen zich in het algemeen positief over het schoolklimaat. Ruim 90 procent vindt dat de leraren hun leerlingen rechtvaardig behandelen en dat de schoolregels goed worden toegepast (leerlingen toonden zich in dit laatste opzicht niet zo positief als hun ouders). Verder is 87 procent van de ouders van mening dat de leerlingen voldoende aandacht van hun leraren krijgen.

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

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

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

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

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

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

Naast frequent pestgedrag kan het aantal schorsingen en verwijderingen als indicator voor pedagogische problemen op scholen dienen. De inspectie moet in kennis worden gesteld van definitieve verwijderingen en van schorsingen die langer dan een dag duren (artikel 13, lid 3 en artikel 14, lid 3 Inrichtingsbesluit Voortgezet Onderwijs). In de jaren 1994 tot 1997 is het aantal verwijderingen waarvan de inspectie in kennis is gesteld, gestegen van 390 naar 497 (het betrof vooral veertien- tot zestienjarigen). In diezelfde periode steeg het aantal gemelde schorsingen voor langer dan een dag van 1.260 naar 1.972. In 1998 deed zich geen verdere toename voor; er werden 1.835 schorsingen van twee of meer dagen gemeld en 458 verwijderingen. Het aantal verwijderde jongens ligt ongeveer viermaal zo hoog als dat van de meisjes; bij de schorsingen gaat het om ongeveer driemaal zoveel jongens als meisjes. Vanaf 1 augustus 1998 mogen scholen een leerplichtige leerling alleen verwijderen indien een andere school bereid is deze leerling te plaatsen (zie ook paragraaf 7.3).

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

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

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

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

waarin zij vastleggen wat beide partijen van elkaar verwachten en wat de school de leerling te bieden heeft bij correct gedrag.
Op grond van overeenkomstige overwegingen worden scholen selectiever in hun aannamebeleid: leerplichtambtenaren signaleren dat scholen vaker leerplichtige voortijdige schoolverlaters met gedragsproblemen toelating weigeren. Als redenen geven zij op: de klassen zijn al vol, we hebben al genoeg moeilijke leerlingen, er komen geen faciliteiten mee (Van Tilborg, 1998).

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

3.2 Het onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties

3.2.1 Inleiding

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

Uitgangspunt bij deze schoolbezoeken was de vraag in welke mate scholen in staat zijn het onderwijs en de inrichting daarvan af te stemmen op risicoleerlingen. De inspectie ging na welke maatregelen de scholen hebben genomen op het gebied van:
- het taalbeleid;
- de leertijd;
- het pedagogisch-didactisch handelen;
- het schoolklimaat;
- de leerlingenzorg en
- de schoolomgeving.

3.2.2 Taalbeleid

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

Bevindingen

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

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

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

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

De praktijk is doorgaans dat enkele leraren Nederlands zich inspannen om NT2-benaderingen in alle vakken te integreren. In enkele gevallen zijn deze leraren ook beschikbaar om collega's te ondersteunen, bijvoorbeeld via voorbeeldlessen of collegiale consultatie, in de wijze waarop talige barrières geslecht kunnen worden (zoals moeilijke woorden, abstracte begrippen, typische vaktaal-uitdrukkingen en tekstbegrip).

Er zijn enkele scholen die taal tot een geïntegreerd onderdeel van het schoolbeleid hebben gemaakt. Daar kiest men voor een meer strategische aanpak waarin verspreiding van taalvaardigheidsonderwijs door collegiale ondersteuning een rol speelt.

Het taalbeleid op de scholen is er onder meer op gericht dat alle leraren in de lessen aandacht besteden aan de verbetering van de taalvaardigheid van risicoleerlingen. Tijdens de meeste lessen die de inspectie heeft bezocht, viel echter nog onvoldoende waar te nemen dat leraren het taalbeleid van de school adequaat in praktijk brengen, bijvoorbeeld door expliciet aandacht te schenken aan de uitleg van abstracte of lastige begrippen en door de instructie aan te passen aan het taalniveau van de leerlingen.

3.2.3 Leertijd

Onder leertijd verstaat de inspectie de tijd die leerlingen nodig hebben om zich het leerstofaanbod eigen te maken. Meer in het bijzonder gaat het er in dit geval om dat de school voldoende onderwijstijd heeft gepland voor leerlingen uit de risicogroepen om zich het leerstofaanbod van het vak Nederlands eigen te maken.
De inspectie is nagegaan of er voldoende tijd voor Nederlandse taal is gepland en of deze is afgestemd op de onderwijsbehoeften van risicoleerlingen. Voorts is aandacht besteed aan de wijze waarop scholen onnodig verlies van onderwijstijd tegengaan.

Bevindingen

De leertijd voor Nederlandse taal die de bezochte scholen in de lessentabel plannen, is vrijwel steeds in overeenstemming met de adviesurentabel voor de basisvorming. Soms ligt die daar boven. Voor leerlingen met extra taalachterstanden bieden veel scholen in het eerste, het tweede en - in een enkel geval ook - het derde leerjaar extra lessen (meestal gedurende een bepaalde periode, bijvoorbeeld zes weken of een trimester). De mate waarin de leertijd binnen de bijgewoonde lessen effectief en efficiënt werd benut, was zeer wisselend, maar overwegend aan de lage kant. Vaak begonnen lessen niet op tijd en in veel lessen werd de onderwijstijd onvoldoende benut, bijvoorbeeld vanwege ordemaatregelen of de langdurige controle van het huiswerk.

Niet alleen de verschillende ordemaatregelen maar ook de leswisselingen vormden een bron van tijdverlies. Bij lessen die onmiddellijk aansluiten op de voorgaande les, gingen al gauw vijf minuten of meer verloren door de leswisseling. Omdat op de bezochte scholen meestal sprake was van lessen met een duur van 45 minuten, bleek het relatieve verlies van lestijd groot.

3.2.4 Pedagogisch-didactisch handelen

Een goed pedagogisch-didactisch klimaat in de klas is als het ware de biotoop waarin leerlingen gedijen. In een goed pedagogisch-didactisch klimaat is er sprake van een balans tussen ondersteuning en uitdaging voor leerlingen. Hierbij is structuur heel belangrijk, zeker voor risicoleerlingen. Deze is niet alleen zichtbaar in duidelijk opgebouwde en didactisch verantwoorde lessen, maar ook in een ordelijk, opgeruimd gebouw en lokaal, en in het consequent hanteren van regels voor gedrag en omgang binnen de groep.
De inspectie is nagegaan in hoeverre het handelen van de leraren tijdens de bijgewoonde lessen effectief was op het gebied van:

- structuur bieden (ophalen van voorkennis, doel van de les aangeven, uitleg geven in kleine stappen, nagaan of leerlingen de uitleg begrijpen, samenvatten van de lesstof op een begrijpelijke wijze);
- stimuleren van leerlingen tot een actieve deelname;
- helderheid van opdrachten en geven van feedback;
- aandacht voor het leren gebruiken van leerstrategieën.

Ook ging zij na in hoeverre leraren rekening houden met verschillen tussen leerlingen, bijvoorbeeld door het geven van aanvullende instructie en het variëren van het niveau van de leerstof.

Bevindingen

De mate waarin leraren structuur boden aan leerlingen was niet altijd voldoende. Zo lieten de meeste leraren in de bijgewoonde lessen na om duidelijk te maken uit welke onderdelen de les zou bestaan of om welke doelen het ging. Ook werd een les zelden afgesloten met een heldere samenvatting van het geleerde.
Bijna alle lessen hadden een klassikaal-frontaal karakter met veel nadruk op overhoren en bespreken van huiswerk. Actieve inbreng en betrokkenheid van leerlingen, zelfstandig denken en werken evenals samenwerking en vooral samen en van elkaar leren heeft de inspectie niet vaak waargenomen. Als er sprake was van individueel werken gebeurde dit veelal in de vorm van het maken van huiswerkopdrachten.

Uit haar lesobservaties maakt de inspectie op dat veel leraren een aanpak waarbij een actievere rol is weggelegd voor de leerling uit de weg gingen om de kans op ordeverstoringen te minimaliseren. Een dergelijke constatering geldt ook voor de mate waarin leraren rekening hielden met verschillen tussen leerlingen. Hierdoor kan er al gauw een vicieuze cirkel ontstaan: leerlingen gaan zich door gebrek aan uitdaging vervelen, hetgeen extra ordemaatregelen noodzakelijk maakt, waardoor de ruimte voor leerlingen nog verder wordt ingeperkt enzovoort.

De leslokalen waren overwegend ordelijk, opgeruimd, schoon, functioneel ingericht en bovendien geschikt voor de gekozen wijze van didactisch handelen.

3.2.5 Schoolklimaat

Ten aanzien van het schoolklimaat heeft de inspectie tijdens de schoolbezoeken aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- de verbondenheid van de leerlingen met de school;
- een gelijke en eerlijke behandeling van alle leerlingen;
- het plezier waarmee leerlingen naar school gaan en de omgang met elkaar;
- de verwachtingen die leraren hebben van hun leerlingen en de waardering die er is voor de leerprestaties;
- de veiligheid op school, zowel in fysiek als in sociaal-emotioneel opzicht;
- de mate waarin leerlingen actief worden betrokken bij het schoolleven en de verantwoordelijkheden die zij hierin dragen.

Bevindingen

De mate waarin leerlingen hun school plezierig vinden, verschilde niet sterk tussen de bezochte scholen. De meeste leerlingen met wie de inspectie sprak, toonden zich positief over de sfeer op school. Leerlingen voelden zich doorgaans veilig en vonden dat ze gelijkwaardig en eerlijk werden behandeld door hun leraren. Ook tijdens de lesbezoeken bleek dat de meeste leraren voldoende respect toonden voor hun leerlingen en aandacht hadden voor de veiligheid en acceptatie van leerlingen. De culturele en etnische achtergrond van leerlingen speelde geen rol in de bejegening van leerlingen. In de bijgewoonde lessen was er weinig aandacht voor intercultureel onderwijs, terwijl daar - gezien de samenstelling van de schoolbevolking - wel aanleiding toe bestond.

Uit de gesprekken met leraren bleek dat zij zich sterk betrokken voelen bij de schoolloopbanen van hun leerlingen; tijdens de lesobservaties waren deze positieve verwachtingen van leraren over de prestaties van hun leerlingen echter niet altijd duidelijk waarneembaar.

3.2.6 Leerlingenzorg

Er is sprake van voldoende leerlingenzorg op de school indien leraren systematisch de ontwikkeling van leerlingen volgen en zorgen voor specifieke begeleiding bij geconstateerde problemen.
De inspectie is tijdens het onderzoek nagegaan hoe scholen het systeem van leerlingenzorg hebben ingericht. Daartoe behoort het systematisch volgen van de ontwikkelingen en vorderingen van haar leerlingen door bijvoorbeeld observaties, door toetsen en door het houden van leerlingbesprekingen. Verder is aandacht besteed aan:

- de analyse van de vorderingen van leerlingen met het oog op aanpassing van het onderwijs aan de behoeften van de leerlingen;
- het gebruik van documenten voor handelingsplannen en de wijze waarop deze worden geëvalueerd.

Tot slot is nagegaan of een goede coördinatie van de leerlingenzorg is gewaarborgd.

Bevindingen

De scholen die de inspectie heeft bezocht, investeren veel tijd in de begeleiding van leerlingen. Dit doen ze op een planmatige en systematische manier. Vaak ligt het accent op de leerlingenbegeleiding in de onderbouw (en met name de leerjaren 1 en 2). Om zicht te krijgen op de capaciteiten van de leerlingen nemen vrijwel alle scholen toetsen af, vooral bij risicoleerlingen. De scholen brengen ook de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen regelmatig in kaart. Mentoren spelen hierbij een voorname rol.
Na signalering en diagnosticering van leermoeilijkheden ontstaan op scholen vaak uitvoeringsproblemen.

Niet altijd beschikken scholen over voldoende mogelijkheden om hulp te bieden, zoals steunlessen, huiswerkbegeleiding, of voldoende gespecialiseerde leraren. Scholen ervaren dit in toenemende mate als problematisch omdat het aantal leerlingen dat hulp nodig heeft, groeit.

Een knelpunt is verder de doorwerking van de leerlingenzorg in de dagelijkse lespraktijk. Leraren die niet betrokken zijn bij de leerlingzorg, hebben zelden of nooit specifieke kennis van de hulpprogramma's die hun leerlingen binnen de leerlingenzorg volgen. Een op de leerlingenzorg afgestemde benadering en behandeling van leerlingen kwam in de lessen dan ook weinig voor.

3.2.7 Omgeving

Het is van belang dat een school met veel leerlingen in achterstandssituaties functionele contacten onderhoudt met ouders, verzorgers en met andere externe instanties (jeugdhulpverlening, maatschappelijk werk).

Bevindingen

In het algemeen informeren de scholen de ouders/verzorgers actief over de algemene gang van zaken op school en over de vorderingen van de leerlingen. Een aantal scholen vindt de betrokkenheid van allochtone ouders nogal gering. Andere scholen daarentegen weten de meeste (allochtone) ouders op een effectieve wijze op school uit te nodigen teneinde met hen in gesprek te komen. Zij nodigen bijvoorbeeld de ouders uit het rapport van hun kinderen op school op te halen en zij bieden de ouders de mogelijkheid om ook overdag gesprekken op school te voeren. Anderzijds onderhouden de meeste scholen geen contacten met de culturele en religieuze verbanden waarvan veel allochtone ouders deel uitmaken.

Voor het opsporen, diagnosticeren en behandelen van leerlingen met ernstige problemen hebben alle scholen rechtstreekse contacten met externe instanties zoals leerplichtambtenaar, politie, justitie, jeugdhulpverlening, maatschappelijk werk en jeugdarts. De inspectie constateert dat de meeste scholen goed gebruik maken van de diensten die deze instanties verschaffen.

3.2.8 Samenvatting

Omdat het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties een beperkte reikwijdte had, vallen er slechts enkele voorlopige kanttekeningen te plaatsen.

De inspectie constateert dat bijna alle bezochte scholen op de een of andere wijze een beleid voeren dat gericht is op het bestrijden van achterstanden bij hun leerlingen. De uitwerking hiervan in de lessen blijkt echter onvoldoende zichtbaar: veel leraren weten de lijn van taalbeleid en leerlingenzorg nog niet goed door te trekken in hun eigen lessen. Ook lopen scholen na het signaleren en diagnosticeren van leermoeilijkheden tegen uitvoeringsproblemen aan; zij beschikken niet altijd over voldoende mogelijkheden binnen hun formatie om hulp te bieden.
Het schoolklimaat bevatte sterke punten, zoals veiligheid en respectvolle omgangsvormen. Ook de contacten met ouders en de samenwerking met externe instanties verliepen meestal goed.

3.3 De nieuwe bovenbouw HAVO-VWO

In de maanden oktober, november en december heeft de inspectie de invoering van de nieuwe bovenbouw HAVO-VWO in kaart gebracht op ongeveer een kwart van de scholen die daarmee per 1 augustus 1998 zijn gestart.

3.3.1 Invoering

Bij de start van het schooljaar 1998/1999 hebben 125 van de in totaal 492 scholen met HAVO-VWO de nieuwe tweede fase ingevoerd; 43 scholen startten integraal (met klas 4 HAVO en klas 4 VWO), 81 scholen alleen met klas 4 VWO, en één school alleen met klas 4 HAVO.
De scholen die de nieuwe tweede fase dit jaar nog niet hebben ingevoerd, zullen dat integraal moeten doen per 1 augustus 1999. De scholen die wel in 1998 zijn begonnen, hadden daarvoor verschillende redenen. De meeste scholen beschouwden het als een logische voortzetting van een eerder in gang gezette ontwikkeling. Sommige scholen waren gebonden aan regio-afspraken, één enkele school begon met de tweede fase uit concurrentie-overwegingen.
De voorbereidingen op de invoering hebben in veel scholen een krachtige impuls gegeven aan de onderwijskundige beleidsvoering door de schoolleiding en leraren ertoe aangezet te reflecteren op hun pedagogisch-didactisch handelen.

Het draagvlak bij de leraren was in het algemeen heel behoorlijk. Veel leraren vinden het perspectief van de 'actief lerende leerling' heel aantrekkelijk. En degenen bij wie dat niet het geval is, zijn zich ervan bewust dat de veranderingen doorgang vinden en willen collegiaal meewerken aan het realiseren van het nieuwe concept. Algemeen echter zijn de aarzelingen onder de leraren: ze overzien de consequenties van de nieuwe structuur en werkwijze nog niet volledig, en veel leraren ervaren al meteen na de start een frictie tussen het examenprogramma en de beschikbare instructie- en begeleidingstijd.

Veel scholen betrekken leerlingen uit klas 4 die de tweede fase aan den lijve ondervinden, bij de ontwikkeling ervan. Dit gebeurt met name door een soort klankbordgroepen van leerlingen samen te stellen, waarin de ervaringen worden doorgesproken. Leerlingen blijken vaak goed in staat een scherpe analyse van de situatie op hun school te geven. Veel scholen hechten weliswaar waarde aan de reacties van de leerlingen, maar blijken voorlopig nog niet altijd in staat (of bereid) op die reacties in te spelen.

3.3.2 Organisatie

Met de invoering van de tweede fase zijn de verschillen in organisatie tussen de scholen toegenomen. In de plaats van het gebruikelijke rooster met ongeveer 30 wekelijkse lesuren van 45 of 50 minuten, kennen de scholen nu contacturen ('lessen'), al of niet verplichte begeleidingsuren en zelfwerkzaamheidsuren of keuze-werkuren met per school vaak verschillende tijdseenheden. Meestal vormen lesuren van 45 en 50 minuten nog de basiseenheid, maar daarnaast verschijnen varianten als 90 en 100 minuten, of 40 en 80 minuten. Sommige scholen hebben een periodenrooster dat enkele keren per jaar verandert, andere een 'traditioneel' doorlopende jaarrooster.

De meeste scholen vullen de grotere zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de leerlingen aan met een sterker uitgebouwd mentoraat. Het accent hierin ligt op de studiebegeleiding. De leerlingen zijn veelal ingedeeld in mentorgroepen van beperkte omvang (ongeveer tien tot vijftien leerlingen). De mentor houdt de resultaten van de leerlingen bij. Dit gebeurt meestal nog in schrift (bijvoorbeeld in leerlingenboekjes of leerlingvolgformulieren). Elektronische systemen, zoals het studieplanning- en registratie-systeem (SPRS), blijken (te) duur en roepen voor de meeste scholen beheersmatige vragen op; daarom zijn ze nog slechts zeer beperkt operationeel.
Er zijn soms grote verschillen in aanpak tussen mentoren op dezelfde school. Sommigen volgen de leerlingen op afstand (of laten hen hun gang gaan), anderen volgen hen op de voet en sturen bij. Sommigen beperken zich tot studiebegeleiding, anderen hebben ook oog voor emotionele problemen en proberen daarbij hulp te bieden. Schoolleiders en leraren vragen zich af hoe strikt de begeleiding van leerlingen in de nieuwe tweede fase moet zijn; het streven binnen het studiehuisconcept is er immers op gericht dat leerlingen zelfstandiger hun leerproces vorm kunnen geven.

Zeker in de beginfase lijkt het 'loslaten' van de leerlingen echter geen verstandige optie. Het is duidelijk dat de meeste scholen de juiste rol voor de 'studiehuismentor' nog niet hebben gevonden

Op veel scholen heeft de toetsing extra dimensies gekregen. Naast diagnostische toetsen (die niet meetellen voor overgang of examendossier) onderscheidt men toetsen die alleen meetellen voor de overgang, toetsen die alleen meetellen voor het examendossier en toetsen die overal voor meetellen. Soms verschilt deze toetssystematiek van vak tot vak op dezelfde school. Veel scholen kennen drie of meer vaste toetsweken per jaar. In deze weken wordt het normale onderwijsprogramma onderbroken door twee of meer toetsen per dag. Op nogal wat scholen klagen leerlingen over een intensivering van de toetsing. Hun klachten betreffen niet alleen het gebrek aan coördinatie op school bij de planning van toetsen, maar vooral ook de hoge werkdruk die daarmee samenhangt.

3.3.3 Wet- en regelgeving

Bij de inrichting van de tweede fase besteden de scholen veel aandacht aan het juist interpreteren en in praktijk brengen van de nieuwe wet- en regelgeving omtrent studielast en inrichting profielen. Zaken die bij de start nog niet noodzakelijkerwijs geregeld moesten zijn, hebben veel scholen echter uitgesteld. Zo hebben veel scholen nog geen criteria vastgelegd voor de beoordelingen 'voldoende' of 'goed' bij bijvoorbeeld het vak culturele en kunstzinnige vorming 1 (CKV-1) en het profielwerkstuk, of voor het naar voldoening afronden van de handelingsdelen. Ook de herkansingsregeling en de regels voor het doubleren hebben veel scholen nog niet vastgesteld. Veel scholen hebben aan de verplichte programma's van toetsing en afsluiting een 'groeikarakter' gegeven, hetgeen betekent dat deze programma's in de loop van het jaar op onderdelen nog definitief vastgesteld moeten worden. Op vrijwel geen school gaan ze verder dan de examenstof die in klas 4 wordt getoetst.
In het algemeen hebben de scholen nog veel moeite met de juiste interpretatie en weergave van de wet- en regelgeving in de eigen schooldocumenten en de vertaling daarvan naar de eigen schoolorganisatie.

3.3.4 Pedagogisch-didactisch handelen

De ideeën over het studiehuis (de 'actief lerende leerling') stimuleerden scholen de afgelopen jaren om na te gaan in hoeverre het pedagogisch-didactisch handelen gericht is op de doelstellingen van actief en zelfstandig leren. Om zicht te krijgen op toepasselijke didactische werkwijzen hebben de scholen een beroep gedaan op allerlei scholings- en begeleidingsinstellingen. Daarbij verschoof het accent van externe naar interne scholing (bijeenkomsten op de school zelf voor het hele lerarenteam of voor enkele vaksecties).
De beste leerervaring bestond echter, volgens de leraren in de startende scholen, uit het zelf proefdraaien (leren door doen) en het uitwisselen van ervaringen met collega's (onder meer in netwerken).
De zichtbaarste vernieuwing van de laatste jaren is de toepassing van studiewijzers of studieplanners. De kwaliteit en consequente toepassing daarvan wisselen evenwel sterk, niet alleen binnen één school, maar soms ook binnen één vaksectie. Dit maakt het voor leerlingen vaak moeilijk om ermee te werken.

Ook wijzigingen in de organisatie vormden soms een prikkel tot een andere didactische aanpak. In de voorbereidingsfase leidde de oriëntatie op het studiehuis allereerst tot afspraken over organisatievormen, zoals de duur van de les en tot afspraken over de mate waarin de leraar aan de hele klas gelijktijdig instructie geeft ('doceert'), bijvoorbeeld maximaal de helft van de lestijd. Een tijdsduur van bijvoorbeeld tachtig minuten voor een les maakt het de leraren - zo veronderstelt men - onmogelijk om de hele les traditioneel-frontaal de leerlingen 'toe te spreken'. Daardoor wordt de leraar min of meer gedwongen een breder didactisch repertoire aan te spreken.

De start van de tweede fase betekent voor veel leraren een fixatie van de aandacht op formele, organisatorische en vakinhoudelijke aspecten, zoals de eisen van het examenprogramma, de toetsing en de herkansingsregelingen, het programma van toetsing en afsluiting, en - voorzover aanwezig - de nieuwe methodes. Daardoor ontbreekt er tijd om voldoende aandacht te besteden aan de (verdere) ontwikkeling van een passende didactiek voor het studiehuis, bijvoorbeeld door onderlinge consultatie of intervisie.

Ook de toepassing van informatie- en communicatietechnologie blijkt voor veel leraren nog een probleem. Het gaat niet zozeer en niet alleen om een persoonlijk achterblijven in bekwaamheid op computergebied, maar vooral ook om het ontbreken van apparatuur en praktische toepassingsmogelijkheden.
Het ontbreken van (delen van) sommige methoden bij de start van de tweede fase hebben leraren en leerlingen ervaren als een bijzonder hinderlijk knelpunt voor de alledaagse onderwijspraktijk.

De inrichting van de tweede fase veronderstelt dat leraren afspraken maken over de afstemming van programma's, inhoudelijke eisen en criteria (bijvoorbeeld binnen 'profielteams'). Op de meeste scholen is dit nog niet voldoende gebeurd. Wel staat het punt vrijwel overal op de agenda. Het blijkt evenwel moeilijk uit te werken. Daar komt bij dat leraren door alle veranderingen een hoge werklast ervaren die de samenwerking en het overleg met collega's bemoeilijkt.

Er zijn weinig of geen verschillen waarneembaar tussen HAVO en VWO in de wijze van werken en de didactische benadering. Weliswaar laten de examenprogramma's verschillen zien, maar de werkwijzen die leraren toepassen, zijn vrijwel identiek.
De overgang naar een jaarlijkse studielast van 1.600 uur is overigens op beide schoolsoorten merkbaar in de hogere belasting die de leerlingen (vooral HAVO-leerlingen) ervaren vergeleken met de situatie binnen het HAVO-VWO tot nu toe. Daarbij komt dat er nogal wat leraren zijn die geen behoorlijke inschatting maken van de tijd die gemoeid is met de opdrachten die zij leerlingen geven. Ook formuleren veel leraren hun opdrachten zo open, dat leerlingen daarmee onnodig veel tijd kwijt zijn. Leerlingen klagen vrijwel unaniem over lange werkdagen.
De komende jaren moeten scholen meer zicht krijgen op de mogelijkheden binnen de nieuwe structuur om tegemoet te komen aan de uiteenlopende onderwijskundige behoeften van leerlingen.

Door te werken aan een andere didactische vormgeving van de tweede fase stuitten de scholen op de breuklijn tussen onder- en bovenbouw; men constateert dat de longitudinale ontwikkelingslijn in didactisch handelen van klas 1 naar klas 5 en 6 nog veel aandacht behoeft. In alle scholen wordt nu de vraag gesteld hoe het vermogen van leerlingen tot zelfwerkzaamheid en zelfstandig leren vanaf klas 1 op verantwoorde wijze kan worden ontwikkeld.

3.3.5 Gebouw en inventaris

Niet alle scholen hebben hun gebouw al aangepast aan de eisen van de tweede fase. Enkele voelden geen behoefte tot verbouwing: deels omdat ze over een goed geoutilleerd gebouw beschikken, deels om nog even de kat uit de boom te kijken.
Bij scholen die wel verbouwden, waren de belangrijkste veranderingen in gebouw en inventaris: de inrichting van een nieuwe mediatheek; de bouw van studienissen; uitbreiding met een computerlokaal; het plaatsen van computers in (vak)lokalen of de vormgeving van een 'studieplein' (de samenvoeging van bibliotheek, computerlokaal en studieruimte).
De beschikbaarheid van voldoende financiële middelen blijkt voor de meeste scholen een probleem. Zij ervaren de spanning tussen wat wenselijk en wat financieel realiseerbaar is als een vervelend en weerbarstig knelpunt.

Vanuit die schaarste aan middelen baren ook de reservering voor vervanging van adequate apparatuur en het deskundig beheer ervan hun zorgen.

Het realiseren van practica bij de exacte vakken (met de noodzaak om proefopstellingen gedurende wat langere tijd te laten staan) stuit in veel scholen op moeilijkheden doordat voldoende geschikte ruimte en toezicht ontbreken. Dit probleem neemt toe zodra de tweede fase volledig gerealiseerd zal zijn, wanneer dus niet één, maar twee tot drie leerjaren erbij betrokken zijn.
Bovendien is de benodigde apparatuur, zoals computers en meettoestellen, lang niet altijd in voldoende mate aanwezig om ook de lagere klassen in dit opzicht aan hun trekken te laten komen wanneer de tweede fase haar eisen stelt.

Voor ouders en leerlingen lopen de kosten voor boeken en leermiddelen hoog op: vergeleken met de voorafgaande jaren is er sprake van een verdubbeling of meer bij de aanschaf van een volledig boekenpakket en noodzakelijke hulpmiddelen.

3.3.6 Samenvatting

Met veel energie voert een groep van 125 scholen vanaf 1 augustus 1998 de nieuwe tweede fase HAVO-VWO in. Begrijpelijkerwijs stuiten zij daarbij op allerlei uitvoeringsproblemen.
De inspectie maakt een onderscheid tussen aanvangsperikelen die grotendeels nu eenmaal onvermijdelijk zijn en structurele kenmerken die bij het nieuwe systeem horen.

Aanvangsperikelen

Het ontbreken van (delen van) sommige methoden is op dit moment zeer hinderlijk, maar zal van tijdelijke aard zijn. Het ontbreekt nog vaak aan de noodzakelijke afstemming tussen de verschillende vakken ten aanzien van praktische opdrachten, programmaopbouw, gehanteerde criteria, planning van toetsen en dergelijke.
Leerlingen die extra zorg nodig hebben, ontglippen nu nog af en toe aan de aandacht van de school door de (te) hoge verwachtingen die sommige leraren hebben van de zelfstandigheid van leerlingen, door de grote inspanningen die leraren zich moeten getroosten om het nieuwe examenprogramma binnen de nieuwe werkwijze op poten te zetten, of door een nog niet goed functionerend registratiesysteem.
De afstemming tussen de ‘lessen’ in de contacturen en de zelfstudie-uren loopt nog niet gestroomlijnd. Leerlingen klagen over het doorschuiven van leerwerk en taken naar de zelfstudie-uren zonder daartoe voldoende toegerust te zijn door de uitleg van de leraar.
De juiste interpretatie van wet- en regelgeving en het opstellen van programma’s van toetsing en afsluiting leveren op veel scholen nog de nodige problemen op.
De mogelijkheden voor scholen om hun gebouw en (ICT-)inventaris adequaat aan te passen aan de nieuwe eisen schieten op veel plaatsen nog tekort.
De meeste scholen hebben nog onvoldoende gereflecteerd over de consequenties van de nieuwe tweede fase voor de begeleiding en advisering van leerlingen in de eerste twee leerjaren van de onderbouw (klas 1 en 2).

Structurele kenmerken

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

3.4 Tweetalig onderwijs

3.4.1 Inleiding

De afgelopen jaren is de internationale oriëntatie op scholen voor voortgezet onderwijs sterk toegenomen. De verruiming in aanbod en mogelijkheden van lerarenstages, excursies en bezoeken van leerlingen aan buitenlandse scholen speelt hierbij een rol.

De belangstelling voor internationalisering in het onderwijs uit zich onder meer in het tweetalig onderwijs (tto). Daarin volgen de leerlingen het onderwijs voor een aantal vakken in een vreemde taal.
Het tto in Nederland is ontstaan op scholen met een volledig Engelstalige afdeling 'Internationaal Georiënteerd Voortgezet Onderwijs' (IGVO). Deze afdeling is bestemd voor de kinderen van buitenlandse en oorspronkelijk Nederlandse ouders met een internationale carrière. Door het bijzondere Engelstalige aanbod op deze scholen raakten ook Nederlandse ouders geïnteresseerd in Engelstalig onderwijs voor hun kinderen.
In 1989 startte het Alberdingk Thijm College in Hilversum met het tto, in 1991 volgde het Lorentz College in Arnhem. Beide scholen kenden een IGVO-afdeling. In de jaren daarna nam het aantal scholen met tto toe en daar waren ook scholen bij zonder IGVO-afdeling. In 1998 verzorgden zeventien scholen tto; in alle gevallen was Engels de tweede taal. Het Europees Platform ondersteunt de scholen bij de ontwikkeling en uitvoering van tto.
Het standpunt van de minister over het tto staat geformuleerd in de nota 'Grenzen verleggen': de huidige wetgeving biedt de mogelijkheid voor tto onder voorwaarde dat het vrij toegankelijk is voor iedere leerling en zich moet verdragen met de examens die immers Nederlandstalig blijven. Het Nederlands moet blijven overheersen en het onderwijs mag in geen geval tot meerkosten leiden, dat wil zeggen het mag voor de overheid niet duurder zijn dan het reguliere onderwijs (Ministerie O en W, 1991).
In het najaar van 1998 heeft de inspectie een inventariserend onderzoek gedaan naar de stand van zaken van het tto.

3.4.2 Invoering

Als redenen voor invoering van het tto noemen de scholen:
- de toenemende internationalisering;
- het versterken van de concurrentiepositie van de school;
- vragen van ouders;
- profileren van het VWO;
- een verruiming van studiemogelijkheden voor gemotiveerde leerlingen;
- een extra uitdaging voor begaafde leerlingen.

De meeste scholen stellen hoge eisen aan leerlingen voor toelating tot het tto, zoals een hoge CITO-score en een positief resultaat op aanvullende testen. Het tto blijft daardoor meestal beperkt tot de goede VWO-leerlingen; slechts één school biedt ook HAVO-leerlingen tto aan. In oktober 1998 volgden 1.780 leerlingen in 83 klassen tto; een gemiddelde van 21,4 leerling per klas (de kleinste klas telde 11, de grootste 28 leerlingen).

3.4.3 Aanbod

Op tien van de zeventien scholen is de lessentabel voor de tto-leerlingen aangepast. Dit betekent veelal één tot drie extra lesuren Engels per week en/of een combinatievak in de Engelse taal (bijvoorbeeld art history and art design). Compensatie hiervoor zoekt men in minder studielessen of minder lessen in Nederlands of een ander vak. Deze aanpassingen in de lessentabel leiden er overigens niet toe dat de tto-leerlingen niet kunnen voldoen aan de eisen die de overheid stelt aan het onderwijs in de periode van de basisvorming: alle tto-leerlingen sluiten de basisvorming op gelijke wijze af als de overige leerlingen.
Ruim de helft van de scholen (negen) biedt tto aan in meer dan 50 procent van de lessen. De argumentatie daarvoor is gebaseerd op de 'onderdompelingstheorie' (waarbij leerlingen in zoveel mogelijk lessen met het Engels taalgebruik worden geconfronteerd).

Op vrijwel alle tto-scholen worden de vakken geschiedenis en staatsinrichting, aardrijkskunde en biologie in het Engels gegeven. Dit is in overeenstemming met de 'Standaard tto Engels VWO' die enkele scholen in samenwerking met het Europees Platform hebben ontwikkeld. Ook de vakken lichamelijke opvoeding, tekenen en economie scoren hoog (op respectievelijk dertien, dertien en twaalf scholen).
Bij het vakkenaanbod speelt vanzelfsprekend de beschikbaarheid van leraren met een voldoende beheersingsgraad van het Engels een rol. Op alle scholen hebben Nederlandstalige leraren scholing gevolgd voor het tto, meestal een cursus classroom English; vaak ook bezochten leraren teachertrainingen en scholen in Engeland. Naast de Nederlandstalige leraren waren er 56 native speakers in het tto als leraar werkzaam.

Het blijkt moeilijk Engelstalige leerboeken te vinden die redelijk aansluiten bij de Nederlandse kerndoelen voor de basisvorming en het vervolgprogramma. Toch gebruiken de scholen als het maar enigszins mogelijk is een Engelse methode. In een enkel geval heeft een leraar zelf een Nederlands boek vertaald, of gebruikt men een Nederlandse methode (bijvoorbeeld wiskunde in klas 4).

Op veertien scholen moeten de tto-leerlingen deelnemen aan speciaal voor hen georganiseerde buitenschoolse activiteiten waarbij Engels taalgebruik een (voorname) rol speelt. Vaak gaat het om buitenlandse reizen.

3.4.4 Afsluiting

De afsluiting van het tto-traject gebeurt heel verschillend: op twee scholen in leerjaar 3, op elf scholen in leerjaar 4, en op vier scholen in leerjaar 6. Bij deze laatste groep gaat het om een doorlopende opleiding en afsluiting voor een certificaat van het Internationale Baccalaureaat (IB), alleen voor het vak Engels.
Bij de afsluiting van het tto-traject in het derde of vierde leerjaar streven de scholen ernaar dat hun leerlingen een officieel certificaat behalen (bijvoorbeeld via de IB-examens). Ook ontvangen leerlingen soms een schoolverklaring.

3.4.5 Kosten

Naast de 'gewone' vrijwillige ouderbijdrage vragen vrijwel alle scholen met tto een extra bijdrage. Meestal ligt dit bedrag tussen de 600 en 800 gulden (met als uitersten een school die niets extra's vraagt, en een school die 1.450 gulden vraagt). Overigens treffen de scholen speciale regelingen voor ouders die niet in staat zijn de tto-bijdrage te betalen.
Deze extra inkomsten besteden de scholen aan:
- de aanschaf van Engelstalig materiaal (leerboeken en uitbreiding mediatheek);
- excursies, lezingen, theaterbezoek;
- uitwisselingsreizen;
- personeelskosten (kleinere klassen, scholing).

De extra bijdragen van de ouders zijn voor de meeste scholen niet voldoende om de kosten die zij voor het tto maken, volledig te compenseren.

3.4.6 Plus en min

Vrijwel alle leraren vinden het lesgeven aan tto-klassen bijzonder aantrekkelijk: de afwisseling met hun gewone lessen speelt hierbij een rol en bovendien gaat het om begaafde en gemotiveerde leerlingen.
Vrij algemeen beschouwen schoolleiders en leraren het tto als een verrijking voor hun onderwijsaanbod: tto biedt een extra uitdaging voor leraren en leerlingen, het stimuleert tot nadenken over didactische aspecten, het geeft een positief uitstralingseffect naar buiten ('promotie van de school') en naar binnen (plezierige klassen).
Tijdens de lesbezoeken constateerde de inspectie overigens dat de realisering van tto niet leidt tot specifieke didactische werkwijzen. De bijgewoonde lessen hadden doorgaans een overwegend conventioneel karakter, zij het dat leraren zich door de goed gemotiveerde leerlingen gestimuleerd voelen eerder werkvormen toe te passen waarbij leerlingen actief

en relatief zelfstandig aan de slag gaan, bijvoorbeeld door discussie-opdrachten. Daarbij viel het de inspectie op dat leerlingen onderling meteen Nederlands spraken, zodra hun communicatie zich begaf buiten de paden van de opgedragen taak.

Naast een overwegend positief gevoel op de scholen brengt het tto ook knelpunten met zich mee. Zo veroorzaakt de vervanging van leraren problemen; vaak zijn geen geschikte Engelssprekende leraren beschikbaar. Ook is veel Engelstalig lesmateriaal nog onvoldoende afgestemd op de kerndoelen van de basisvorming. Tenslotte vormen de extra kosten die scholen maken, een belasting.

3.4.7 Samenvatting

Op een kleine groep scholen is het tto een aantrekkelijke extra uitdaging voor een beperkte groep leerlingen. De leerlingen met wie de inspectie sprak, zouden het tto niet graag willen missen; hun houding is uitgesproken positief. De leraren tonen meestal een grote motivatie en hebben extra tijd en inzet voor hun tto-lessen over.

Het aantrekkelijke van tto (de inhoudelijke uitdaging en de gemotiveerde groep begaafde leerlingen) heeft echter een keerzijde: de kosten zijn hoog en daarom vragen de scholen een extra bijdrage van de ouders.

Met de invoering van tto heeft zich in het voortgezet onderwijs een variant binnen het aanbod gepresenteerd die vanuit de wens tot internationalisering en vanuit de inhoudelijke uitdaging voor leerlingen heel positief is.

4 DE ORGANISATIE VAN HET ONDERWIJS OP SCHOOLNIVEAU

In dit hoofdstuk staan beschreven: de interne kwaliteitszorg op scholen; de toepassing van informatie- en communicatietechnologie; het omgaan met de tijd op scholen, en de examens.

4.1 Ontwikkeling interne kwaliteitszorg op scholen

De zorg voor de kwaliteit van het onderwijs en de bewaking van die kwaliteit is de afgelopen jaren sterk toegenomen. De belangrijkste oorzaken daarvan zijn de autonomie die aan de scholen is toegekend (met de daarbij behorende verantwoordingsplicht) en de druk die de samenleving op scholen uitoefent om kwaliteitsbewust te werken.

In 1992 heeft de inspectie tijdens haar schoolbezoeken de praktijk van kwaliteitszorg en -bewaking geobserveerd. Er bleken toen op verschillende scholen goede aanzetten te vinden tot kwaliteitsbewaking, met name van de onderwijsresultaten en het functioneren van het personeel: driekwart van de scholen was daar op een of andere manier mee bezig. Systematische kwaliteitsbewaking stond echter nog in de kinderschoenen. Er was behoefte aan een adequaat instrumentarium voor kwaliteitsbewaking (Ministerie van O en W, 1993).

In 1993 hebben overheid en onderwijsveld tijdens het Schevenings Beraad over de bestuurlijke vernieuwing vastgelegd dat scholen voor voortgezet onderwijs verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun onderwijs en dat zij daartoe een actief beleid van kwaliteitszorg moeten voeren.

Deze opvatting is vervolgens per 1 augustus 1998 in de Wet op het voortgezet onderwijs verwoord, met name in de artikelen 23a, 24 en 24a voor het reguliere onderwijs, en de artikelen 139, 141 en 142 voor het speciaal voortgezet onderwijs. Daaruit blijkt dat het kwaliteitsbeleid in de school zich in elk geval moet toespitsen op het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De planning en verantwoording van datgene wat de school onderneemt voor het verbeteren van de kwaliteit, moet zij opnemen in het schoolplan (dat ten minste eenmaal per vier jaar wordt vastgesteld) en de jaarlijkse schoolgids.

In de aanloop naar schoolplan en schoolgids hebben sommige scholen een poging tot zelfevaluatie gedaan. Uit eigen waarnemingen en uit contacten met instellingen die scholen adviseren en begeleiden, maakt de inspectie op dat steeds meer scholen aandacht besteden aan hun kwaliteitszorg. Dit blijkt onder meer uit de groeiende deelname van scholen aan studiedagen over kwaliteitszorg als systematische en cyclische aandacht voor verbeteringsacties, en uit de toenemende vraag naar ondersteuning, bijvoorbeeld bij de versterking van het middenmanagement of de verbetering van het didactisch handelen. Om de kwaliteit van hun organisatie en onderwijs middels een evaluatie door te lichten kunnen de protestants-christelijke scholen een beroep doen op hun besturenbond. Sommige schoolbesturen nemen zelf initiatieven tot de evaluatie van hun scholen. Een in het oog springend voorbeeld is het driejarig project ‘VOL-leert’ van de stichting Voortgezet Onderwijs Limburg: achttien scholen doorlopen van 1997 tot 1999 een traject van collegiale visitatie met als stapstenen kwaliteitsbepaling, -bewaking en -verbetering (Steneker, 1998).

Ook neemt de inspectie de eerste visitaties van vaksecties waar. Zo werd bijvoorbeeld de sectie natuurkunde van het Greijdanus College te Zwolle doorgelicht door een commissie met leden uit vervolgopleidingen, lerarenopleiding en de groep oud-leerlingen (Brouwers, 1998).
Bij dit soort school- of sectievisitaties gaat het er allereerst om dat de te visiteren instantie een zelfevaluatie opstelt. De ervaring leert dan dat veel beoogde kwaliteitseffecten al bereikt worden bij het werken aan de zelfevaluatie.

Meer dan voorheen krijgen scholen externe prikkels die hen stimuleren tot kwaliteitsverbetering. Voorbeelden daarvan zijn de evaluatie van de basisvorming en de publicatie van de kwaliteitskaart per school.

In het schooljaar 1997/1998 heeft de inspectie 120 scholen bezocht als onderdeel van de evaluatie van de basisvorming. Elke school werd drie tot vier dagen bezocht door een team van inspecteurs; zij observeerden lessen, namen relevante schooldocumenten door, en spraken met vaksecties, middenmanagement, schoolleiding, ouders en leerlingen. Na deze dagen besprak de inspectie de voornaamste bevindingen met de schoolleiding en enkele weken later volgde het schriftelijke rapport. De scholen hebben dit bezoek meestal opgevat als een impuls tot kwaliteitsverbetering. Dit maakt de inspectie op uit de reacties die scholen gaven. Veel scholen gebruikten het inspectierapport als uitgangspunt voor het doorvoeren van verbeteringen. De schoolleiding toonde zich meestal blij met de aanbevelingen van de inspectie.
Daarbij komt dat de voorbereiding door de school op het inspectiebezoek, het bezoek zelf en de rapportage bij verschillende vaksecties hebben geleid tot een nieuwe oriëntatie en reflectie op de basisvorming. Het komt vaak voor dat vaksecties al jaren in dezelfde samenstelling functioneren; het risico van een zekere verstarring valt dan niet altijd gemakkelijk te vermijden. Ook gebeurt het dat zulke secties zich afsluiten voor invloeden van buitenaf. Tijdens de inspectiebezoeken stelden de vaksecties zich bijna altijd heel open op en spraken zij hun waardering uit over de mogelijkheid het werken binnen hun vakgebied tegen het licht van redelijk breed gedragen criteria te houden.
De inspectie concludeert dan ook uit de bezoeken voor de evaluatie van de basisvorming, dat er op de meeste scholen, binnen alle geledingen van de school, een grote wil aanwezig is om de kwaliteit van het werken en leren in de school te verbeteren. De activiteiten die scholen moeten ondernemen om schoolplan en schoolgids op te stellen, kunnen de interne kwaliteitszorg op scholen bevorderen.

In september 1998 verscheen de zogenaamde kwaliteitskaart. Elke kaart vermeldt de opbrengstgegevens van een (vestiging van een) school. Ze is in de eerste plaats bedoeld voor ouders van leerlingen uit groep 8 van het basisonderwijs. Zij kunnen de kwaliteitskaart gebruiken bij het kiezen van een school voor voortgezet onderwijs.
Om de vergelijking tussen scholen zo billijk mogelijk te maken heeft de inspectie de resultaten van een school afgezet tegen die van scholen in vergelijkbare omstandigheden. Op elke kwaliteitskaart staan vermeld: de gemiddelde klassengrootte in het eerste en tweede leerjaar; de doorstroom van eerste tot derde leerjaar zonder zittenblijven; de doorstroom van derde leerjaar naar diploma zonder zittenblijven; de doorstroom van MAVO naar HAVO en van HAVO naar VWO; het percentage geslaagden met ten minste een extra vak; het percentage VBO-gediplomeerden met ten minste drie vakken op C/D-niveau; de behaalde cijfers voor het centraal examen in 1997; de deelname aan ‘overige vakken’ (zoals Spaans, maatschappijleer, filosofie) en het percentage leerlingen dat examen deed in een kunstvak.

De kwaliteitskaarten werden gebundeld in regiogidsen waarin mogelijkheden zijn opgenomen om scholen met elkaar en met landelijke gegevens te vergelijken.

De kwaliteitskaart heeft uiteenlopende reacties opgeroepen. Sommigen benadrukten dat de voornamelijk kwantitatieve gegevens op de kaart een onvolledig beeld van scholen bieden en een eenzijdige resultaatgerichtheid in scholen bevorderen. Anderen beschouwden de kaart vooral als mogelijkheid om de resultaten van de school te spiegelen aan vergelijkbare scholen, en vatten haar op als een externe prikkel tot kwaliteitsverbetering.

Als gevolg van de wetgeving die tot kwaliteitszorg verplicht en van de Wet openbaarheid bestuur is de beleidsbepalende context voor de scholen veeleisender en gecompliceerder geworden dan ten tijde van de 'allesregelende' overheid. Dit leidt op veel scholen tot spanningen. Scholen richten hun capaciteit in de eerste plaats op het onderwijsproces. Het verzorgen van onderwijs met wat daarbij hoort aan voor- en nawerk, begeleiding en overleg slokt de tijd van de doorsnee leraar vrijwel op. Studie en scholing komen daar nog bij. Schoolleiders en andere functionarissen zijn in de tijd dat ze geen lessen geven altijd druk in de weer met voorwaardelijke zaken. Doorgaans heeft deze manier van tijd- en taakverdeling geleid tot een vast werkpatroon. De eis tot systematische kwaliteitsverbetering en de openbare verantwoordingsplicht doorbreekt dit. Voeg hierbij de eis tot inhoudelijke en structurele vernieuwingen, dan schiet de capaciteit die scholen buiten het primaire proces van lessen en begeleiding kunnen inzetten, al gauw tekort.
Schoolleiders en leraren ontkennen niet dat kwaliteitszorg en openbare verantwoording zinvol zijn, maar zij ervaren het als buitengewoon lastig om behoorlijk te voldoen aan de organisatorische voorwaarden daartoe. Om de simpele reden dat de dagelijkse schoolpraktijk alle aandacht vraagt, de tijd vrijwel volledig opeist en telkens weer onverwachte prioriteiten stelt.
De inspectie beschouwt momenteel vooral de praktische problemen die met beschikbare capaciteit te maken hebben, als de belangrijkste belemmeringen voor scholen om een consequent systeem van kwaliteitszorg blijvend te laten functioneren.

4.2 De toepassing van informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs

In 1997 publiceerde het ministerie van OCenW 'Investeren in voorsprong', een actieplan dat het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het onderwijs moet stimuleren. Sedertdien worden de ontwikkelingen in computergebruik via systematische gegevensverzamelingen periodiek in kaart gebracht: de ICT monitor (Ten Brummelhuis, 1999).

4.2.1 Het algemene beeld

Het aantal computers in het voortgezet onderwijs blijkt flink gestegen: van 1 op 34 leerlingen in 1992 naar 1 op 20 leerlingen in 1998. Een groot deel van de beschikbare apparatuur is echter verouderd en niet geschikt voor moderne (multimedia-) programmatuur. Die grotere beschikbaarheid van apparatuur heeft overigens niet geleid tot een toename van het computergebruik in het onderwijs. Wel zijn meer leraren de computer gaan gebruiken bij allerlei ondersteunende activiteiten, zoals tekstverwerking, registratie van leerlingenvorderingen en administratieve werkzaamheden.

In 1998 gebruikte ongeveer een derde van de leraren de computer wel eens in de les. Bij 8 procent van de leraren is er sprake van wekelijks computergebruik in de les. Het meest gebeurt dit bij de vakken Nederlands, de moderne talen, natuur- en scheikunde, biologie en wiskunde.

Bijna 30 procent van de leraren maakte bij de lesvoorbereiding gebruik van Internet/WWW; 16 procent van de leraren bracht de leerlingen hiermee in aanraking. Buiten schooltijd werken leerlingen aanzienlijk vaker met computers dan op school. Uit onderzoek blijkt dat 60 procent van de leerlingen uit groep 7 van het basisonderwijs over evenveel functionele kennis en vaardigheden ten aanzien van computergebruik beschikt als de leerlingen uit het tweede leerjaar voortgezet onderwijs die het vak informatiekunde hebben gevolgd. De werkelijkheid buiten de school heeft in ICT een eigen dynamiek die op dit moment niet spoort met de mogelijkheden die de scholen kunnen bieden.

Scholen investeren tot nu toe vooral in de aanschaf van apparatuur. Dit gebeurde in de meeste gevallen niet op basis van een beleidsplan. Dat lijkt een van de redenen waarom de toepassing van ICT in de praktijk van het onderwijs niet evenredig aan het aantal computers is toegenomen. In 1998 werkten veel scholen aan de ontwikkeling van een visie op het toepassen van ICT binnen de school. Dit is een eerste stap voor een systematische invoering van ICT ter ondersteuning van het onderwijsleerproces. En dat is ook nodig. Tot nu toe bleven voorlichting en scholing van leraren duidelijk achter bij de aandacht die uitging naar de aanschaf van apparatuur.

De voornaamste knelpunten voor het daadwerkelijk toepassen van ICT in het onderwijs zijn (Ten Brummelhuis, 1999):
- leraren kampen met een tekort aan kennis en vaardigheden op het gebied van ICT;
- de kwaliteit van de beschikbare apparatuur is onvoldoende;
- ICT is moeilijk inpasbaar in de traditionele onderwijsaanpak van leraren;
- scholen beschikken over te weinig geschikte computers.

4.2.2 Voorhoedescholen

In 1998 kregen 119 scholen als ‘voorhoedescholen’ een financiële impuls voor de infrastructuur van ICT-toepassingen. In vrijwel al deze scholen zijn een of meer ICT-coördinatoren benoemd. Daarnaast heeft de systeembeheerder zijn intrede in het onderwijs gedaan. De tijd die scholen aanvankelijk beschikbaar stelden voor systeem-, applicatiebeheer en projectcoördinatie bleek al gauw te beperkt. Zeker bij de opzet en ontwikkeling van het systeem is veel begeleiding en ondersteuning nodig.

Ook in de voorhoedescholen verloopt de integratie van ICT in de vakken moeizaam. Dit blijkt ondanks alle goede wil een echt probleem.
Sommige scholen zijn begonnen met het bijstellen van vakleerplannen, een enkele school is daarmee klaar. De meeste scholen echter moeten deze operatie nog ter hand nemen. Scholing in vakdidactisch gebruik van ICT komt nog nauwelijks voor. Veel scholen kiezen eerst voor een scholing in basisvaardigheden.

4.3 Omgaan met tijd in het onderwijs

De tijd die scholen voor hun onderwijs en leerlingenbegeleiding bestemmen, wordt bepaald door wetgeving en bekostiging.
De bekostiging leidt ertoe dat de omvang van de klassen relatief groot is en dat de Nederlandse leraar in vergelijking met buitenlandse collega’s veel lesuren onderwijs moet verzorgen (OECD, 1998).
Binnen de wetgeving verschillen de eisen voor tijdsbesteding tussen de eerste drie leerjaren en de leerjaren daarna.

4.3.1 De eerste drie leerjaren

De wetgever beperkt zich tot het noemen van een minimum aantal lesuren per jaar voor de eerste drie leerjaren: 1.280 lesuren van vijftig minuten (artikel 11c, lid 1 WVO). In een vorig onderwijsverslag constateerde de inspectie dat geen enkele school voldoet aan de eis van 1.280 lesuren in de eerste drie leerjaren (Inspectie van het Onderwijs, 1998).

Een verplichte minimumtabel bestaat nu nog slechts voor enkele vakken: maatschappijleer, de kunstvakken, lichamelijke opvoeding en de op het beroep gerichte vakken (artikel 23 en 24 Inrichtingsbesluit VO). Ten behoeve van de nieuwe bovenbouw HAVO-VWO en de leerwegen in het VBO-MAVO is en wordt de wetgeving in dit opzicht aangepast. De toedeling van het aantal wekelijkse lesuren aan de verschillende vakken in de basisvorming is een verantwoordelijkheid van de school. Als indicatie heeft de overheid in 1993 een zogenaamde adviesurentabel voor de basisvorming gepubliceerd. Bij de evaluatie van de basisvorming is de inspectie nagegaan hoe het gemiddeld aantal wekelijkse lesuren van vijftig minuten per vak per schoolsoort gedurende de periode van basisvorming is (voor de duur van drie jaar), en hoe deze aantallen zich verhouden tot de adviesurentabel (zie tabel 4.3.1)

Er komen de nodige afwijkingen van de adviesurentabel voor bij de lesurenverdeling over de verschillende vakken. De algemene teneur is dat de leerlingen van het (I)VBO (veel) minder lesuren volgen in de algemene vakken dan de leerlingen in het MAVO, HAVO en VWO. Voor een deel heeft dit te maken met een verschil in duur van de basisvorming voor deze vakken (twee jaar in het VBO, drie jaar in het AVO). Verder is het duidelijk dat scholen traditionele situaties binnen hun lessentabel die dateerden van voor de basisvorming, hebben laten voortduren. Zo krijgen IVBO-leerlingen beduidend meer lesuren techniek en verzorging. MAVO, HAVO en VWO noteren aanzienlijk meer lesuren voor Frans en aardrijkskunde, en meer lesuren voor Engels, natuur-/scheikunde, biologie, geschiedenis en de kunstvakken.
Het blijkt moeilijk voor scholen om de adviesurentabel in z'n algemeenheid toe te passen. Redenen daarvoor zijn: de verschillen tussen leerlingen die een differentiatie in aanbod noodzakelijk maken en de rechtspositionele verplichtingen jegens vakleraren die een sterke afwijking van bestaande structuren in korte tijd niet verantwoord maken.
Het schuiven met tijd in de vorm van lesuren voor bepaalde vakken is in de praktijk dus niet eenvoudig. De keerzijde van deze situatie is echter wel dat de leerlingen uit het (I)VBO worden geacht te voldoen aan de kerndoelen van bepaalde vakken uit de basisvorming na een aanzienlijk kortere voorbereidingstijd dan de andere leerlingen tot hun beschikking hebben. Er bestaat binnen het (I)VBO een spanning tussen het aanbod van de vakken uit de basisvorming en de beroepsgerichte vakken.

Tabel 4.3.1 Aantal lesuren in de basisvorming per vak per schoolsoort (tenzij anders vermeld, zijn per vak de uren vermeld bij een duur van de basisvorming van drie jaar)

vak	advies-tabel	IVBO	VBO	MAVO	HAVO	VWO	totaal
Nederlands [1]	10,0	9,0	9,0	10,0	10,0	9,5	9,6
Engels	7,0	6,8	7,5	8,0	8,0	7,9	7,2
Frans	6,0	0,0	3,8 [2]	8,0	8,0	8,0	8,0
Duits (2) [3]	6,0	4,0	4,0	6,0	6,0	5,5	5,5
wiskunde	10,0	8,0	9,0	10,0	10,0	10,0	9,6
natuur-/scheikunde (2)	5,0	4,0	4,0	5,4	6,0	6,3	5,5
biologie (2)	3,0	3,6	3,0	6,0 [2]	4,0	4,0	3,8
techniek (2)	4,5	5,4	4,0	4,0	4,0	4,0	4,2
geschiedenis en staatsinrichting	5,0	4,0 [2]	4,0 [2]	6,0	6,0	6,0	5,9
aardrijkskunde	3,5	3,0 [2]	3,0 [2]	5,5	6,0	5,5	5,6
economie (1)	2,0	2,0	2,0	5,0 [2]	2,0	2,0	2,0
verzorging (1)	2,5	4,0 [2]	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
informatiekunde (1)	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
lichamelijke opvoeding [4]	9,0	8,0	8,0	8,0	7,3	7,0	7,6
kunstvakken [4]	7,0	9,0 [2]	8,0 [2]	8,1	9,0	8,5	8,8

1) tenzij anders vermeld, zijn per vak de uren vermeld bij een duur van drie jaar

2) het urenaantal geldt voor een andere duur van de basisvorming voor die opleiding

3) het merendeel van de scholen heeft voor het vak de aangegeven basisvormingsduur

4) in artikel 23 en 24 van het Inrichtingsbesluit voortgezet onderwijs zijn nadere bepalingen opgenomen over het verplichte aantal uren voor deze vakken in het (I)VBO-MAVO, en voor lichamelijke opvoeding in het HAVO-VWO.

Bij de evaluatie van de basisvorming heeft de inspectie in kaart gebracht hoeveel dagen in het schooljaar 1997/1998 op scholen niet besteed werden aan het normale wekelijkse lesrooster. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen lesvervangende en niet-lesvervangende activiteiten. Tot de lesvervangende activiteiten rekent de inspectie: introductie, projecten, sportdagen, proefwerkdagen, excursies. Tot de niet-lesvervangende activiteiten behoren: rapportvergaderingen, begin schooljaar, einde schooljaar, andere geplande lesuitval. Alleen de categorie van niet-lesvervangende activiteiten leidt tot feitelijke lesuitval.

Gemiddeld over alle scholen blijken er 10,3 dagen lesvervangende activiteiten en 10,5 dagen niet-lesvervangende activiteiten voor te komen. Met name in het geval van niet-lesvervangende activiteiten blijken er tussen scholen verschillen te zijn die samenhangen met hun grootte: kleine scholen hebben 9,1 dagen, middelgrote scholen 10 dagen en grote scholen 11,7 dagen niet-lesvervangende activiteiten. De grootste verschillen worden door de rapportvergaderingen veroorzaakt.
Bepaalde lesvervangende activiteiten (zoals projecten en excursies) zijn nuttig voor het onderwijsproces, mits aangeboden in goede samenhang met het overige onderwijsaanbod en in een aanvaardbare verhouding (bijvoorbeeld enkele dagen per jaar). Niet alleen doorbreken zij de sleur van het wekelijks lesrooster, ook bieden zij aan leraren en leerlingen mogelijkheden op een andere manier met leren bezig te zijn (blikverruiming door toepassingen buiten de school, ervaringen in een sociale context).
De niet-lesvervangende activiteiten blijken voor een groot deel te bestaan uit rapportvergaderingen en de organisatie van het opstarten en afronden van het schooljaar. Met name het einde van het schooljaar kost veel tijd: gemiddeld bijna vijf dagen waarin leerlingen in feite al vakantie genieten.

Behalve lesuitval als gevolg van geplande activiteiten kennen scholen niet voorziene lesuitval als gevolg van ziektes, privé-omstandigheden en dergelijke. Zeker voor het eerste (en tweede) leerjaar willen de scholen deze lesuitval zoveel mogelijk voorkomen. Daarom streven de meeste scholen ernaar een of meer leraren elke les als 'reserve' beschikbaar te hebben. In de praktijk is echter een honderd procent dekking niet reëel. Het hoge aantal lesuren per leraar en de grote groepsomvang spelen hierbij parten. Ook de regels omtrent beschikbaarheid en taakbelasting van de leraar die de CAO voortgezet onderwijs stelt, beperken de mogelijkheden tot deze vorm van vervanging.

Al eerder constateerde de inspectie dat de invoering van het premiedifferentiatiestelsel onbedoeld druk legt op de niet voorziene lesuitval (Inspectie van het Onderwijs, 1998). Met ingang van 1995/1996 moeten scholen aan het Vervangingsfonds een toeslag betalen die afhankelijk is van de hoogte van hun declaratie voor vervanging wegens ziekte in het voorafgaande schooljaar. Daardoor is het voor scholen lucratief geworden om de vervangingskosten zo laag mogelijk te houden. Onderzoek uit 1996 maakte duidelijk dat een kwart van de scholen voor voortgezet onderwijs minder vaak verving dan enkele jaren eerder vanwege de financiële gevolgen die vervanging kan hebben (Buist e.a., 1996).

4.3.2 Leerjaar 4 en hoger

In de leerjaren 4 en hoger richten de scholen de onderwijstijd in volgens het aanbod van de examenvakken en de keuze die leerlingen daaruit maken. De wet laat de scholen daarbij veel ruimte.
Daardoor zijn er (grote) verschillen in geplande onderwijstijd tussen leerlingen, voor het merendeel variërend tussen 26 en 32 lesuren per week.
De lesuitval als gevolg van niet-lesvervangende activiteiten die de inspectie voor de eerste drie leerjaren heeft vastgesteld, doet zich in het algemeen ook voor in de hogere leerjaren. Maar in tegenstelling tot de praktijk voor de eerste leerjaren voorziet de school-organisatie van de hogere leerjaren bij onvoorziene lesuitval door ziekte en dergelijke lang niet altijd in vervangende lessen of toezicht. Met name in het HAVO-VWO acht men deze leerlingen in staat om zelf hun activiteiten te bepalen tijdens lesuren die uitvallen. In de bovenbouw is er dan ook sprake van een grotere lesuitval dan in de onderbouw.

4.3.3 Tijdverlies bij leswisseling

Tijdens haar schoolbezoeken constateert de inspectie telkenmale dat de leswisseling vrijwel altijd een bron van tijdverlies vormt (zie ook paragraaf 3.2.3). Op een doorsnee schooldag zijn er meestal drie momenten van leswisseling waarbij de leerlingen zich van het ene naar het andere lokaal moeten begeven zonder dat daarvoor tijd is ingeroosterd; het tijdstip van einde les A en begin les B valt samen. In die situatie is een verlies aan onderwijstijd van ten minste drie minuten gebruikelijk en bij wat verder uit elkaar liggende lokalen (zoals bijvoorbeeld het gymnastieklokaal) is dat al gauw vijf minuten. Daardoor gaat bijna 10 procent van zo'n onmiddellijk volgend lesuur structureel verloren. Volgens waarneming van de inspectie gebeurt het zelden dat scholen tussen direct op elkaar volgende lessen een kort migratiemoment inlassen, zodat de tijd die voor het onderwijs staat gepland, ook volledig daarvoor bestemd kan worden. Toch valt dit te overwegen met het oog op een efficiënte en evenwichtige besteding van de volle onderwijstijd.

4.3.4 Tijdverlies door schoolverzuim

Verlies van onderwijstijd vindt ook plaats door ongeoorloofd schoolverzuim. Hiervoor ligt overigens het initiatief niet bij de school, maar bij de leerling. De leerling prefereert andere activiteiten (of een dolce far niente) boven het leren op school.

In Amsterdam is de afgelopen jaren het schoolverzuim gemeten voor het project 'Bij de les blijven'. De conclusie hier luidt dat het schoolverzuim tussen 1996 en 1998 is toegenomen. In het (I)VBO spijbelde ongeveer 25 procent van de leerlingen elke week ten minste eenmaal. Ook het aantal telaatkomers nam schrikbarend toe. Het groeiend aantal spijbelaars is volgens de onderzoekers voor een deel te verklaren door een betere registratie op de scholen. Van de scholen onderneemt overigens slechts de helft actie tegen de spijbelaars. De reden waarom de helft van de scholen niets onderneemt, is niet duidelijk. De inspectie constateert dat scholen in de grote steden zich vaak geplaatst zien tegenover een overmacht van problemen. Dit valt ook op te maken uit de bevinding van het Amsterdamse rapport dat scholen slecht te spreken zijn over de snelheid waarmee leerplichtambtenaren en zorginstellingen hulp bieden. In de zorgplannen van de samenwerkingsverbanden VO-SVO moet het tegengaan en voorkomen van dergelijke tekortkomingen en kortsluitingen in leerlingenzorg een hoge prioriteit krijgen.

Op grond van artikel 25, lid 3 van de Leerplichtwet moeten schoolleiders jaarlijks aan de minister van OCenW opgave doen van de omvang van het ongeoorloofd schoolverzuim (in totaal aantal lesuren) op hun school. Uit gegevens van het Ministerie van OCenW (1996) wordt duidelijk dat slechts 42 procent van de scholen een dergelijke opgave heeft verstrekt in het laatste jaar waarover gegevens bestaan (zie paragraaf 7.4).
Heldere informatie over het verlies aan onderwijstijd voor individuele leerlingen als gevolg van schoolverzuim is niet beschikbaar. Wel is duidelijk dat vooral de weinig gemotiveerde leerlingen nogal eens verzuimen; daardoor groeit hun onderwijsachterstand. Scholen kunnen voorwaarden creëren om het schoolverzuim tegen te gaan: aansluitende roosters, goede registratie, snelle reacties bij afwezigheid, maar vooral ook een prettig schoolklimaat en aantrekkelijke lessen. Het is echter uitgesloten dat elke vorm van schoolverzuim daarmee wordt voorkomen.

4.3.5 Tijdverlies door vacatures op scholen

Schoolleiders geven de inspectie meer dan eens te kennen dat het hun steeds meer moeite kost om bevoegde leraren te vinden en dat deze moeite steeds vaker tevergeefs is. Hier en daar heeft men zelfs een beroep gedaan op 'rustende' collega's; in 1998 heeft de minister in negen situaties aan bevoegde gezagen formeel dispensatie verleend voor het tijdelijk benoemen van leraren die recentelijk gepensioneerd waren. Het komt echter vaker voor dat scholen op informele wijze een beroep doen op gepensioneerde leraren om hen voor korte perioden uit de brand te helpen. De behoefte aan leraren is toegenomen sedert de lesgevende taak van de leraar in schooljaar 1997/1998 is teruggebracht van 28 naar 26 lessen per week.
In situaties waarin een school geen bevoegde leraar kan aanstellen (zoals bij tijdelijke afwezigheid van een leraar), kan een leraar worden benoemd die niet aan alle benoembaarheidseisen voldoet. Meestal gaat het dan om een benoeming voor slechts enkele lesuren. Daarvoor heeft het bevoegd gezag de goedkeuring van de inspectie nodig (artikel 33, lid 3 WVO). Het aantal zogenaamde 33.3 verklaringen geeft ook een indicatie van mogelijke krapte op de arbeidsmarkt. In 1998 heeft de inspectie 3.002 verklaringen verstrekt; dit is iets minder dan in 1997 (3.148) en vrijwel gelijk aan 1996 (3.000)

De inspectie heeft in oktober 1998 een onderzoek gedaan op alle 648 scholen voor voortgezet onderwijs naar het aantal vacatures dat toen nog onvervuld was, op welke vakken die vacatures betrekking hadden en wat de omvang ervan was.

Op 400 (62 procent) van de 648 scholen voor voortgezet onderwijs heeft men één of meer niet vervulde vacatures. Het gaat hier in totaal om 15.108 wekelijkse lesuren; dat wil zeggen ongeveer 580 volledige leraarsbanen (fte's). In 1998 waren er 49.500 fte's voor onderwijsgevenden in het voortgezet onderwijs; ruim 1 procent daarvan bleek niet ingevuld te kunnen worden op de wijze zoals bedoeld, namelijk door een bevoegde leraar.

Deze inventarisatie van vacatures omvat overigens niet het aantal lessen dat door onbevoegde docenten wordt gegeven en waarvoor de inspectie dispensatie van de bevoegdheid heeft verleend volgens artikel 33, lid 3 en 4 van de WVO.

Noodgedwongen hebben de scholen allerlei oplossingen bedacht waardoor het aantal daadwerkelijk niet gegeven lessen ten gevolge van vacatures beperkt bleef tot 4.342 wekelijkse lessen. De meest voorkomende maatregelen waren:

- het geven van overuren aan de zittende docenten (5.960 uur per week; op één school liep dit op tot 342 overuren, dat wil zeggen gemiddeld per docent 3 overuren);
- het aanstellen van leraren in opleiding, LIO's (1.854 uur);
- het aanstellen van lesassistenten, amanuenses, conciërges, bibliotheekassistenten, ouders enzovoort (299 uur);
- het vergroten van de omvang per klas of groep (202 uur);
- andere maatregelen zoals samenvoegen van clustergroepen uit verschillende leerjaren, zoals klas 5 en 6 voor Latijn en Grieks (2.461 uur).

Uiteindelijk bleven er 4.342 wekelijkse lessen over waarvoor de scholen geen oplossing konden vinden.
Op 298 scholen is het aantal niet gegeven lessen 'versleuteld' over meer klassen in één leerjaar door de lessentabel ad hoc aan te passen (1.443 lesuren). Dit betekent dat bijvoorbeeld vijf tweede klassen in plaats van de elke week geplande vier lessen wiskunde, drie lessen wiskunde kregen (waarmee een vacature van vijf uur werd 'opgelost').

Tenslotte heeft men op 143 scholen geen maatregelen genomen (of kunnen nemen) voor 2.899 wekelijkse lesuren die wel op het rooster staan, maar niet gegeven konden worden.

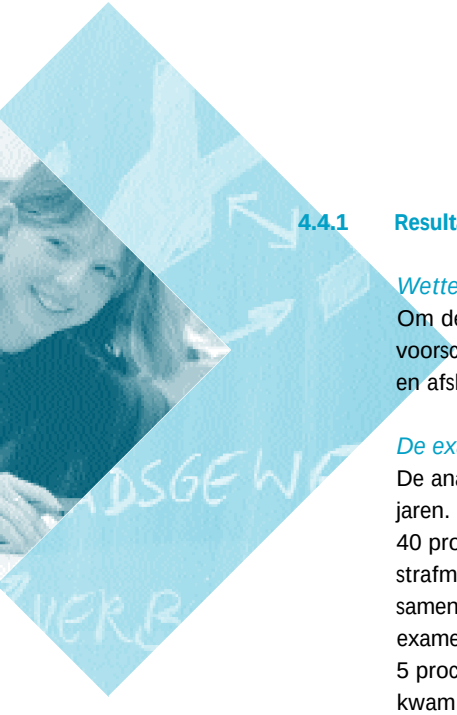
De vakken waarvoor de meeste niet te vervullen vacatures voorkwamen, zijn in volgorde van omvang en frequentie: wiskunde, natuurkunde, Nederlands, economie, Duits en Engels. Ook voor de klassieke talen die niet op alle scholen worden aangeboden, lag het aantal vacante uren relatief zeer hoog.

Er zijn verschillen in de mate waarin onderscheiden categorieën van scholen worstelen met het probleem van de niet vervulbare vacatures. Zo blijkt op scholen met veel leerlingen uit de culturele minderheidsgroepen het aantal vacatures gemiddeld hoger dan op andere scholen.
Ook naar denominaties zijn er verschillen. Protestants-christelijke scholen kennen meer vacatures dan de andere scholen, terwijl op rooms-katholieke en algemeen bijzondere scholen het aantal vacatures juist lager ligt. Openbare scholen hebben een gemiddeld aantal vacatures dat vrijwel gelijk is aan het landelijk gemiddelde.

Tijdens haar schoolbezoeken constateert de inspectie dat de problemen bij het invullen van vacatures na oktober 1998 zeker niet kleiner zijn geworden: vrijwel alle schoolleiders klagen over de schaarste aan bevoegde en geschikte leraren, zeker bij tussentijdse vervangingen. Deze ontoereikende beschikbaarheid van bevoegde leraren is niet bevorderlijk voor de kwaliteit van het onderwijs, omdat zij leidt tot het niet geven van lessen en tot noodmaatregelen zoals het samenvoegen van klassen, het vergroten van de omvang per groep of het aanstellen van niet bevoegde personen.

4.4 Examens

In deze paragraaf staan de bevindingen van de inspectie over de gang van zaken bij de examens beschreven (4.4.1) en over de evaluaties van schoolonderzoeken (4.4.2); meer in het bijzonder komt de evaluatie van het schoolonderzoek Latijn ter sprake (4.4.3).



4.4.1 Resultaten jaarlijks examenonderzoek

Wettelijke regels en voorschriften

Om de vraag te beantwoorden of de scholen zich houden aan de wettelijke regels en voorschriften heeft de inspectie de examenreglementen en programma's van toetsing en afsluiting uit een steekproef van 126 scholen geanalyseerd.

De examenreglementen

De analyse van de examenreglementen laat een verbetering zien ten opzichte van vorige jaren. Nog in 30 procent van de gecontroleerde examenreglementen (vorig jaar bijna 40 procent) ontbraken essentiële elementen als de juiste en volledige beschrijving van strafmaatregelen (artikel 5 van het Eindexamenbesluit VWO-HAVO-MAVO-VBO), van samenstelling en adres van de commissie van beroep en van de organisatie van het examen. Op 65 procent van de examenreglementen was niets aan te merken, terwijl 5 procent weliswaar geen echte fouten bevatte, maar voor verbetering in aanmerking kwam wat betreft volledigheid, duidelijkheid en leesbaarheid.

De programma's van toetsing en afsluiting

De analyse van de programma's van toetsing en afsluiting (PTA's) laat een verslechtering zien ten opzichte van 1997. Geheel foutloze PTA's zijn nog steeds zeer zeldzaam; bijna 95 procent van de PTA's was niet geheel correct of volledig.
Scholen geven vaak geen goede specificatie van de te bestuderen stof per onderdeel van het schoolonderzoek. Ook verzuimen ze in veel gevallen aan te geven op welke wijze de toetsing plaatsvindt: mondeling dan wel schriftelijk. In veel PTA's ontbreekt de voor een aantal vakken verplichte toetsing van vaardigheden. Verder staat de tijdsduur van de toetsen nogal eens niet aangegeven, evenmin als de manier waarop het eindcijfer wordt berekend.

De onvolkomenheden in de PTA's ontstaan door de verschillende manieren waarop vaksecties hun bijdragen aan het PTA van hun school leveren. Het komt daarbij vaak voor dat zij onvoldoende gewicht toekennen aan een formeel volledig correcte vastlegging van hun PTA. Ook schort het soms aan de communicatie tussen schoolleiding en vaksecties met als gevolg dat het PTA onvolledig en/of niet correct is. De formele tekortkomingen in de PTA's leiden in de praktijk meestal niet tot problemen, aangezien leraren hun programma's aan de leerlingen mondeling toelichten. Dit neemt niet weg dat alle scholen in beginsel moeten beschikken over volledige en correcte PTA's.

Het verlenen van faciliteiten

Het verlenen van faciliteiten voor gehandicapte en allochtone kandidaten geschiedt over het algemeen overeenkomstig de voorschriften. Vorig jaar is verplicht gesteld dat voor het verlenen van faciliteiten bij een niet zichtbare handicap een verklaring van een bevoegd psycholoog of orthopedagoog overlegd moet worden. Op grond van deze maatregel werd verwacht dat het aantal te verlenen faciliteiten op grond van dyslexie zou afnemen; deze categorie gehandicapte kandidaten was namelijk de afgelopen jaren aanzienlijk gegroeid. Tegen de verwachting in is het aantal verleende faciliteiten voor dyslectische kandidaten echter toch weer aanzienlijk gestegen.

Vrijstellingen

De vrijstellingen in het VBO werden overeenkomstig de voorschriften verleend. Zij gaven een niet onaanzienlijk aantal kandidaten de gelegenheid een tweede VBO-diploma te verwerven en zich daardoor beter te kwalificeren voor vervolgopleidingen in het beroepsonderwijs.

Voorlichting aan de examenkandidaten

De schriftelijke voorlichting aan de examenkandidaten schiet nog tekort op 10 procent van de in de steekproef bezochte scholen: ze is onjuist, onvolledig of niet toegankelijk. Op de meeste scholen met een tekortschietende schriftelijke voorlichting blijkt echter de mondelinge informatie voldoende duidelijk te zijn.

Afname en administratieve verwerking

De inspectie heeft aandacht besteed aan het toezicht op de examens, de omstandigheden waaronder de examens werden afgelegd, het juiste gebruik van de toegestane hulpmiddelen, de onregelmatigheden, het bedrog en de storende gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden en de voornamelijk administratieve afhandeling van het examen. Zij constateert dat de overgrote meerderheid van de scholen aan de eisen van zorgvuldigheid inzake voorbereiding en uitvoering voldoet, met name ten aanzien van het toezicht, de omstandigheden waaronder het examen wordt afgelegd, en de verzorging van de hulpmiddelen.

Bij onregelmatigheden en bedrog is de afhandeling over het algemeen zorgvuldig. Het aantal meldingen aan de inspectie van onregelmatigheden en bedrog groeit. Dit is een ontwikkeling van de laatste jaren die erop wijst dat scholen alerter zijn geworden in hun toezicht tijdens de examenzittingen en preciezer in het doorgeven van hun ontdekkingen. Bij de administratieve verwerking van het examen is men soms niet zorgvuldig genoeg. Er blijken op 15 procent van de scholen in de steekproef problemen te zijn bij de administratieve verwerking, zoals het verkeerd of te laat invoeren van cijfers en het verwisselen van C- en D-examens, het verkeerd doorsturen van het examenwerk van eerste naar tweede corrector en het verwisselen van CITO-scores. Dit is hetzelfde percentage als in 1997.

Correctie

Bij de correctie van het centraal examenwerk deden zich ook in 1998 de gebruikelijke problemen voor. Er was weer een aantal ernstige meningsverschillen tussen eerste en tweede correctoren.
Dit jaar waren er geen meldingen dat een regionale of landelijke bijeenkomst van vakdocenten-examinatoren de normering voor het centraal examen van een bepaald vak wijzigde buiten de interpretatieruimte van het correctievoorschrift van de CEVO.
Uit het onderzoek naar de kwaliteit van het centraal praktisch examen bij de beeldende vakken blijkt dat de onderzochte scholen ook dit jaar weer zorgvuldig met dit examenonderdeel zijn omgegaan.

Algemeen oordeel

Bij de afname van de examens betrachten scholen in het algemeen voldoende zorgvuldigheid. Er zijn echter enkele formele aspecten die scholen beter moeten verzorgen, met name de schriftelijke verzorging van de examendocumenten (vooral het PTA) en de administratieve verwerking van het examen.

4.4.2 Evaluaties van schoolonderzoeken

Het examen in het voortgezet onderwijs bestaat uit een schoolonderzoek en - voor een groot aantal vakken - uit een centraal examen. Het centraal examen is per schoolsoort en eventueel per niveau voor alle leerlingen hetzelfde. Het schoolonderzoek verschilt van school tot school. Dit maakt het mogelijk de toetsing in het schoolonderzoek te laten aansluiten bij het gegeven onderwijs. Tegelijkertijd kan de inrichtingsvrijheid van het schoolonderzoek leiden tot grote en mogelijk ook tot niet wenselijke verschillen tussen scholen. De cijfers van leerlingen voor het schoolonderzoek liggen gemiddeld hoger dan die voor het centraal examen. In 1998 was het verschil op MAVO (D-niveau), HAVO en VWO telkens 0,2 punt in het voordeel van het schoolonderzoek (zie paragraaf 6.1.1, tabel 6.1.1d). Die hogere cijfers zijn verklaarbaar: de toetsen van het schoolonderzoek sluiten meer aan bij het gegeven onderwijs van de school en het aantal toetsen van het schoolonderzoek is groter dan het eenmalige centraal examen.

Sedert 1993 gaat de inspectie na hoe de kwaliteit van de schoolonderzoeken is (Inspectie van het Onderwijs, Schoolonderzoek Onderzocht I, II, III, respectievelijk 1995, 1996 en 1997). Onderwerp van evaluatie vormden: bedrijfsadministratie VBO en economie HAVO in schooljaar 1993/1994; theorie technische vakken en vaktekenen technische vakken bij installatietechniek VBO en geschiedenis en staatsinrichting HAVO-VWO in schooljaar 1994/1995; theorie technische vakken bij elektrotechniek VBO en natuurkunde VWO in schooljaar 1995/1996.

De schoolonderzoeken in het VBO

Voor de op het beroep gerichte vakken van het VBO zijn er nooit door de overheid vastgestelde centrale examens afgenomen; de examens hebben hier formeel de status van schoolonderzoek. In het VBO was de afname van het schoolonderzoek per traditie vaak een impliciet deel van het onderwijs in de examenklas. Bij de omzetting van het LBO in VBO verzocht de staatssecretaris de scholen meer aandacht te besteden aan de formele afsluiting van de schoolopleiding. Sedert 1993 bevorderen de activiteiten van het Examenbureau VBO te Woerden de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de toetsopgaven bij de VBO-examens.
Binnen het VBO is dus duidelijk een ontwikkeling gaande die de professionaliteit en objectiviteit van de toetsopgaven in de schoolonderzoeken ten goede komt. Zo constateerde de inspectie bij de evaluatie van de theorie technische vakken bij elektrotechniek, dat ruim 80 procent van de scholen de landelijke eindtoets van het Examenbureau volledig of grotendeels afneemt.
De teneur van de evaluaties bedrijfsadministratie, installatietechniek en elektrotechniek was echter, dat op veel scholen voor VBO verbetering van het schoolonderzoek dringend gewenst is. Die verbetering is vooral nodig voor de beschrijving, de inhoud, het niveau en de normering van de schoolonderzoeken.

De schoolonderzoeken in HAVO-VWO

De evaluaties van de schoolonderzoeken economie HAVO, geschiedenis en staatsinrichting HAVO-VWO, en natuurkunde VWO waren overwegend positief.
Het schoolonderzoek economie HAVO voldeed in redelijke mate aan relevante eisen ten aanzien van vorm, spreiding, omvang en niveau van de toetsen. Verbetering was nodig voor de inhoud en constructie van de toetsen. Ook constateerde de inspectie dat de scholen vrijwel uitsluitend schriftelijke toetsen voorlegden. Het kwam nauwelijks voor dat de leerlingen werkstukken moesten maken of mondelinge toetsen moesten afleggen, terwijl dit zeker zinvol zou zijn met het oog op de eisen van de vervolgopleidingen.

Het schoolonderzoek geschiedenis en staatsinrichting HAVO-VWO voldeed ruimschoots aan de gestelde eisen voor de beschrijving ervan, alsook voor de inhoud, vorm, omvang en constructie van de toetsen. Daarentegen was het oordeel over de normering en het niveau niet positief. De correctiemodellen lieten veel te wensen over en de leerlingen waren meestal niet vooraf op de hoogte gesteld van de normering. Het niveau van de toetsopgaven voor het schoolonderzoek en die voor het centraal examen liep zeer uiteen. Op dit punt kwamen ook grote verschillen tussen scholen voor.
Bij het schoolonderzoek natuurkunde VWO oordeelde de inspectie gematigd positief over de inhoud, vorm, omvang, normering, beoordeling en het niveau van de toetsen. Het ging hier om de schriftelijke toetsen en de practicumtoets binnen het schoolonderzoek. De beschrijving van het schoolonderzoek diende op veel scholen te worden verbeterd. Bij de practicumtoets misten veel scholen een kwalitatief voldoende beoordelingsmodel en bleken zij het niveau onvoldoende te bewaken. Ook over het toetsen van de vaardigheden met behulp van de computer, het toetsen van de 'fysisch-maatschappelijke vaardigheden' en het laten uitvoeren van een keuze-opdracht was het oordeel negatief.

4.4.3 Evaluatie schoolonderzoek Latijn

In het schooljaar 1997/1998 vormde het schoolonderzoek van het vak Latijnse taal en letterkunde object van de evaluatie.

De centrale vraag voor de evaluatie luidde: voldoet het schoolonderzoek van Latijn in het VWO aan redelijke eisen ten aanzien van de inhoud, de vorm, de omvang, de constructie, de normering en het niveau?
Deze centrale vraag is in drie deelvragen uitgewerkt:

- Voldoen de schoolonderzoeken aan de eisen van het examenprogramma?
- Wordt bij de samenstelling, het afnemen en het beoordelen van de schoolonderzoeken voldoende zorgvuldigheid betracht?
- Zijn de schoolonderzoeken van een aanvaardbaar moeilijkheidsniveau, te vergelijken met het centraal schriftelijk examen?

De eerste deelvraag richt zich op de mate waarin het schoolonderzoek aan de eisen van de wet voldoet, de twee andere deelvragen hebben betrekking op aspecten van integriteit bij het opstellen en afnemen van het schoolonderzoek.

Voornaamste uitkomsten

De voornaamste uitkomsten van de evaluatie van het schoolonderzoek Latijnse taal en letterkunde zijn:

- De meeste schoolonderzoeken schieten in formeel opzicht tekort. Dat wil zeggen: de eisen van de relevante wet- en regelgeving blijken door de meeste scholen onvoldoende te worden nageleefd bij de opzet en uitvoering van het schoolonderzoek (zo slaagt twee derde van de scholen er niet in de leerlingen het vereiste aantal pagina's Latijnse teksten te laten lezen.
- De verscheidenheid van de schoolonderzoeken is naar inhoud en moeilijkheidsgraad zo groot, dat onderlinge vergelijkbaarheid slechts beperkt mogelijk is en de slaagkansen van sommige leerlingen in het perspectief van het centraal examen sterk uiteenlopen.

Samenvatting van de bevindingen en conclusies

Het blijkt lastig voor de meeste docenten-examinatoren om in alle opzichten te voldoen aan de formele aspecten van het schoolonderzoek. De beschrijving van het schoolonderzoek in de programma's van toetsing en afsluiting is slechts in bijna 15 procent van de gevallen geheel correct. Zo is bijvoorbeeld de schoolonderzoeklectuur in de meeste gevallen niet volledig vastgelegd.

De schoolonderzoeken worden in ongeveer 80 procent van de gevallen door één persoon samengesteld, zonder overleg met vakcollega's. Dit leidt er niet toe dat er serieuze vakinhoudelijke onjuistheden in de toetsen voorkomen. Ook formuleringen en vormgeving zijn in verreweg de meeste toetsen goed verzorgd.

De vragen en opdrachten in de toetsen gaan veelal over toelichtingen op en verklaringen van voorgelegde teksten. Vragen die betrekking hebben op cultuurhistorische achtergronden komen in beperkte mate voor, terwijl vragen over de doorwerking van de Latijnse literatuur en cultuur nauwelijks worden gesteld. In verschillende schoolonderzoeken komen voortreffelijke toetsen voor; overheersend zijn echter de vragen en opdrachten met een weinig uitdagend reproductief karakter.

Grote verschillen tussen schoolonderzoeken zijn zichtbaar in de mate waarin de vertaling van een niet eerder door de leerlingen gelezen Latijnse tekst ('nieuwe vertaling') en de stof van het centraal examen in het cijfer van het schoolonderzoek meetellen.

Hoewel in de meeste gevallen een correctiemodel en puntenwaardering ontbreken, blijkt de correctie door de docenten-examinatoren zorgvuldig te geschieden, zij het ietwat soepel. Het gemiddelde cijfer van de docenten-examinatoren voor de toetsen van het schoolonderzoek is 6,8. Ervaren vakdocenten-beoordelaars ten behoeve van de evaluatie door de inspectie waarderen dezelfde toetsen met een 6,6.

Het schoolonderzoek biedt aan scholen de mogelijkheid om in de examinering eigen accenten te leggen. Dit mag er volgens de inspectie niet toe leiden dat de moeilijkheidsgraad van het schoolonderzoek substantieel afwijkt van die bij het centraal examen.
Meer dan de helft van de schoolonderzoeken (60 procent) heeft een moeilijkheidsgraad die vergelijkbaar is met of hoger ligt dan die van het centraal examen. In deze school-onderzoeken heeft de inspectie vaak uitstekende vragen en opdrachten aangetroffen, die een beroep doen op het vermogen van leerlingen om kennis en inzicht te tonen door bijvoorbeeld teksten te analyseren en verbanden te leggen.
Daarentegen blijkt ruim 40 procent van de schoolonderzoeken gemakkelijker te zijn dan een 'gemiddeld' centraal examen. Dit komt door een oppervlakkige toetsing van tekstbegrippen, door vragen die reproductie-antwoorden veronderstellen, door globale en eenvoudige vragen over achtergronden, door 'losse' vragen over grammatica en door woordjesoverhoringen.
De scholen die een schoolonderzoek afnemen dat naar het oordeel van de inspectie gemakkelijker is dan een doorsnee centraal examen, scoren gemiddeld het laagste cijfer voor het centraal examen, maar het hoogste voor het schoolonderzoek.

De inspectie constateert dan ook dat de verschillen in vorm, inhoud en omvang van de schoolonderzoeken zo groot zijn, dat onderlinge vergelijkbaarheid slechts beperkt mogelijk is en dat de slaagkansen van sommige leerlingen in het perspectief van het centraal examen sterk uiteenlopen.

Tenslotte is er reflectie nodig op de bevinding dat veel scholen in de praktijk niet blijken te voldoen aan de eis van het examenprogramma dat leerlingen 45 pagina's Latijnse teksten moeten lezen.
De mate waarin scholen niet tegemoet komen aan deze norm, is te groot om daaraan voorbij te gaan (63 procent van de scholen slaagt er niet in). Blijkbaar maakt de context waarin Latijn wordt gedoceerd en geleerd, het lezen van het vereiste lectuurpensum op de meeste scholen tot een illusie. De inspectie vindt deze situatie ongewenst.

5 DE SAMENWERKING TUSSEN SCHOLEN

Scholen voor voortgezet onderwijs functioneerden tot voor kort nogal los van elkaar. Dat gaf problemen wanneer leerlingen tussentijds van school veranderden, bij verwijderingen, en vooral ook bij de aansluiting tussen scholen die onderwijs verzorgen dat op elkaar zou moeten aansluiten. Als gevolg van de enorme fusiegolf en door de grote inhoudelijke en structurele vernieuwingen (tweede fase HAVO-VWO, VMBO, samenwerkingsverbanden VO-SVO) zijn scholen met elkaar in contact gekomen. Een bekend voorbeeld vormen de netwerken tussen scholen ter voorbereiding op de tweede fase HAVO-VWO.
In deze paragraaf komen de aansluiting tussen het VBO-MAVO en de vervolgopleidingen in het beroepsonderwijs (verenigd in de ROC's, de regionale opleidingscentra) en de samenwerkingsverbanden VO-SVO ter sprake.

5.1 De aansluiting tussen VBO-MAVO en het beroepsonderwijs

5.1.1 De problematische aansluiting

Jongeren mogen het onderwijs niet verlaten zonder startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Dit heeft de overheid als doelstelling geformuleerd. In de eerste fase van het voortgezet onderwijs (VBO-MAVO en de eerste drie leerjaren in het HAVO-VWO) kunnen leerlingen geen startkwalificatie behalen. Daartoe moeten zij òf het HAVO-VWO met succes afronden, òf een kwalificatie verwerven via een van de leerwegen binnen de instellingen voor educatie en beroepsonderwijs (de ROC's en de agrarische opleidingscentra, de AOC's).

Met name de overgang van VBO-MAVO naar een van de opleidingen in het ROC vormt voor leerlingen een lastige barrière in het traject dat uiteindelijk naar een startkwalificatie moet leiden. De oorzaken daarvan zijn velerlei. Tegenover de sterk sturende en begeleidende didactiek in het VBO-MAVO staat vaak een grotere afstandelijkheid van leraren in het ROC, die bij hun cursisten een zekere zelfstandigheid in leren en werken veronderstellen. Voorts is de inhoudelijke aansluiting tussen VBO-MAVO en ROC niet goed. Soms is er in het eerste leerjaar van het ROC nog veel overlap in programma's waardoor bij cursisten demotivatie toeslaat, soms is het niveau in het ROC te hoog.
De aansluitingsproblemen worden versterkt doordat leraren in verwante opleidingen van VBO-MAVO en ROC doorgaans geen weet hebben van elkaars programma's en werkwijzen.
Het gevolg van dit gat tussen beroepsvoorbereiding en -opleiding is onder meer zichtbaar in de onacceptabel hoge uitvalpercentages in het ROC: een percentage cursisten dat afhankelijk van de sector varieert van 30 tot 50 procent, verlaat voortijdig de opleiding (Van Eijndhoven en Vlug, 1998). Een groot deel van de cursisten die de pijp aan Maarten geven, doet dat al in het eerste leerjaar.

Intussen zijn alle betrokkenen in het VBO-MAVO en ROC ervan overtuigd dat de aansluitingsproblematiek alleen met een gezamenlijke benadering kan worden aangepakt. Zo zijn er op vele plaatsen 'convenanten' opgesteld tussen bevoegde gezagen van scholen voor VBO-MAVO en ROC's waarin de partijen zich verplichten tot een gezamenlijke inspanning om de aansluiting zodanig te verbeteren dat meer leerlingen met succes een opleiding in het ROC kunnen afronden. Deze convenanten zijn vooral te beschouwen als intentieverklaringen die nog een praktische uitwerking vereisen.

Verder zijn er - soms als nadere uitwerking van een convenant - aansluitingsprojecten tot stand gekomen die in het algemeen een soepele doorstroming tussen enerzijds het MAVO en de afdelingen in het VBO en anderzijds de opleidingen in de ROC's willen bevorderen. Met name de afgelopen twee jaren is het aantal aansluitingsprojecten toegenomen: in 1998 waren er twintig zodanig operationeel dat ze deelnamen aan een inventarisatie van organisatiestructuren en activiteiten (SLO, 1998). Het gaat hier om vaak omvangrijke samenwerkingsverbanden: in de meeste projecten werken meer dan zes scholen voor voortgezet onderwijs samen met een of meer ROC's. Het aantal leerlingen dat in klas 4 VBO-MAVO en in het eerste leerjaar van het ROC (of AOC) zit, varieert per project sterk: van minder dan 2.500 tot meer dan 50.000.
De activiteiten die de aansluitingsprojecten uitvoeren of voorbereiden, zijn:

- Pedagogische afstemming en aandacht voor studievaardigheden. In de opleidingen van het ROC ontwikkelt het zelfstandig werken van cursisten zich steeds meer als uitgangspunt voor de didactische werkwijze. Voor de leerlingen die van het VBO-MAVO komen, levert deze werkwijze grote problemen op.
- Inhoudelijke afstemming. Door programma's naast elkaar te leggen maakt men vergelijkingen tussen de leerstof van verwante vakken en afdelingen in VBO-MAVO en vervolgopleidingen in het ROC.
- Begeleiding van leerlingen. Verbetering van het proces van loopbaanoriëntatie en -begeleiding, aanmelding, plaatsing en terugrapportage.
- Wederzijdse beeldvorming. Onderlinge informatie-uitwisseling is nodig omdat er bij leraren en middenkader vaak sprake is van onjuiste of onvolledige opvattingen omtrent de actuele situatie in het toeleverende dan wel ontvangende onderwijs.

5.1.2 Risicoleerlingen tussen VBO-MAVO en ROC

Leerlingen die het onderwijs ongediplomeerd verlaten en leerlingen die in het bezit zijn van een VBO- en MAVO-diploma, maar geen vervolgopleiding gaan volgen, worden tot de voortijdige schoolverlaters gerekend. Binnen deze groep zijn vrij veel 'risicoleerlingen' te onderscheiden. Risicoleerlingen zijn jongeren die om uiteenlopende redenen niet in staat zijn zonder nadere toerusting in te stromen in een beroepsopleiding van een ROC. Het spreekt voor zich dat de problematische aansluiting tussen VBO-MAVO en ROC zich in het bijzonder in deze groep wreekt.

Hoeveel jongeren lopen aantoonbaar extra risico's in het opleidingstraject van VBO-MAVO tot en met het behalen van een beroepskwalificatie in het ROC?
De inspectie rekent daartoe de leerlingen die aangewezen zijn op het speciaal voortgezet onderwijs en op het leerwegondersteunend onderwijs; de leerlingen die het VBO-MAVO (tussentijds) ongediplomeerd verlaten, en de leerlingen die een VBO-diploma met uitsluitend vakken op A- of B-niveau behalen. Het aantal leerlingen in deze (elkaar gedeeltelijk overlappende) categorieën is aanzienlijk.
De groep leerlingen in het SVO-LOM/MLK en het IVBO/LWOO vertoont al jaren een stijging. In 1998 zaten er ruim 82.000 leerlingen.
Het aantal ongediplomeerde schoolverlaters uit VBO-MAVO loopt de afgelopen jaren terug, maar bedroeg in 1996 nog 11.900. Van deze groep gingen bijna 5.000 leerlingen naar een deeltijdopleiding in het beroepsonderwijs en volgden 7.000 leerlingen geen enkele opleiding meer.
Het aantal leerlingen dat een VBO-diploma met uitsluitend vakken op A/B-niveau verwierf, was in 1998 evenals in 1997 ongeveer 21.000; dit is ruim 40 procent van alle VBO-geslaagden.
Zonder de groep uit het SVO en het IVBO/LWOO die voor een deel aangewezen is op eigen trajecten en voor een deel samenvalt met de leerlingen die op A/B-niveau slagen, gaat het op jaarbasis in totaal om ongeveer 30.000 risicoleerlingen die binnen het beroepsvoorbereidend en -kwalificerend traject bij voorbaat ernstige belemmeringen ondervinden.

In het verleden plachten de instellingen voor beroepsonderwijs risicoleerlingen op te vangen in verschillende trajecten, zoals oriëntatie- en schakelcursussen, het vormingswerk, toeleidingstrajecten naar deeltijdopleidingen en dergelijke. Per 1 augustus 1997 is de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) van kracht. Nu worden leerlingen in het beroepsonderwijs uitsluitend ingeschreven in een beroepskwalificerend traject. Voor leerlingen die (nog) niet aan de toelatingsvoorwaarden van de gewenste opleiding voldoen, (nog) geen duidelijke opleidingskeuze kunnen maken en/of extra hulp nodig hebben om de eindtermen van de opleiding te halen, wordt extra ondersteuning niet meer georganiseerd in afzonderlijke trajecten, maar gaat deel uitmaken van de beroepsopleiding zelf. Daartoe voorziet de WEB in de zogenaamde voorbereidende en ondersteunende activiteiten die aan de opleiding kunnen worden toegevoegd.

Scholen voor voortgezet onderwijs hebben de mogelijkheid doorstroomprogramma's te verzorgen voor hun leerlingen (artikel 11f en artikel 118c WVO). De bedoeling hiervan is leerlingen een als het ware op maat gesneden voorbereiding op vervolgopleidingen te geven. Juist voor risicoleerlingen kunnen doorstroomprogramma's een reddend perspectief bieden door hun eerder inzoomen op een bepaald beroep en vervolgtraject. In de praktijk blijken er echter heel weinig doorstroomprogramma's te worden gerealiseerd. Tijdens de evaluatie van de basisvorming in 120 scholen trof de inspectie slechts acht scholen aan die op een of andere manier een doorstroomprogramma kenden: sommige met een programma van één jaar, andere met een programma van twee jaar. In de nieuwe structuur van het VMBO komen de doorstroomprogramma's niet meer voor.
Ook de Leerplichtwet creëert mogelijkheden voor scholen om leerlingen die in het volledig dagonderwijs vastlopen, programma's te bieden met perspectief op een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Zo geeft artikel 3a van de Leerplichtwet aan de gemeente de bevoegdheid toe te staan dat een leerling vanaf de leeftijd van veertien jaar onder strikte voorwaarden een 'duaal' onderwijsprogramma gaat volgen waarin algemene vorming en praktijkervaring worden gecombineerd. Verder geeft artikel 3b de gemeente de mogelijkheid toe te staan dat een leerling in het laatste jaar van de leerplicht wordt ingeschreven in een instelling voor partiële leerplicht (het ROC). Gegevens van het ministerie van OCenW maken duidelijk dat beide artikelen in de jaren 1995-1997 vaker zijn toegepast, met name artikel 3a. Ondanks deze toename gaat het nog altijd om uiterst kleine aantallen: 754 voor artikel 3a en 600 voor artikel 3b.
Uit het beperkte gebruik van de wettelijke mogelijkheden om doorstroomprogramma's en duale trajecten op te zetten, blijkt dat scholen voor voortgezet onderwijs slechts mondjesmaat alternatieve oplossingen weten te realiseren voor leerlingen die vastlopen en dreigen uit te vallen.

In de WEB zijn de zogenaamde assistentenopleidingen in de ROC's bedoeld voor leerlingen die drempelloos moeten instromen. De spreiding en het aantal assistentenopleidingen zijn echter nog niet zodanig dat zij voldoende soelaas kunnen bieden aan de instroom van ongediplomeerde VBO- en MAVO-leerlingen. Bovendien blijken de aantallen cursisten in de assistentenopleidingen beduidend lager te zijn dan de aantallen van de potentiële doelgroep die in het verleden in allerlei specifieke trajecten terechtkwam (zie BVE, paragraaf 2.1).
De inspectie constateert dat de bereikbaarheid van beroepsopleidingen voor risicoleerlingen nog uiterst problematisch is. Door de voortijdige schooluitval en door de gebrekkige aansluiting tussen VBO-MAVO en de opleidingen in de ROC's komen deze leerlingen in een moeilijke positie terecht (Inspectie van het Onderwijs, 1998).

In het begin van 1998 gaf ongeveer een derde van de ROC's te kennen de risicoleerlingen in schooljaar 1997/1998 nog wel te hebben toegelaten, maar dit in de toekomst niet meer te willen doen. In het algemeen zouden leerlingen van wie men inschat dat deze geen startkwalificatie kunnen behalen, op veel ROC's niet meer worden toegelaten (Van Eijndhoven en Vlug, 1998).

Aan het einde van 1998 bracht een klein onderzoek aan het licht dat de ROC's zich bewuster zijn geworden van hun verantwoordelijkheid voor de risicojongeren: men heeft budgetten vastgesteld voor het tegengaan van uitval en er groeit aandacht voor samenwerking met het VBO-MAVO om de aansluiting te verbeteren (Visser, 1998). Ook de mogelijkheid tot trajectbegeleiding die de minister heeft geboden, beoogt de uitval van risicojongeren tegen te gaan. Het is de bedoeling dat speciale begeleiders uit het totale aanbod van voorzieningen in onderwijs, werk en hulpverlening een traject-op-maat samenstellen voor partieel leerplichtige cursisten die dreigen uit te vallen.

Een van de belangrijkste taken van de aansluitingsprojecten is het binnen boord houden van en maatschappelijk perspectief bieden aan de risicojongeren. Gelukkig weten sommige projecten successen te behalen. Dat gaat weliswaar met veel vallen en opstaan, en de vooruitgang verloopt minder snel dan gewenst, maar toch. Zo staat de werkgroep flexibele leerwegen in het aansluitingsproject De Overstap in Groningen als 'kleine parel' te boek. Hier krijgen leerlingen een aangepaste leerweg binnen de beroepsopleidingen van het ROC, onder meer door extra begeleiding vanuit het (I)VBO (Pastoor-Meuleman en Zwarter, 1998).

Er zijn echter diverse recente ontwikkelingen op het gebied van het voorkomen en tegengaan van onderwijsachterstanden.
Sedert 1 augustus 1998 is de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor een eigen onderwijsachterstandenbeleid wettelijk vastgelegd. Het valt te verwachten dat de risico-leerlingen hierdoor bijzondere aandacht krijgen. Verder zijn vanaf 1 augustus 1998 alle scholen voor VBO en MAVO verplicht deel te nemen aan een samenwerkingsverband VO-SVO. Ook hier staan de risicoleerlingen volop in de belangstelling. Tenslotte is in 1998 een platform risicogroepen opgericht.
De inspectie hoopt dat de initiatieven die deze nieuw gevormde werkverbanden nemen, niet naast elkaar zullen lopen. Regionaal is van het begin af aan afstemming nodig. Een kristallisatiepunt daarbij kan heel goed de voorbereiding zijn op de nieuwe leerwegen in het VMBO die vanaf 1 augustus 2000 gelden. Een van de uitgangspunten bij deze herprogrammering was een goede longitudinale aansluiting op de leerwegen in het ROC.

5.2 De samenwerkingsverbanden VO-SVO

In 1998 hebben vrijwel alle scholen voor MAVO en VBO samenwerkingsverbanden gevormd met de scholen voor SVO-LOM en -MLK. Dit is het sluitstuk van een ontwikkeling die nu zo'n tien jaar geleden begon. Vanaf 1 augustus 1998 is de samenwerking tussen VBO-MAVO en het SVO bij wet verplicht (artikel 10h WVO).
In de voorafgaande jaren waren de voorwaarden voor inhoudelijke samenwerking tussen de scholen niet gunstig. de meeste scholen voor VBO en MAVO fuseerden en moesten alle zeilen bijzetten om organisatorische en personele problemen het hoofd te bieden.
In 1998 is de situatie echter zodanig geëvolueerd dat schoolleiders en leraren overtuigd zijn van de noodzaak om de problemen van zorgleerlingen in onderlinge samenwerking tussen VBO-MAVO en SVO op te lossen.

Intussen hebben al sedert 1989 samenwerkingsverbanden VO-VSO (nu VO-SVO) ervaring opgedaan in het signaleren, diagnosticeren en begeleiden van leerlingen met problemen. Daarbij speelden de ambulante begeleiders uit het VSO-LOM een belangrijke rol. Er werden hulpinstrumenten ontwikkeld (zoals een schoolvragenlijst die informatie verschaft over motivatie, welbevinden en dergelijke van leerlingen), draaiboeken voor zorgteams en verzamelingen toetsen. Ook legden vele samenwerkingsverbanden afspraken met de basisscholen vast over het onderwijskundig rapport waarmee de basisschool het voortgezet onderwijs informeert over de kwaliteiten van elke leerling en over de wijze waarop de begeleiding van de leerling heeft plaatsgevonden.

Ter voorbereiding van de nieuwe structuur in het VBO-MAVO en het SVO-LOM/MLK zijn pilotprojecten toegekend aan samenwerkingsverbanden. De eerste tranche van 28 pilotprojecten in 1997 had tot doel aspecten van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs te beproeven. In 1998 is een tweede tranche van 54 projecten van start gegaan. De helft van deze nieuwe projecten (27) richt zich op de regulering van de leerlingenstromen. De behoefte van de scholen om leerlingen tijdig op een passende plek te krijgen is groot. Bovendien ligt er de wettelijke eis dat leerlingen straks alleen via de regionale verwijzingscommissie en de permanente commissie leerlingenzorg in het praktijkonderwijs respectievelijk leerwegondersteunend onderwijs kunnen worden geplaatst. Daarom trachten deze pilotprojecten diagnose-instrumenten, modellen voor doelgroepidentificatie en modellen voor afspraken over toetsing en plaatsing te ontwikkelen.
In paragraaf 3.1 heeft de inspectie deze behoefte om leerlingen tijdig een goede plaats te geven mede in verband gebracht met de toenemende sociaal-emotionele problematiek waarmee het voortgezet onderwijs wordt geconfronteerd. Ook lijkt dit streven het antwoord van het voortgezet onderwijs te zijn op de naar leer-, ontwikkelings- en gedragsmoeilijkheden breder samengestelde leerlingenpopulatie die sedert het Weer Samen Naar School-beleid de basisscholen verlaat. Maar ook formele regels dwingen scholen tot optimale plaatsing van leerlingen: artikel 27, lid 1 WVO verbiedt de definitieve verwijdering van een leerplichtige leerling, tenzij een andere school bereid is deze leerling toe te laten. Het streven van de pilotprojecten naar regulering van leerlingenstromen en naar de daarbij horende deskundigheid om leerlingen goed te diagnosticeren en adequaat te begeleiden sluit aan bij de gewijzigde regelgeving. Hoe eerder een leerling ‘op zijn stek’ zit, hoe minder verwijderingsproblemen.
In samenhang met het streven naar de regulering van leerlingenstromen constateert de inspectie dat er buiten de mogelijkheden van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs op veel plaatsen behoefte is aan aparte opvangvoorzieningen (soms ‘time out’ genoemd) voor sociaal en gedragsmatig zeer problematische leerlingen. Het zijn immers juist langdurige ernstige gedragsproblemen die verwijdering van een reguliere school urgent maken, maar tegelijkertijd de acceptatie op een andere school blokkeren. De signalen die de inspectie van de scholen hierover ontvangt, zijn frequent en serieus. Alleen een uiterst consequente werkwijze van alle betrokkenen in onderlinge afstemming binnen een samenwerkingsverband kan op termijn enig soelaas bieden voor de brede groep leerlingen die ernstige problemen hebben in het volledig dagonderwijs. De inspectie tekent hierbij aan dat scholen tot nu toe niet alle mogelijkheden benutten om leerlingen die vastlopen weer perspectieven te bieden. Een voorbeeld is de ontheffing van de volledige leerplicht ten behoeve van een deeltijdopleiding (artikel 3a en 3b Leerplichtwet); daartoe is structurele samenwerking met de leerplichtambtenaar en het ROC (en waar mogelijk het AOC) noodzakelijk. Bij het oplossen van moeilijkheden met leerlingen benutten nog niet alle scholen voldoende de contacten met de leerplichtambtenaar. De noodzaak om vanuit de samenwerkingsverbanden een structurele relatie met de ROC’s (en AOC’s) te onderhouden, is in paragraaf 5.1 aan de orde geweest.

6 OPBRENGSTEN

In dit hoofdstuk staan de opbrengsten van het voortgezet onderwijs die onmiddellijk of op korte termijn zichtbaar zijn. Het gaat om de percentages geslaagden, de deelname aan de eindexamens, de keuze van de eindexamenvakken en de doorstroming van leerlingen binnen de scholen. De gegevens zijn op landelijk niveau verzameld en bewerkt; de resultaten van afzonderlijke scholen zijn hierin niet herkenbaar.

In een samenwerkingsverband met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Informatie Beheer groep (IB-groep) heeft de inspectie de examenresultaten van 1998 op individueel niveau geanalyseerd naar etniciteit. De resultaten hiervan zijn verwerkt in paragraaf 6.1.

6.1 Eindexamenresultaten

6.1.1 Landelijke resultaten

Percentages geslaagden

In tabel 6.1.1a is voor de verschillende schoolsoorten het percentage kandidaten vermeld dat slaagde voor het examen.

Tabel 6.1.1a Percentages geslaagden

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
(I)VBO	92	92	92	91	93	93
MAVO	94	93	94	93	96	94
HAVO	83	84	84	85	85	83
VWO	85	88	87	88	89	88

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Het percentage geslaagde kandidaten per schoolsoort is in de afgelopen jaren ongeveer constant gebleven. De slaagpercentages van het HAVO zijn het laagst.

Slaagpercentages naar etniciteit

Voor de bepaling van de etniciteit van elke examenleerling heeft het CBS gebruik gemaakt van gegevens uit het bevolkingsregister. De volgende driedeling is gemaakt:

- autochtone leerlingen: dit zijn leerlingen die zelf en van wie de beide ouders zijn geboren in Nederland;
- allochtone CUMI-leerlingen: dit zijn leerlingen die voldoen aan de definities uit de zogenaamde CUMI-Regeling voortgezet onderwijs voor zover dit uit de bevolkingsadministratie is af te leiden (het betreft dan voornamelijk leerlingen wier beide ouders afkomstig zijn uit landen als Marokko, Turkije, voormalig Joegoslavië, leerlingen die behoren tot de Surinaamse en Antilliaanse bevolkingsgroep, en nog enkele andere groepen); voor verreweg het grootste deel van hen (78 procent) zijn Turkije of Marokko de herkomstlanden:
- allochtone leerlingen in brede zin (exclusief CUMI-leerlingen): dit zijn leerlingen die geen autochtoon zijn maar die niet behoren tot de groep leerlingen waarvoor een school CUMI-faciliteiten kan aanvragen; deze groep is heel diffuus: ongeveer de helft van de groep bestaat uit leerlingen met ouders die beiden zijn geboren in een ‘westers’ land, de andere helft betreft leerlingen van wie één van beide ouders afkomstig is uit Nederland of een ander ‘westers’ land en de andere ouder uit een land zoals aangegeven in de CUMI-regeling.

De resultaten per schoolsoort en etnische groep zijn gebaseerd op een steekproef van 150.000 examenleerlingen waarvan het CBS de etniciteit kon bepalen (84 procent van alle examenleerlingen). Het CBS geeft aan dat deze steekproef goed bruikbaar is voor het vegelijken van slaagpercentages tussen verschillende etnische groepen.

In de steekproef is 6 procent van de examenkandidaten in 1998 te betitelen als CUMI-leerling. De bredere groep allochtonen (exclusief CUMI) omvat ongeveer twee keer zoveel leerlingen: 13 procent van de examenleerlingen. De overige examenkandidaten (81 procent) zijn autochtone leerlingen. Voor de landelijke resultaten worden de totale examengegevens van de inspectie gebruikt. Het aantal CUMI-leerlingen in alle examenklassen bedraagt 7 procent van het totaal.

De deelname van CUMI-leerlingen aan de examens van de verschillende schoolsoorten wijkt sterk af van de deelname door autochtone leerlingen. Terwijl de CUMI-leerlingen 7 procent uitmaken van alle examenkandidaten, blijft hun deelname aan het VWO- en het HAVO-examen beperkt tot 2 procent respectievelijk 3 procent. Aan het MAVO- en (I)VBO-examen nemen relatief meer CUMI-leerlingen deel: 7 procent van de MAVO-examenkandidaten en 11 procent van de (I)VBO-examenkandidaten zijn CUMI-leerlingen.

De slaagpercentages verschillen aanzienlijk naar etniciteit. De resultaten van de CUMI-leerlingen zijn het laagst, maar ook de slaagpercentages van de overige allochtonen zijn lager dan die van de autochtone leerlingen (tabel 6.1.1b).
Voor het VWO en HAVO liggen de slaagpercentages voor autochtone leerlingen ongeveer 20 procent hoger dan voor CUMI-leerlingen. Voor het MAVO en (I)VBO zijn de verschillen minder groot (14 procent respectievelijk 9 procent).

De bevindingen over de verschillen tussen examenresultaten van CUMI-leerlingen, overige allochtone leerlingen en autochtone leerlingen vinden gedeeltelijk een verklaring in de verschillen van sociaal-economische en culturele aard die de milieus kenmerken waaruit deze leerlingen afkomstig zijn. Vooral in de groep autochtone leerlingen zijn de middenklasse en hogere milieus meer vertegenwoordigd. Verder speelt de taalachterstand vaak een rol bij de schoolloopbaan van allochtone leerlingen, en vooral van CUMI-leerlingen. Overigens is in deze analyses geen onderscheid gemaakt tussen allochtonen van de eerste en tweede generatie.

Tabel 6.1.1b Slaagpercentages naar schoolsoort en etniciteit (1998)

	autochtoon	allochtonen (excl. CUMI)	CUMI-leerlingen
(I)VBO	95	92	86
MAVO	96	90	82
HAVO	85	77	64
VWO	90	84	71

Bron:Inspectie van het Onderwijs/CBS/IB-groep

De gemiddelde slaagpercentages in de vier grote steden zijn lager dan in de rest van Nederland (tabel 6.1.1c). Als rekening wordt gehouden met het verschil in etniciteit blijkt het resultaat ook per etnische categorie (autochtoon, CUMI en overig allochtoon) in de vier grote steden lager te zijn dan in de rest van Nederland.

Tabel 6.1.1c Slaagpercentages vier grote steden versus de rest van Nederland naar schoolsoort en etniciteit (1998)

		landelijk	autochtonen (excl. CUMI)	allochtonen	CUMI-leerlingen
(I)VBO	rest van Nederland	94	95	92	86
	vier grote steden	89	93	90	87
MAVO	rest van Nederland	95	96	92	84
	vier grote steden	87	92	82	78
HAVO	rest van Nederland	84	85	80	66
	vier grote steden	74	80	68	61
VWO	rest van Nederland	89	90	85	73
	vier grote steden	85	88	79	68

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CBS/IB-groep

Geslaagden met meer dan het minimum aantal vakken

Het percentage leerlingen op MAVO, HAVO en VWO dat slaagde met meer dan het minimum aantal vakken in het examenpakket stijgt al jaren (zie tabel 6.1.1d).

Tabel 6.1.1d Aandeel geslaagden met meer dan minimum aantal vakken

	1991	1994	1997	1998
MAVO	8	10	13	15
HAVO	4	6	10	11
VWO	13	16	22	23

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Resultaten schoolonderzoek en centraal examen

Het eindexamen bestaat uit het schoolonderzoek (SO) en het centraal examen (CE); dit geldt met name voor het MAVO, HAVO en VWO. Het gemiddelde cijfer van het schoolonderzoek ligt voor de meeste vakken hoger dan dat van het centraal examen. In 1998 bedroeg het gemiddelde verschil op alle schoolsoorten 0,2 punt (tabel 6.1.1e).

Tabel 6.1.1e Verschil tussen gemiddelde SO- en CE-cijfers voor alle vakken naar etniciteit (1998)

		landelijk	autochtonen	allochtonen (excl. CUMI)	CUMI-leerlingen
MAVO-D	SO	6,5	6,5	6,5	6,4
	CE	6,3	6,4	6,2	5,8
HAVO	SO	6,4	6,4	6,3	6,2
	CE	6,2	6,2	6,1	5,7
VWO	SO	6,7	6,7	6,6	6,4
	CE	6,5	6,5	5,3	5,9

Bron:Inspectie van het Onderwijs/CBS/IB-groep

Het gemiddeld cijfer voor het CE van CUMI-leerlingen is gemiddeld veel lager dan van autochtone leerlingen; voor VWO 0,6 punt, voor HAVO 0,5 punt en voor MAVO (vakken op D-niveau) 0,6 punt.

Hoewel de CUMI-leerlingen voor het CE gemiddeld een veel lager cijfer halen dan autochtone leerlingen, blijkt het cijfer dat de CUMI-leerlingen voor het SO halen relatief hoog te zijn. Gemiddeld ligt het SO-cijfer van CUMI-leerlingen 0,5 of 0,6 punt hoger dan het CE-cijfer, terwijl dit voor alle examenkandidaten bij elkaar gemiddeld steeds 0,2 punt is.

Het bovenstaande beeld wordt aan de hand van enkele vakken geïllustreerd.
De resultaten voor de centrale examens HAVO en VWO Nederlands en Engels liggen voor de CUMI-leerlingen (meer dan) 0,5 punt lager dan die van autochtone leerlingen. De bredere groep allochtone leerlingen (exclusief CUMI) scoort daarentegen iets hoger voor Engels (tabel 6.1.1f).
Voor wiskunde A liggen de gemiddelde resultaten van allochtone leerlingen flink lager dan van autochtone leerlingen. De CUMI-leerlingen behalen gemiddeld een cijfer voor wiskunde dat 0,7 punt lager ligt dan van de autochtone leerlingen.
Er is bij de CUMI-leerlingen sprake van een aanzienlijke discrepantie tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen voor deze vakken uitgezonderd Wiskunde A voor HAVO.

Tabel 6.1.1f Gemiddelde SO- en CE-cijfers (1998) voor Nederlands, Engels en wiskunde A, voor VWO en HAVO naar etniciteit

		landelijk	autochtoon	allochtonen (excl. CUMI)	CUMI-leerlingen
HAVO					
Nederlands	SO	6,5	6,5	6,4	6,4
	CE	6,2	6,2	6,1	5,7
Engels	SO	6,5	6,5	6,6	6,3
	CE	6,5	6,5	6,6	5,9
wiskunde A	SO	6,4	6,5	6,2	6,0
	CE	6,7	6,8	6,3	6,0
VWO					
Nederlands	SO	6,8	6,8	6,8	6,6
	CE	6,7	6,8	6,6	6,2
Engels	SO	6,9	6,8	7,0	6,7
	CE	6,3	6,3	6,5	5,8
wiskunde A	SO	6,5	6,6	6,4	6,2
	CE	6,3	6,4	6,1	5,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CBS/IB-groep

Aan de hand van de individuele examenresultaten is bepaald hoe verschillen tussen scholen ('tussenscholenvariantie') zich gedragen ten opzichte van verschillen tussen leerlingen ('totale variantie'). In theorie zou bij gelijke kansen op schoolsucces deze verhouding voor alle categorieën van leerlingen gelijk moeten zijn. Dit is nagegaan voor de groepen autochtoon, allochtoon exclusief CUMI en CUMI-leerlingen. Daartoe is een analyse uitgevoerd voor de SO- en CE-cijfers en hun verschil bij de vakken Nederlands, Engels en Wiskunde. Hieruit blijkt dat er scholen zijn die met CUMI-leerlingen beduidend meer bereiken dan andere scholen. Hoewel er voor VWO, HAVO en MAVO sprake is van verschillende resultaten, luidt de conclusie dat het in de regel voor CUMI-leerlingen meer uitmaakt op welke school ze zitten dan voor de beide overige categorieën leerlingen.

Niveau van slagen in het (I)VBO

In het (I)VBO kan op vier niveaus in een vak examen worden afgelegd. Voor de (zwaardere) C- en D-niveaus in de algemene vakken zijn er centrale examens. De examenprogramma's en de centrale examens op C- en D-niveau gelden voor zowel de

VBO- als de MAVO-leerlingen. Een leerling met minimaal drie vakken op C- of D-niveau heeft meer doorstroommogelijkheden naar een vervolgopleiding. De A- en B-niveaus van het (I)VBO betreffen schoolgebonden examens, zonder centraal examen en zonder landelijke normering. Een (I)VBO-leerling kan voor al zijn examenvakken volstaan met de schoolgebonden A/B-examens, dus zonder deel te nemen aan één of meer centrale examens.

Landelijk gezien doet 41 procent van de (I)VBO-leerlingen het examen op uitsluitend A/B-niveau. De CUMI-leerlingen doen relatief vaker uitsluitend examen op A/B-niveau: 46 procent.
Landelijk gezien slaagt 46 procent van de (I)VBO-leerlingen met minimaal drie vakken op C/D-niveau. Voor de CUMI-leerlingen ligt dat percentage lager: 37 procent (tabel 6.1.1g). Het percentage voor de autochtone leerlingen en de andere allochtone leerlingen (exclusief CUMI) is gelijk aan het landelijk percentage.

Tabel 6.1.1g Slaagpercentages (I)VBO met minimaal drie vakken op C- of D-niveau naar etniciteit (1998)

	slaagpercentage
autochtoon	47
overig allochtonen	46
CUMI-leerlingen	37
landelijk	46

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CBS/IB-groep

Aantal D-vakken op het MAVO-diploma

MAVO-leerlingen kunnen per vak op C- of op D-niveau examen doen, maar moeten minimaal drie vakken op D-niveau doen. Landelijk gezien slaagt 50 procent van de leerlingen met alle vakken op D-niveau. Van de CUMI-leerlingen slaagt 40 procent met alle vakken op D-niveau. Voor de overige allochtone leerlingen ligt dat percentage op 47 procent (tabel 6.1.1h).

Tabel 6.1.1h Slaagpercentages MAVO met alle vakken op D-niveau naar etniciteit (1998)

	slaagpercentage
autochtoon	51
overige allochtonen	47
CUMI-leerlingen	40
landelijk	50

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CBS/IB-groep

Verschillen tussen scholen naar denominatie

De verschillen tussen de denominaties zijn zichtbaar in betere slaagpercentages op confessionele scholen (zie tabel 6.1.1i).

Tabel 6.1.1i Slaagpercentages naar denominatie (1998)

	VBO	MAVO	HAVO	VWO
openbaar	91	91	79	87
protestants-christelijk	93	95	82	87
rooms-katholiek	95	95	85	90
algemeen-bijzonder	91	88	81	86
anders en combinaties				
pc/rk/ab/openbaar	93	95	83	88

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Verschillen tussen scholen naar aandeel CUMI-leerlingen

Het aantal CUMI-leerlingen in de examengroepen van een school varieert. In welke mate verschilt het slaagpercentage van leerlingen, onderscheiden naar etniciteit, indien rekening wordt gehouden met het percentage CUMI-leerlingen in de examengroep van een school?

Voor elke schoolsoort is het slaagpercentage gemiddeld lager naarmate het percentage CUMI-leerlingen in de examengroep hoger is (zie tabel 6.1.1j). De verschillen zijn in het HAVO het grootst, voor het (I)VBO het kleinst. In algemene zin geldt: op scholen met meer CUMI-leerlingen ligt het slaagpercentage van elke groep leerlingen lager, zowel van de autochtone leerlingen als van de allochtone leerlingen. De resultaten van de CUMI-leerlingen zijn daarbij het laagst. Vooral op HAVO en VWO is het percentage CUMI-leerlingen dat slaagt heel klein. Het gegeven dat ook de autochtone leerlingen slechter presteren naarmate het aantal CUMI-leerlingen toeneemt wijst op een brede problematiek waarmee deze scholen zich geconfronteerd zien. Aangezien de meeste scholen met veel CUMI-leerlingen in de grote steden liggen, zal er sprake zijn van een relatie tussen de problemen op school en die van de grote steden. Kennelijk zijn de omstandigheden op scholen met relatief veel CUMI-leerlingen zodanig, dat de leraren en leerlingen niet op dezelfde wijze kunnen voldoen aan de exameneisen als hun collega's op scholen met weinig of geen CUMI-leerlingen.

Tabel 6.1.1j Slaagpercentages naar schoolsoort, etniciteit en percentage CUMI-leerlingen in de examengroep van een school (1998)

	(steekproef) aantal scholen	totaal	autoch-toon	overige allochtonen	CUMI-leerlingen
(I)VBO					
0% CUMI-leerlingen	58	96	96	94	-
tussen 0 en 10% CUMI-leerlingen	177	94	95	92	86
meer dan 10% CUMI-leerlingen	119	92	94	91	86
MAVO					
0% CUMI-leerlingen	134	96	96	93	-
tussen 0 en 10% CUMI-leerlingen	267	95	96	92	88
meer dan 10% CUMI-leerlingen	115	88	93	85	79
HAVO					
0% CUMI-leerlingen	144	85	85	81	-
tussen 0 en 10% CUMI-leerlingen	243	83	85	78	66
meer dan 10% CUMI-leerlingen	46	75	83	70	61
VWO					
0% CUMI-leerlingen	245	90	90	86	-
tussen 0 en 10% CUMI-leerlingen	178	88	89	83	70
meer dan 10% CUMI-leerlingen	37	80	85	77	72

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CBS/IB-groep

Samenvatting van examenresultaten naar etniciteit

In 1998 behoorde slechts een heel klein deel van de VWO- en HAVO-leerlingen tot de groep CUMI-leerlingen (respectievelijk 2 en 3 procent). Het slaagpercentage van deze (selecte) groep leerlingen lag veel (20 procent) lager dan dat van de autochtone leerlingen. Het gemiddeld cijfer voor het centraal examen van allochtone HAVO- en VWO-leerlingen is beduidend lager dan dat van autochtone leerlingen. Voor de CUMI-leerlingen is de discrepantie tussen het SO-cijfer en het CE-cijfer groot, dat wil zeggen: CUMI-leerlingen halen een relatief hoog cijfer voor het schoolonderzoek. Als dat niet het geval was geweest, zou het slaagpercentage van CUMI-leerlingen voor het VWO en HAVO nog lager hebben gelegen.

Ook voor MAVO en (I)VBO liggen de slaagpercentages van allochtone leerlingen lager dan van autochtone leerlingen. Het verschil is minder groot dan bij het HAVO en VWO, maar dat heeft ook te maken met het niveau waarop de leerlingen een diploma behalen. Het percentage (I)VBO-leerlingen dat een diploma behaalt met minimaal 3 vakken op C/D-niveau is bij CUMI-leerlingen 11 procent lager dan bij autochtone leerlingen het geval is. Van de MAVO-leerlingen ligt het percentage gediplomeerden met alle vakken op D-niveau bij CUMI-leerlingen 9 procent lager dan bij autochtone leerlingen het geval is. Bovendien ligt het gemiddeld cijfer voor het CE lager en is, net als bij HAVO en VWO, sprake van een vrij grote discrepantie tussen SO en CE (dat wil zeggen CUMI-leerlingen halen relatief hoge cijfers voor het schoolonderzoek).

Het slaagpercentage op scholen zonder CUMI-leerlingen in de examengroep ligt steeds hoger dan op scholen met CUMI-leerlingen in de examengroep. Dat geldt voor het totale slaagpercentage, maar ook voor het percentage van de autochtone leerlingen als afzonderlijke groep. Vooral de slaagpercentages van de brede groep allochtone leerlingen (exclusief CUMI) ligt op scholen met (veel) CUMI-leerlingen lager dan op scholen zonder CUMI-leerligen. Voor het (I)VBO zijn de verschillen het kleinst.

In het algemeen blijkt het voor de slaagkansen van CUMI-leerlingen meer uit te maken op welke school ze zitten dan voor die van andere groepen leerlingen.

6.1.2 Verschillen in resultaten tussen scholen (naar examens 1997)

In 1997 was het gemiddelde eindexamencijfer over alle vakken voor het MAVO 6,5, voor het HAVO 6,3 en voor het VWO 6,4. De spreiding is gering en loopt voor het VWO van 5 tot 7,5, voor het HAVO van 5,3 tot 7 en voor het MAVO van 5 tot 7,6. Een gemiddeld cijfer boven de 7 wordt door twaalf VWO-scholen gerealiseerd, en een cijfer lager dan 5,5 door drie. Voor het HAVO gaat het om respectievelijk één en drie scholen, voor het MAVO om zesentwintig en vijf scholen.

Scholen verschillen naar denominatie en pedagogische visie. Zijn deze verschillen herkenbaar in de resultaten die scholen behalen?

Tussen de traditionele vernieuwingsscholen en de overige scholen blijkt er verschil in resultaten te zijn. Voor zowel MAVO, HAVO, als VWO in de vernieuwingsscholen ligt het gemiddeld eindexamencijfer 0,1 tot 0,2 punt lager dan in de overige scholen.

Onderscheid naar denominatie levert het volgende beeld op. Openbare scholen scoren gemiddeld, protestants-christelijke scholen en rooms-katholieke scholen behalen gemiddeld iets hogere cijfers, en scholen van algemeen-bijzondere signatuur hebben voor MAVO en HAVO iets lagere cijfers dan gemiddeld.

Een school presteert goed, als veel leerlingen zonder vertraging hun opleiding met een hoog cijfer afronden. Om antwoord te kunnen geven op de vraag naar verschillen in resultaten heeft de inspectie het gemiddelde eindexamencijfer in combinatie met het rendement (percentage leerlingen dat zonder vertraging doorstroomt) van de scholen vergeleken. Er is hierbij tevens rekening gehouden met de samenstelling van de leerlingpopulatie op de scholen. Dan blijkt uit deze resultaatanalyse dat er nauwelijks verschillen in resultaten zijn tussen scholen van verschillende denominatie en pedagogische visie.

6.2 Keuze van examenvakken

In de Wet op het voortgezet onderwijs staan de vakken opgesomd waarin onderwijs wordt gegeven in de verschillende schoolsoorten van het voortgezet onderwijs. Het Eindexamenbesluit VWO-HAVO-MAVO-VBO vermeldt de vakken waarin eindexamen kan worden gedaan. Bij de toelating tot het vervolgonderwijs kan het vakkenpakket waarin de leerling eindexamen heeft gedaan, van doorslaggevende betekenis zijn.
In het VBO en het IVBO bestaat het eindexamen uit een schoolonderzoek volgens een A-, B-, C- en/of D-programma en voor de algemene vakken eventueel uit een centraal examen volgens het C- of het D-programma. Bij de eindexamens van 1998 slaagde ongeveer 40 procent van de kandidaten met alleen vakken op A-, A/B- dan wel B-niveau, terwijl 43 procent slaagde met drie of meer vakken op het zwaardere C/D-niveau.
In het MAVO kunnen de leerlingen per vak kiezen voor een examen volgens het C- of het D-programma. Om voor een MAVO-diploma in aanmerking te komen moeten er minstens drie vakken volgens een D-programma op de cijferlijst voorkomen. In het MAVO kiezen veel meer leerlingen voor een examen volgens het D-programma dan volgens het C-programma. In 1998 was het aandeel MAVO-leerlingen dat een diploma behaalde met slechts drie vakken op D-niveau, 14 procent, terwijl 55 procent een diploma met zes of zeven vakken op D-niveau verwierf.

Tabel 6.2 Deelnamepercentages per vak in 1998

	VBO C+D	MAVO C+D	HAVO	VWO
Nederlands	47	100	100	100
Fries	.	0	.	0
Latijn	.	.	.	16
Grieks	.	.	.	7
Frans	1	21	25	35
Duits	9	54	38	44
Engels	39	98	98	99
Spaans	0	0	0	0
Russisch	.	.	0	0
Turks	0	0	.	.
Arabisch	0	0	.	.
geschiedenis/staatsinrichting	1	26	30	47
aardrijkskunde	1	38	29	34
wiskunde	25	78	.	.
wiskunde A	.	.	62	67
wiskunde B	.	.	27	42
natuurkunde	13	36	28	47
scheikunde	1	35	28	40
biologie	13	47	40	42
economie	2	66	53	.
handelswetenschappen en recht	.	.	33	.
economie I	.	.	.	54
economie II	.	.	.	34
tekenen	2	8	12	9
handvaardigheid I	2	4	5	2
handvaardigheid II	0	0	0	0
muziek	0	1	2	2
filosofie	.	.	.	1
maatschappijleer	2	2	2	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Vergeleken met de afgelopen jaren kozen meer leerlingen in 1998 voor Latijn (VWO), wiskunde A (HAVO en VWO), economie (HAVO), en biologie en tekenen (HAVO en VWO). Daarentegen liep de belangstelling van de leerlingen terug voor geschiedenis en staatsinrichting (MAVO), wiskunde B en de economische vakken (VWO). Voor de overige vakken bleef de situatie (vrijwel) gelijk.

6.3 Voortijdig schoolverlaten

Het aantal leerlingen dat het voortgezet onderwijs zonder diploma verlaat, is in de periode 1991-1996 afgenomen van 27.700 naar 19.800 (bron: Cfi). Tot deze groep behoren overigens ook leerlingen die wèl een diploma hebben behaald: leerlingen die na te zijn geslaagd voor een MAVO- of HAVO-diploma verder gingen leren in het HAVO of VWO, maar daar zijn uitgevallen zonder het diploma te behalen.

Onmiskenbaar schoolverlater-zonder-diploma is de leerling die de eerste fase van het voortgezet onderwijs (dat wil zeggen IVBO, VBO, MAVO, klas 1-3 HAVO en klas 1-3 VWO) ongediplomeerd verlaat. Dit waren er 19.700 in 1991 en 11.900 in 1996. Een duidelijke terugloop dus. Van deze jongeren komt overigens een aantal meteen of na enige tijd in het deeltijdonderwijs terecht. De terugloop in schoolverlaters is sterker dan de afname van het totale leerlingenaantal. Sedert 1994 lijkt de vermindering van ongediplomeerde schoolverlaters te stagneren.

6.4 Op- en afstroom binnen het voortgezet onderwijs

In de eerste twee leerjaren plaatsen scholen hun leerlingen deels in afzonderlijke klassen per schoolsoort, deels in 'dakpanklassen' en deels in heterogene klassen (zie paragraaf 2.3). Dit maakt het onmogelijk een helder zicht te krijgen op ontwikkelingen van op- en afstroom in de eerste twee leerjaren. Na het tweede leerjaar is dat wel mogelijk: dan zitten vrijwel alle leerlingen in afzonderlijke klassen per schoolsoort.

Tabel 6.4 Belangrijkste overstapmomenten na het tweede leerjaar in percentages (1997/1998)

overstap naar hoger leerjaar van hogere schoolsoort	klas 3 HAVO naar klas 4 VWO	1
overstap naar hoger leerjaar van lagere schoolsoort	klas 3 VWO naar klas 4 HAVO	11
	klas 3 HAVO naar klas 4 MAVO	7
overstap naar hetzelfde leerjaar in lagere schoolsoort	klas 4 VWO naar klas 4 HAVO	6
	klas 5 VWO naar klas 5 HAVO	3

Bron: Inspectie van het Onderwijs

In schooljaar 1997/1998 blijken relatief de meeste leerlingen over te stappen van klas 3 VWO naar klas 4 HAVO. Ook de overstap van klas 3 HAVO naar klas 4 MAVO en die van klas 4 VWO naar klas 4 HAVO komen relatief veel voor. In dit opzicht zijn er geen grote afwijkingen tussen scholen van verschillende denominatie en met verschillende percentages CUMI-leerlingen.
Opvallend is dat de (positieve) overstap van klas 3 HAVO naar klas 4 VWO vaker voorkomt op scholen met een aandeel van 5-10 en 10-25 procent CUMI-leerlingen: hier zetten respectievelijk 1 en 2 procent van de leerlingen in klas 3 HAVO deze stap
Relatief groot is het aantal leerlingen dat na het behalen van een MAVO- en een HAVO-diploma doorstroomt naar HAVO respectievelijk VWO. Het percentage leerlingen dat met MAVO-diploma (waarbij alle vakken op D-niveau) in klas 4 HAVO instroomt, ligt al enige jaren op ongeveer 17 procent van het aantal geslaagden voor MAVO. Na het behalen van het HAVO-diploma gaat ongeveer 11 procent verder in het VWO. Dit aandeel is de laatste jaren teruggelopen (bron: Ministerie van OCenW).

6.5 Doorstroom binnen de dagscholen van het voortgezet onderwijs

6.5.1 Ontwikkelingen in de eerste vier leerjaren

Van de leerlingen die in 1977, 1982, 1989 en 1993 in de brugklas van het voortgezet onderwijs met hun studie zijn gestart, heeft het CBS zogenaamde cohortstudies gemaakt. Het is mogelijk de resultaten van de leerlingen uit deze cohorten met elkaar te vergelijken. Uit deze vergelijkingen blijkt dat de leerlingen van het VBO en MAVO vier jaar na hun start in het voortgezet onderwijs in 1993 veel sneller hun diploma behaalden dan in 1977 (tabel 6.5.1).

Tabel 6.5.1 Percentage VBO- en MAVO-leerlingen met diploma vier jaar na start in voortgezet onderwijs

cohort	diploma behaald VBO	diploma behaald MAVO
1977	52	44
1982	62	57
1989	65	61
1993	72	73

Bron: CBS, 1998

Het aandeel leerlingen dat in vier jaar een diploma VBO of MAVO verwerft, is de afgelopen twintig jaren sterk gestegen: op het VBO met bijna 40 procent, op het MAVO met 66 procent.

Ook op het HAVO en VWO is deze trend waarneembaar. Een vergelijking tussen de cohorten laat zien dat na vier jaar onderwijs op het HAVO het aandeel onvertraagde leerlingen is gestegen van 32 procent (in 1981) naar 52 procent (in 1997). Op het VWO loopt de stijging van 80 procent (in 1981) naar 89 procent (in 1997). Het aandeel leerlingen dat zonder vertraging een diploma HAVO of VWO behaalt, is tussen 1982/83 en 1994/95 voor HAVO gestegen van 37 naar 51 procent, en voor VWO van 63 naar 73 procent (bron: CBS).

6.5.2 Rendement en doorstroompatronen in brede en smalle scholengemeenschappen

De schoolloopbanen van leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn soms heel verschillend. Leerlingen kunnen het schooltype waarin ze het eerste jaar starten met of zonder zittenblijven afronden, ze kunnen afstromen naar een lager schooltype of opstromen naar een hoger. Ze kunnen de opleiding voortijdig verlaten om deze, of een andere, elders te vervolgen of om definitief te stoppen. De breedte van de school bepaalt in grote mate welke doorstroommogelijkheden er voor leerlingen zijn: in een categoriale school zijn geen op- of afstroommogelijkheden en in een brede scholengemeenschap wel. In tabel 6.5.2a wordt weergegeven hoe de doorstroming in de bovenbouw van scholen van verschillende breedte er uitziet. De doorstroming wordt weergegeven in een rendementscijfer dat het percentage ‘doorstromers zonder zittenblijven en opstromers naar een hoger schooltype’ weergeeft. Tussen haakjes staan de cijfers op jaarbasis, waarbij rekening is gehouden met verschil in lengte van de bovenbouw van MAVO, HAVO en VWO (tot de bovenbouw zijn hier de leerjaren 3 en hoger gerekend).

Tabel 6.5.2a Rendement in de bovenbouw (leerjaar 3 en hoger); percentages tussen haakjes zijn cijfers op jaarbasis

Breedte	MAVO	HAVO	VWO
MAVO	86 (93)		
VBO/MAVO	83 (91)		
VWO			67 (90)
HAVO/VWO		55 (82)	56 (87)
MAVO-VWO	84 (92)	53 (81)	55 (86)
VBO-VWO	85 (92)	55 (82)	59 (88)
Totaal	**84 (92)**	**54 (81)**	**57 (87)**

Bron: Inspectie van het Onderwijs

Het bovenbouwrendement van het HAVO is het laagst; bijna de helft van de leerlingen struikelt in de bovenbouw, zo'n 20 procent op jaarbasis. In het VWO is dit op jaarbasis 13 procent en in het MAVO 8 procent. De breedte van de school heeft slechts een geringe invloed op de doorstroming van leerlingen na het tweede leerjaar, behalve voor VWO-leerlingen. VWO-leerlingen stromen het snelst door op categoriale VWO-scholen (en halen daar overigens ook hogere cijfers). De meeste categoriale VWO-scholen (ruim 90 procent) zijn gymnasia.

De breedte van de school kan invloed hebben op het toelatings-, selectie- en determinatiebeleid van scholen. De vooronderstelling is dat scholen die hun leerlingen in de eerste leerjaren zo hoog mogelijk plaatsen en een soepele toelating hanteren, meer zittenblijvers en afstromers zullen hebben. Scholen die een streng toelatingsbeleid voeren en hun leerlingen direct goed proberen te plaatsen zouden daarentegen meer onvertraagde door- of opstromers kennen. Om goed inzicht te krijgen in het toelatings- en determinatie-beleid dat scholen voeren, zijn gegevens over het niveau van instroom van leerlingen nodig; bijvoorbeeld de uitslag van de CITO-eindtoets voor het basisonderwijs of het advies van de basisschool. Deze informatie is thans nog niet aanwezig. Het rendement in de onderbouw geeft een indicatie van het gevoerde beleid. Een laag rendement in de onderbouw (veel zittenblijvers en afstromers) kan een indicatie zijn voor strenge selectie na een soepele toelating. Een hoog rendement in de onderbouw zou dan duiden op een veel geringere selectieve werking omdat leerlingen immers vanaf de start goed geplaatst zijn. Scholen kunnen natuurlijk ook ongeacht hun toelatings- en determinatiebeleid in de onderbouw streng selecteren met het oog op het rendement in de bovenbouw. De inspectie heeft geanalyseerd hoe de doorstroompatronen en het rendement voor scholen van verschillende breedte eruit zien. Tabel 6.5.2b geeft hiervan een overzicht.

Tabel 6.5.2b Rendement in de bovenbouw naar breedte school en rendement in de onderbouw*

Breedte	Bij laag rendement onderbouw is rendement bovenbouw:			Bij hoog rendement onderbouw is rendement bovenbouw:		
	MAVO	HAVO	VWO	MAVO	HAVO	VWO
MAVO	83			88		
VBO/MAVO	80			86		
VWO			67			68
HAVO/VWO		53	55		57	60
MAVO-VWO	81	49	52	87	56	58
VBO-VWO	79	45	54	87	58	61
Totaal	**81**	**50**	**55**	**87**	**57**	**59**

Bron: Inspectie van het Onderwijs

* Bij de interpretatie van deze cijfers moet rekening gehouden worden met de lengte van de bovenbouw (leerjaar 3 en hoger, dat wil zeggen: VBO/MAVO twee jaar, HAVO drie jaar en VWO vier jaar)

In de tabel staan links van het midden de rendementscijfers van de bovenbouw op scholen die een laag rendement in de onderbouw kennen; rechts van het midden de cijfers van de bovenbouw op scholen met een hoog rendement in de onderbouw. De cijfers links van het midden zijn over het algemeen lager dan de cijfers rechts van het midden. Dit betekent dat in het algemeen een laag rendement in de onderbouw samengaat met een laag rendement in de bovenbouw en een hoog rendement in de onderbouw met een hoog rendement in de bovenbouw, zowel voor MAVO, HAVO als VWO. Scholen met veel zittenblijvers en afstromers in de onderbouw hebben dit dus ook in de bovenbouw. Scholen met een snelle doorstroming in de onderbouw, doen het ook goed in de bovenbouw. Dit geldt niet voor categoriale VWO-scholen (67 versus 68); hier is hetzelfde rendement in de bovenbouw gevonden voor scholen met een laag en met een hoog rendement in de onderbouw. Opvallend in de tabel is verder dat het verschil zeer groot is voor HAVO-afdelingen in een brede scholengemeenschap VBO-VWO (45 versus 58).
Op grond van deze analyse lijkt een strenge selectie in de onderbouw niet te leiden tot een hoger rendement in de bovenbouw. Het beeld dringt zich eerder op dat het selectieproces zich gedurende de gehele schoolperiode in gelijke mate voortzet. Er is hierbij geen verschil in scholen van verschillende breedte.

7 NALEVING WET- EN REGELGEVING

In dit hoofdstuk staan enkele bevindingen die de inspectie deed bij haar toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving door de scholen. Zij beperkt zich dit jaar tot de toelating tot het vierde leerjaar HAVO, toelating tot het IVBO, schorsingen en verwijderingen en de naleving van artikel 25, lid 2 en 3 van de Leerplichtwet.

In het Onderwijsverslag 1997 staat een uitvoeriger beschrijving van aspecten van wet- en regelgeving (Inspectie van het Onderwijs, 1998). Daar constateert de inspectie op onderdelen knelpunten of problemen in de naleving van de wet- en regelgeving. Het gaat dan om situaties waar de relatie tussen wet- en regelgeving en de praktijk van het onderwijs op scholen niet is zoals die zou moeten zijn. Hiertoe behoren een onvolledige of slordige naleving door scholen en een niet realiseerbare of niet zinvolle regelgeving. Van een onnauwkeurige naleving door scholen was sprake bij de toelating tot het IVBO en de programma's van toetsing en afsluiting; van niet realiseerbare of niet zinvolle wet- en regelgeving bij de verplichting van 1.280 lesuren van vijftig minuten in de eerste drie leerjaren (artikel 11c, lid 1 WVO) en bij het getuigschrift basisvorming (artikel 31 WVO). Deze constateringen blijven gelden in 1998.

7.1 Toelating tot het vierde leerjaar HAVO

Tot het vierde leerjaar van het HAVO kan een leerling alleen worden toegelaten wanneer deze de eerste drie leerjaren van VWO of HAVO met goed gevolg heeft doorlopen, of wanneer deze beschikt over het diploma MAVO, mits het examen in ten minste zes vakken is afgelegd volgens het D-programma. Artikel 10, lid 3 van het Inrichtingsbesluit maakt het mogelijk dat de inspectie in bijzondere gevallen afwijking van bovenstaande regels kan toestaan, indien de leerling naar verwachting het onderwijs in het vierde leerjaar met voldoende resultaat zal kunnen volgen. De school moet daartoe een aanvraag indienen bij de inspectie, vanzelfsprekend met instemming van de ouders van de betreffende leerling. In 1998 ontving de inspectie voor 36 kandidaten een dergelijke aanvraag; in 29 gevallen werd deze gehonoreerd (in 1997 was dit voor 40 leerlingen het geval).

7.2 Toelating tot het IVBO

De inspectie heeft in de jaren 1994 tot en met 1998 de leerlingendossiers gecontroleerd op de naleving van de bepalingen voor de toelating tot het IVBO. Deze toelating is geregeld in artikel 7 van het Inrichtingsbesluit voortgezet onderwijs. Daarbij speelt, naast het onderwijskundig rapport van het basisonderwijs, ook het psychologisch rapport een rol. Een psychologisch rapport is nodig om vast te stellen in hoeverre het IVBO de meest aangewezen leerweg biedt voor de leerling.
In totaal werden 238 scholen met IVBO gecontroleerd. Op minder dan de helft van de scholen (47,5 procent) was zowel het onderwijskundig als het psychologisch rapport van alle leerlingen aanwezig.

Meer dan de helft van de scholen had niet de beschikking over de beide voorgeschreven rapporten, soms voor slechts enkele, maar soms ook voor hele grote groepen leerlingen. Zo ontbraken op tien scholen de rapporten van meer dan de helft van de leerlingen. Ter verontschuldiging zij gezegd dat het bij deze laatste groep steeds om allochtone leerlingen ging die moeilijk te testen blijken of om zeer problematische jongeren van wie de onderwijskundige rapporten door hun diverse wisselingen van school niet achterhaald konden worden.

Veel psychologische rapporten bestonden slechts uit onderdelen van de afgenomen toetsen. De feitelijke vaststelling dat het om een IVBO leerling gaat ontbrak vaak, evenals een duidelijke verwijzing naar te nemen maatregelen. Het was eveneens lang niet altijd duidelijk wie de toetsen had afgenomen.

De kwaliteit van de onderwijskundige rapporten die leerlingen van de basisscholen meekrijgen, bleek vaak matig. Dit was eveneens het geval bij veel gemeenschappelijke rapporten van scholen voor speciaal onderwijs en/of speciaal voortgezet onderwijs: deze boden onvoldoende aanknopingspunten voor het opstellen van behandelingsplannen.

7.3 Schorsingen en verwijderingen

De inspectie moet in kennis worden gesteld van definitieve verwijderingen en van schorsingen die langer dan één dag duren (artikel 13, lid 3 en artikel 14, lid 3 Inrichtingsbesluit Voortgezet Onderwijs).
In 1998 ontving de inspectie 1.468 meldingen van schorsingen van jongens en 367 van meisjes. In 1997 bedroegen deze aantallen respectievelijk 1.567 en 405. In 1998 hebben de scholen minder schorsingen toegepast. Het merendeel van de schorsingen gold voor twee tot drie dagen. Als redenen noemden de scholen naast 'wangedrag' in het algemeen vaak: geweld, bedreigingen, spijbelen, het plegen van diefstal en omgaan met drugs.
Het aantal jongens wier verwijdering aan de inspectie in 1998 werd gemeld, bedroeg 357 (tegenover 399 in 1997), het aantal meisjes 101 (tegenover 97 in 1997). De redenen voor verwijdering waren dezelfde als die voor de schorsingen, alleen is bij verwijdering een zekere maat van ernst en frequentie overschreden (zie ook paragraaf 3.1).
Vergeleken met de voorafgaande jaren zijn de meldingen van schorsing en verwijdering teruggelopen. Daarbij dient aangetekend dat de regelgeving voor verwijdering in 1998 is veranderd. Sedert 1 augustus 1998 mogen de reguliere scholen voor voortgezet onderwijs een leerling uitsluitend verwijderen wanneer een andere school bereid is deze leerling toe te laten (artikel 27, lid 1 WVO). De scholen voor speciaal voortgezet onderwijs behouden vooralsnog de mogelijkheid om een leerling te verwijderen nadat zij gedurende acht weken hun best hebben gedaan deze leerling elders geplaatst te krijgen (ook al waren deze pogingen vruchteloos).
In de toekomst zullen de samenwerkingsverbanden VO-SVO afspraken moeten maken over de wijze waarop scholen binnen het samenwerkingsverband omgaan met leerlingen die om de een of andere reden niet meer te handhaven zijn op een van de scholen, maar die wel nog leerplichtig zijn (zie paragraaf 5.2).

7.4 Naleving artikel 21 en artikel 25, lid 2 en 3 Leerplichtwet (melding schoolverzuim)

De bepalingen van de artikelen 21 en 25 van de Leerplichtwet verplichten schoolleiders het schoolverzuim door (partieel) leerplichtige leerlingen te registreren en dit te melden aan de gemeente (voorzover het gaat om verzuim dat drie achtereenvolgende schooldagen duurt, of om verzuim van vergelijkbare duur) en aan de minister van OCenW (en dan gaat het om alle ongeoorloofd verzuimde lesuren). Jaarlijks geven ook de gemeenten aan de minister de omvang en behandeling van het aan hen gemelde schoolverzuim door.
Uit gegevens van het ministerie van OCenW blijkt dat het aantal meldingen bij de gemeenten van schoolverzuim met ruim 40 procent is teruggelopen van schooljaar 1995/1996 naar 1996/1997. Bijna 90 procent van alle gemeenten stuurde de gegevens op. Het is echter niet duidelijk hoe de cijfers geïnterpreteerd moeten worden. Uit signalen van leerplichtambtenaren valt op te maken dat er gerede twijfel bestaat aan de precisie waarmee de scholen consequent elk schoolverzuim van drie dagen of meer melden.

In het schooljaar 1996/1997 vond een evaluatie plaats van het functioneren van de Leerplichtwet als gevolg van de wetswijziging per 1 augustus 1994 (Wever e.a. 1998). De onderzoekers constateerden dat een derde van de schoolleiders niet meer kon nagaan hoe groot het aantal verzuimmeldingen aan de leerplichtambtenaar in schooljaar 1995/1996 was.

In oktober 1996 heeft het ministerie van OCenW aan alle scholen gevraagd het totale aantal lesuren ongeoorloofd schoolverzuim in het schooljaar 1995-1996 te melden. De respons was beperkt: 42 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs reageerde. Op grond van de aldus verkregen gegevens is het niet mogelijk betrouwbare informatie te krijgen over het aantal feitelijk verzuimde lesuren. Ook Wever e.a. (1998) signaleren dat niet alle gemeenten even actief zijn bij het opsporen van schoolverzuim en dat niet alle scholen zich wat dit betreft strikt aan de regels houden.

De conclusie luidt dan ook dat de naleving van de artikelen 21 en 25 tot nu toe nog gebrekkig is. Overigens doet deze conclusie geen afbreuk aan de constatering van Wever e.a. (1998), dat vele betrokkenen in en bij het voortgezet onderwijs een grote inzet tonen bij het bestrijden van schoolverzuim.

8 NABESCHOUWING

In deze nabeschouwing signaleert de inspectie twee aspecten die in haar ogen de komende jaren een kritische rol in het voortgezet onderwijs kunnen gaan spelen en daarom brede reflectie verdienen: de problematiek van leerlingen met een onacceptabel gedragspatroon en de mate waarin de professionele capaciteit van leraren gelijke tred kan houden met de inhoudelijke en structurele veranderingen in het voortgezet onderwijs.

Leerlingen met een onacceptabel gedragspatroon

Het maatschappelijk verschijnsel dat enkele groepen jongeren op straat en in de disco sociaal onacceptabel gedrag vertonen, soms zelfs terreur uitoefenen en misdaden begaan, heeft ook in de scholen zijn neerslag. Het gaat immers om deels dezelfde jongeren. Er zijn voldoende signalen over ernstige problemen op scholen die worden veroorzaakt door een beperkte groep leerlingen, zoals de snelle groei van het VSO-ZMOK en het gestaag toenemen van het SVO-LOM en -MLK, reacties op de Onderwijstelefoon, meldingen van schorsingen en verwijderingen, resultaten van onderzoek naar pestgedrag.
Sedert 1 augustus 1998 mogen reguliere scholen voor voortgezet onderwijs een leerling alleen nog maar verwijderen wanneer een andere school deze leerling toelaat. Bij leerlingen met ernstige gedragsproblemen staan scholen niet te trappelen om leerlingen over te nemen, ook al zijn ze gebonden aan afspraken binnen samenwerkingsverbanden. In de laatste maanden van 1998 heeft de inspectie regelmatig kunnen constateren dat scholen geen kant uitkunnen met een leerling die op school volstrekt niet meer te handhaven viel, bijvoorbeeld vanwege serieuze bedreigingen van medeleerlingen of leraren. Het lijkt erop dat deze ‘onderkantproblematiek’ de laatste jaren is verergerd. De inspectie neemt waar dat bij scholen de behoefte aan opvangvoorzieningen voor deze jongeren groeit. Binnen de bestaande (of aanstaande) structuur past deze groep niet: het leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs zijn niet op hen berekend. Intussen zijn er diverse organisaties aangetreden die zich onder meer richten op preventieve maatregelen en op vormen van reïntegratie voor leerlingen met gedragsproblemen: platform risicogroepen, aansluitingsprojecten VBO/MAVO - vervolgopleidingen in het ROC, samenwerkingsverbanden VO-SVO. Op gemeentelijk of regionaal niveau zal het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid als paraplu moeten gaan dienen. Indien deze inspanningen in preventief opzicht geen of onvoldoende resultaat hebben, zal per regio, buiten de reguliere voorzieningen om, een opvangvoorziening waarbinnen een maatschappelijk gedeclasseerde groep een plek krijgt, haar bestaansrecht opeisen. De vraag is dan hoe scholen en samenleving vervolgens met deze groep moeten omgaan. De inspectie acht een brede bezinning op die dreigende ontwikkeling gewenst.

De professionaliteit van leraren

In tijden van verandering verdwijnt de mogelijkheid om op routine terug te vallen. Dit geldt ook voor leraren. De voorgenomen wijzigingen in inhoud en structuur van het voortgezet onderwijs veronderstellen een innovatieve instelling bij de leraren. Het succes van ambitieuze beleidsopties zoals leren leren, het omgaan met verschillen tussen leerlingen en de vormgeving van leerwegen in het VMBO en profielen in het HAVO-VWO wordt grotendeels bepaald door de bekwaamheid van leraren en vooral ook door hun overtuiging met de goede dingen bezig te zijn.

Veel leraren vinden het perspectief van de ‘actief lerende leerling’ heel aantrekkelijk en zij onderschrijven het belang van het omgaan met verschillen tussen leerlingen. Maar worstelend met de maakbaarheid van hun dagelijkse werkomgeving tonen ze zich nog wat aarzelend over de praktische uitvoerbaarheid van dit concept, terwijl sommigen zelfs overtuigd zijn van een onvermijdelijke mislukking.

Houdt de professionele capaciteit van de leraar op korte termijn voldoende gelijke tred met de eisen die het naar inhoud en structuur vernieuwde voortgezet onderwijs stelt?

Voor het welslagen van de vernieuwingen zijn twee voorwaarden van belang: een duidelijke visie op de positie en de verantwoordelijkheid van de leraar binnen de school en een hoge kwaliteit van professioneel handelen door leraren.
Een helder zicht op de positie en verantwoordelijkheid van de leraar binnen de school ontbreekt, of is op z'n minst zeer gedifferentieerd. Verschillen zijn zichtbaar in opvattingen over de mate waarin de leraar naast vakdeskundige ook opvoeder moet zijn en over de mate waarin leraren met elkaar moeten samenwerken binnen de school. Hoewel het steeds duidelijker wordt dat de nieuwe eisen van VMBO, Tweede Fase HAVO-VWO en basisvorming het werken in teamverband met onderlinge afstemming noodzakelijk maken, moeten veel leraren hun beroepsmatige oriëntatie nog hierop aanpassen.
Naast de noodzaak in teamverband en onderlinge afstemming te werken gelden er hoge eisen voor de professionaliteit van leraren in hun (vak)didactisch en pedagogisch handelen. De observaties van de inspectie wijzen echter uit dat veel leraren in hun lessen niet altijd blijk geven van voldoende professionaliteit en niet altijd in staat zijn de meeste leerlingen te motiveren.
De vraag is hoe dit komt.
Heeft het te maken met het ontbreken van een helder beroepsbeeld? Dan lijkt het noodzakelijk dat leraren hun professionaliteit vastleggen. De beroepsstandaard zou dan sterker moeten worden aangezet, en leraren zouden zich daaraan persoonlijk moeten committeren, hetgeen wellicht ook de maatschappelijke positionering van de leraar een stimulans geeft.
Heeft het te maken met een zware belasting? Internationale vergelijkingen maken dit niet onaannemelijk: de leraar in Nederland werkt meer uren in een lesgevende taak en voor meer leerlingen in de klas gedurende meer weken per jaar. Daar valt echter tegen in te brengen dat dit altijd zo is geweest. Waarom zou het dan nu niet meer kunnen? Het antwoord ligt in de gewijzigde omstandigheden.
Vroeger werd de leraar in z'n didactisch handelen bijna geheel vrij gelaten, terwijl nu de eisen scherp worden geformuleerd door kerndoelen en examenprogramma's die zodanig zijn opgesteld dat ze hun uitwerking op het primaire proces niet kunnen missen.
Daarbij komt dat een veel bredere populatie van leerlingen veel langer onderwijs volgt. Mede daardoor is het gedrag van de leerlingen veranderd, en bij een beperkte groep (zeer) problematisch geworden.
Bovendien is de maatschappelijke status van het leraarschap verminderd en staan ouders kritischer tegenover de wijze waarop de leraren van hun kinderen het onderwijs en de begeleiding verzorgen.
Tenslotte brengt de openbaarheid van schoolresultaten in schoolgids, kwaliteitskaart en media sommige schoolleiders ertoe hun leraren onder druk te zetten om goed klinkende resultaten met hun leerlingen te behalen.

Wat betekent dit voor de kansen op succes van de voorgenomen vernieuwingen in het voortgezet onderwijs? Hoe men het ook wendt of keert, het welslagen van de vernieuwingen staat of valt met de professionaliteit van de leraar. De voorwaarden voor succes zijn op korte termijn onzeker: binnen de context van de huidige alledaagse schoolpraktijk is het didactisch handelen van leraren in het licht van de beleidsvoornemens vaak nog ontoereikend. De tijd en energie die nodig blijken voor de lesgevende taak maken heroriëntatie en nascholing van de zittende leraren niet gemakkelijk. De tekorten aan bevoegde leraren die zich in 1998 al deden voelen, versterken voorlopig de ongewisheid over een spoedig succes.

LITERATUUR

Beker, M. en C.J. Maas (1998). *Rapportage Jeugd 1997.* Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Brouwers, T. (1998). *Visitatie als breekijzer voor onderwijsverbetering*. VVO-Magazine, nr. 1, Jaargang 4.

Brummelhuis, A.C.A. ten (1999). *Sectorrapportage voortgezet onderwijs ICT-monitor 1997/98.* Enschede: OCTO.

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

CBS (1998), *Schoolsucces van leerlingen inhet voortgezet onderwijs*. Kwartaalschrift onderwijsstatistieken 1998/III (p. 35-36). Heerlen

Eijndhoven, E. van en F. Vlug (1998). *Het zal ons een zorg zijn*. Arnhem: Rijn IJssel College.

Inspectie van het Onderwijs (1995). *Het schoolonderzoek onderzocht*. Zwolle.

Inspectie van het Onderwijs (1996). *Schoolonderzoek onderzocht II.* Zwolle.

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Schoolonderzoek onderzocht III.* Zwolle.

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Onderwijsverslag over het jaar 1996.* Den Haag: SDU.

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Pedagogisch klimaat.* Zwolle

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

Inspectie van het Onderwijs (1998). *Risico's rond risicodeelnemers*. Den Haag: SDU (Inspectierapport 1998-1).

Inspectie van het Onderwijs (1999). *Positie klassieke talen nu en straks*. Zwolle

Inspectie van het Onderwijs (1999). *Schoolonderzoek onderzocht IV. Den Haag*: SDU (Inspectierapport 1999-1).

Junger-Tas, J. en J. van Kesteren (1998). *Bullying and delinquency in a Dutch school population*. Leiden: Faculteit der rechtsgeleerdheid Leiden, vakgroep criminologie.

Kallenbach, I. (1998). *Eerste resultaten scholierencampagne*. Verslag over de eerste zes maanden van de scholierencampagne onderwijstelefoon. Utrecht: APS.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1986). *Onderwijsverslag over het jaar 1985.* Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1991). *Grenzen verleggen*. Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1993). *Onderwijsverslag over het jaar 1992.* Den Haag: SDU.

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

Pastoor-Meuleman, E. en P. Zwarter (1998). *De Overstap 1996-1998.* Eindverslag project ter verbetering aansluiting VBO/MAVO - MBO in de gemeente Groningen. Groningen: samenwerkingsverband aansluiting VBO/MAVO en MBO.

SLO (1998). *Inventarisatie landelijk netwerk aansluitingsproblematiek*. Interne SLO-notitie.

Steneker, H. (1998). VOL leert. *Collegiale visitatie in de praktijk*. Meso Focus nr. 34. Houten: Educatieve Partners Nederland.

Tilborg, L. van (1998). *De uitkomsten uit de RMC-analyse 1997.* Utrecht: Sardes.

Visser, S. (1998). *Geen enkele jongere kan nog door het net glippen*. Uitleg, nr. 29, Jaargang 14.

Wever, G.M.L.M., R. Van Varick, N.J.M. Delemarre (1998). *De Leerplichtwet na 1 augustus 1994.*