

## HOOFDSTUK 4

# VOORTGEZET ONDERWIJS

4.1	Ontwikkelingen in de kwaliteit van het voortgezet onderwijs	71
4.2	Het voortgezet onderwijs in de vier grote steden	72
4.3	De financiële positie van besturen in het voortgezet onderwijs	86

## 4 Voortgezet onderwijs

### Samenvatting

**Veranderingen** In vergelijking met 2001 is de kwaliteit van het leerstofaanbod in het voortgezet onderwijs verbeterd. Veranderingen ten aanzien van de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg waren er nauwelijks, hoewel een deel van de scholen hier onvoldoende kwaliteit laat zien en verbeteringen dus zeker nodig zijn. De kwaliteit van instructie liep terug en datzelfde geldt voor de onderwijstijd (hier gemeten als de uitval van onderwijsactiviteiten), ongeoorloofd verzuim van leerlingen en de manier waarop leerlingen in de lessen hun tijd gebruiken.

**Grote steden** De vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) hebben meer risicovolle en zeer zwakke scholen dan de rest van het land. Op deze scholen presteren leerlingen onvoldoende en bovendien is de kwaliteit van het onderwijsleerproces op belangrijke punten onvoldoende. Het rendement van de bovenbouw van het vmbo in de vier grote steden is lager dan elders en leerlingen zakken vaker voor het examen. Dat hangt niet samen met het percentage leerlingen dat leerwegondersteunend onderwijs krijgt, wel met het percentage allochtone leerlingen in het vmbo.

**Praktijkscholen** De inspectie beoordeelt praktijkscholen vaker als risicovol of zeer zwak dan scholen voor vmbo, havo en vwo. De kwaliteitszorg is in het praktijkonderwijs vaak onvoldoende ontwikkeld, het taalaanbod sluit onvoldoende aan op de taalproblemen die leerlingen hebben en leerlingen zitten vaak in een passieve rol. Praktijkscholen in de vier grote steden wijken in ongunstige zin af van praktijkscholen elders in het land.

**Examens** De cijfers voor het centraal examen laten zien dat vooral havo-scholen een zesjescultuur hebben. Vmbo- en vwo-scholen slagen er vaker in hun leerlingen hoger te laten scoren op het centraal examen. Leerlingen krijgen doorgaans hogere cijfers voor het schoolexamen dan voor het centraal examen, vooral in het vwo. Bij Latijn en Grieks zijn de afwijkingen nog sterker dan bij de andere vakken op het vwo. Het lijkt er dus op dat een deel van de vwo-scholen te lage eisen stelt aan het schoolexamen.

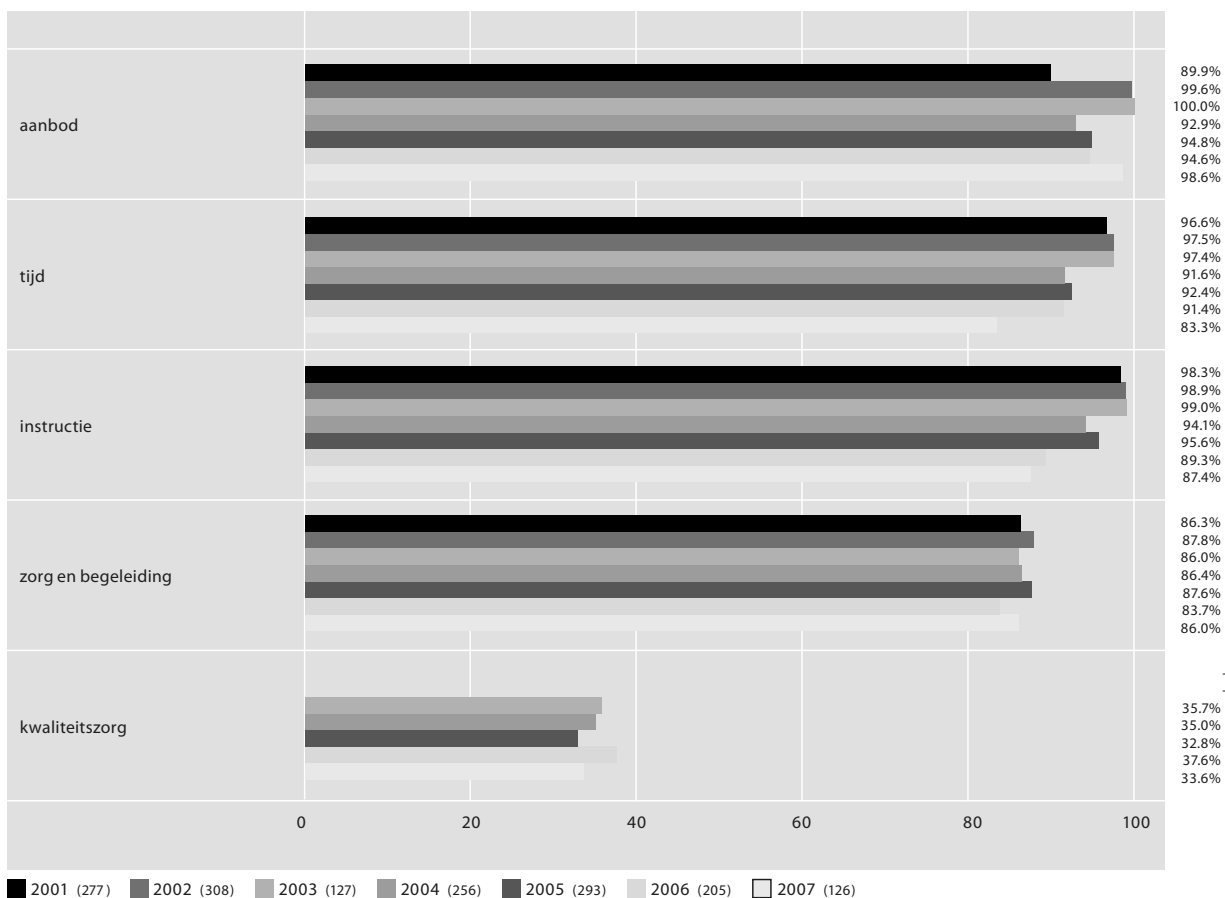
**Groen vmbo** Het onderwijsleerproces op scholen voor groen vmbo wijkt weinig af, terwijl de kwaliteitszorg iets beter ontwikkeld is.

**Financiële positie besturen voortgezet onderwijs** Het weerstandsvermogen geeft de financiële reserve van een bestuur aan. Een kwart van de besturen heeft een hoog weerstandsvermogen, 6 procent een laag weerstandsvermogen. De meeste besturen beschrijven hun weerstandsvermogen wel in hun jaarverslag, maar vermelden niet welke risico's moeten worden afgedekt. Besturen met een laag weerstandsvermogen hebben relatief vaak risicovolle en zeer zwakke scholen onder hun hoede.

## 4.1 Ontwikkelingen in de kwaliteit van het voortgezet onderwijs

Vanaf schooljaar 2000/2001 is de inspectie in het voortgezet onderwijs gestart met systematische evaluaties van de kwaliteit van het onderwijs. Evenals in andere sectoren geldt voor het voortgezet onderwijs dat het toezichtkader van de inspectie sindsdien veranderingen ondergaan heeft. Een aantal onderdelen van het toezichtkader is in de loop der jaren echter constant gebleven en dat biedt de mogelijkheid om de kwaliteit van het onderwijs over zeven jaren te bezien (figuur 4.1a).

Figuur 4.1a De kwaliteit van het voortgezet onderwijs tussen 2000/2001 en 2006/2007



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

**Aanbod** De kwaliteit van het aanbod meet de inspectie af aan de indicator: 'het leerstofaanbod voldoet aan de wettelijke vereisten en is dekkend voor de examenprogramma's'. In 2001 beoordeelde de inspectie het leerstofaanbod op 90 procent van de scholen als voldoende. In de jaren daarna lopen de percentages met kleine schommelingen in de richting van bijna 100 procent.

**Onderwijstijd** De kwaliteit van de onderwijstijd bepaalt de inspectie aan de hand van drie indicatoren:

- De uitval van geplande onderwijsactiviteiten blijft beperkt.
- Het ongeoorloofd verzuim van leerlingen is beperkt.
- De leerlingen maken efficiënt gebruik van de onderwijstijd.

In de kwaliteit van de onderwijstijd treedt een geleidelijke daling op. Van 2001 tot en met 2003 ging zo'n 97 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs efficiënt om met de geplande onderwijstijd, maar dit percentage zakt daarna tot 83 in 2007.

**Instructie** De inspectie stelt de kwaliteit van de instructie vast aan de hand van observaties in klassen op basis van enkele zeer basale aspecten:

- De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.
- De leraren leggen duidelijk uit.
- De leerlingen krijgen te maken met activerende werkvormen.

In de jaren 2001 tot en met 2003 is de kwaliteit van de instructie bij nagenoeg alle scholen in orde. Daarna treedt een geleidelijke daling op, met een dieptepunt in 2007, toen de kwaliteit van de instructie nog op 87 procent van de scholen aan de basale eisen voldeed.

**Zorg en begeleiding** De kwaliteit van de zorg en begeleiding van zwakke leerlingen beoordeelt de inspectie op basis van twee indicatoren:

- De school bepaalt op grond van de resultaten van de leerlingen de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.
- De school voert de zorg planmatig uit.

Over de jaren heen blijft het patroon constant: steeds voldoet de zorg en begeleiding op ongeveer 86 procent van de scholen.

**Kwaliteitszorg** In het voortgezet onderwijs hebben de indicatoren voor kwaliteitszorg, evenals in andere sectoren, een ontwikkeling doorgemaakt. Geleidelijk zijn er steeds hogere eisen aan scholen gesteld. Twee indicatoren zijn constant gebleven: 'de school evalueert de kwaliteit van haar opbrengsten' en 'de school evalueert de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen'.

Scholen laten door de jaren heen een stabiel beeld zien: het percentage scholen waar de kwaliteitszorg als voldoende is beoordeeld, schommelt tussen de 33 en 38 procent.

## 4.2 Het voortgezet onderwijs in de vier grote steden

Aan het einde van 2007 is landelijk gezien 1,8 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs zeer zwak en 11,7 procent zwak of risicovol (tabel 4.2a). Uitgesplitst naar schooltype valt op dat vooral scholen die (ook) vmbo-afdelingen hebben, relatief vaak tot de zwakkere scholen behoren.

Tabel 4.2a Percentage zeer zwakke en zwakke scholen voor voortgezet onderwijs in 2007, naar schooltype

	Landelijk (n=866)	Vmbo-b-k (n=62)	Vmbo-b-k-gt (n=164)	Vmbo-g-t (n=75)	Vmbo-b-k- gt/havo/vwo (n=150)	Vmbo-gt/ havo/vwo (n=274)	vwo of havo/vwo (n=141)
Zeer zwak	1,8	8,1	2,4	4,0	1,3	0,4	0,7
Zwak	11,7	16,1	14,6	6,7	8,0	14,6	7,1
Voldoende/goed	86,5	75,8	83,0	89,3	90,7	85,0	92,2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

**Meer zwakke scholen in vier grote steden** In de vier grote steden komen meer zeer zwakke en zwakke scholen voor dan landelijk. In deze vier steden is 39 procent van de scholen als zwak of zeer zwak beoordeeld (tabel 4.2b).

Tabel 4.2b Percentage zeer zwakke en zwakke scholen voor voortgezet onderwijs in 2007, naar geografische ligging

	Landelijk	G4	G32	Overig
Zeer zwak	1,8	4,1	1,8	1,4
Zwak	11,7	35,0	8,6	8,0
Voldoende/goed	86,5	61,0	89,6	90,6

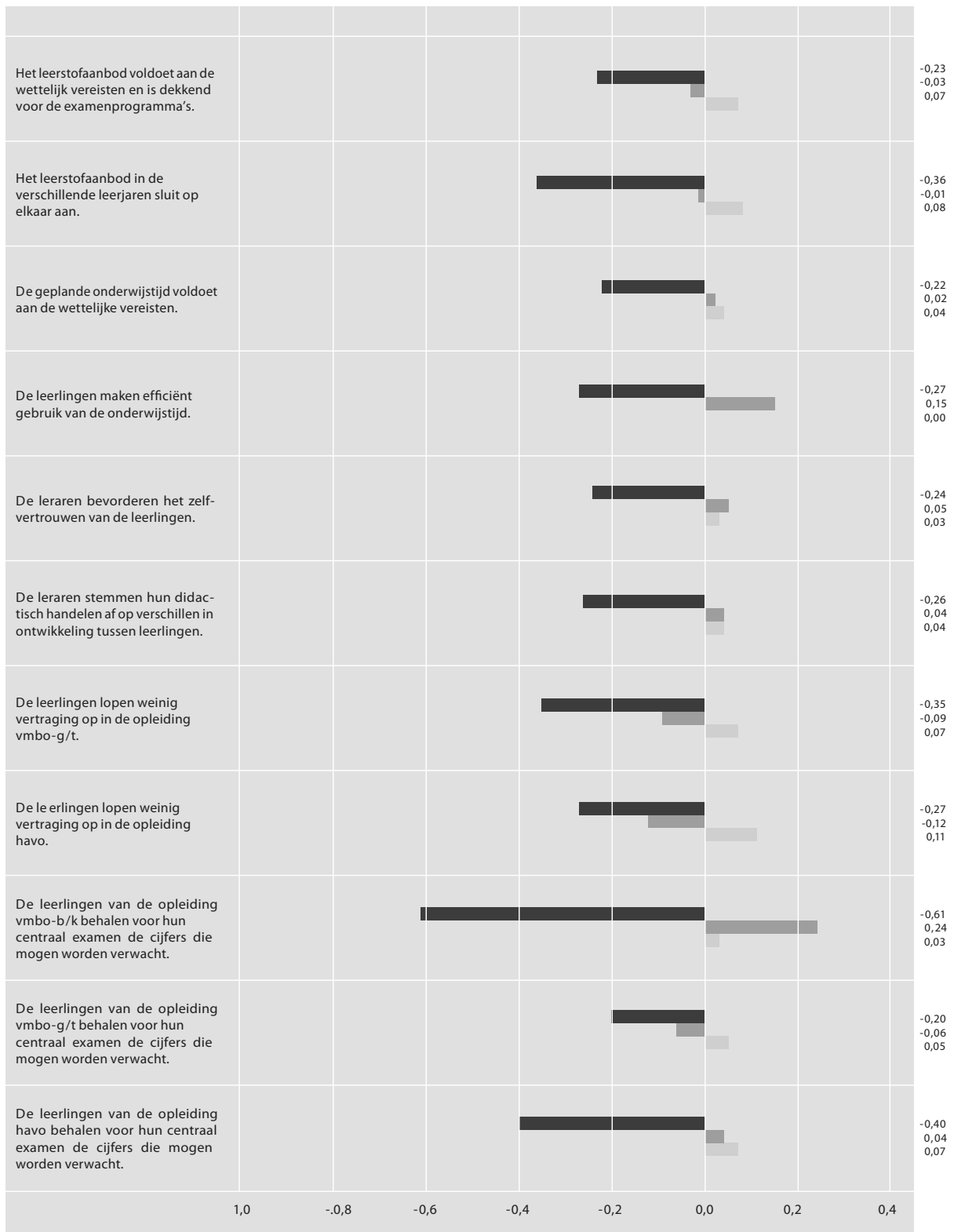
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

**Afwijkende kwaliteitsoordelen vier grote steden** De scholen in de vier grote steden wijken op verschillende indicatoren in negatieve zin af van het landelijk beeld over de jaren 2002-2007 (tabel 4.2c). Het gaat hierbij om:

- het leerstofaanbod (dekking en doorgaande lijn);
- de onderwijstijd (voldoen aan wettelijke vereisten en efficiënt gebruik);
- het didactisch handelen (bevorderen zelfvertrouwen, afstemmen op verschillen tussen leerlingen) en;
- de resultaten van leerlingen, in het bijzonder de cijfers voor de centrale examens vmbo-b/k en havo.

De negatieve afwijking voor de grote steden is structureel en is in het schooljaar 2006/2007 nog groter dan voorheen. Leerlingen in de vier grote steden lopen in alle schoolsoorten vertraging op, maar vooral in het vmbo-g/t en het havo is deze aanzienlijk. Deze schoolsoorten geven reden tot zorg en verdienen nadere analyse.

Figuur 4.2c Oordelen kwaliteit scholen voor voortgezet onderwijs 2002-2007, naar geografische ligging (z-scores)



■ G4 n=138 ■ G32 n=274 ■ Overig n=651

**Rendement bovenbouw vmbo** De inspectie heeft het rendement in de bovenbouw van het vmbo onderzocht, met name op vmbo-scholen en -afdelingen in de vier grote steden. Onder het rendement van de bovenbouw verstaat de inspectie de mate waarin een school erin slaagt om leerlingen zonder vertraging een diploma te laten behalen in een periode van twee jaar vanaf leerjaar 3. Tabel 4.2d geeft weer welk percentage leerlingen van vmbo-scholen zonder vertraging tot en met het diploma is doorgestroomd in de bovenbouw. De gegevens zijn gebaseerd op de opbrengstenkaarten van 2006. Vmbo-scholen zijn in drie categorieën verdeeld, zodanig dat landelijk gezien 20 procent van het totaal aantal vmbo-scholen in Nederland in de categorie valt met het hoogste rendement (meer dan 93 procent leerlingen die onvertraagd het diploma haalt). Evenzo valt 20 procent van alle vmbo-scholen in de laagste categorie (waar minder dan 80 procent van de leerlingen onvertraagd doorstroomt).

In de vier grote steden valt slechts 6 procent van de vmbo-scholen in de hoogste categorie. In de rest van Nederland geldt dat voor 23 procent van de vmbo-scholen, bijna vier maal zo hoog. In de vier grote steden heeft 47 procent van de vmbo-scholen een rendement onder de 80 procent, drie maal hoger dan de rest van Nederland, waar dat percentage 16 is.

Tabel 4.2d Rendement bovenbouw van vmbo-scholen, in percentages

	Vmbo landelijk n=891	Vmbo G4 n=109	Vmbo overig n=782
< 80% leerlingen onvertraagde doorstroom t/m diploma	20	47	16
80% t/m 93% leerlingen onvertraagde doorstroom t/m diploma	60	47	61
>93% leerlingen onvertraagde doorstroom t/m diploma	20	6	23

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

**Examenresultaten vmbo** In de vier grote steden slagen vmbo-scholen er minder goed in leerlingen voor het examen te laten slagen dan in de rest van Nederland. Landelijk geldt voor 7 procent van de vmbo-scholen dat meer dan 15 procent van de leerlingen zakt voor het eindexamen, maar in de vier grote steden is dat op ruim een kwart van de vmbo-scholen het geval (tabel 4.2e). In de groep vmbo-scholen met het meest gunstige slagingspercentage (ofwel: de groep waar minder dan 5 procent van de leerlingen zakt) zijn de scholen uit de vier grote steden ondervertegenwoordigd: landelijk valt de helft van de vmbo-scholen in deze groep, in de vier grote steden een kwart.

Schoolexamens vwo vaak te gemakkelijk

Tabel 4.2e Niet geslaagde leerlingen van vmbo-scholen, in percentages

	Vmbo landelijk n=891	Vmbo G4 n=109	Vmbo overig n=782
> 15% leerlingen niet geslaagd	7	27	4
5-15% leerlingen niet geslaagd	42	48	41
< 5% leerlingen niet geslaagd	51	25	55

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

**Lwoo-leerlingen** Op vmbo-scholen in de vier grote steden bestaat de leerlingbevolking vaker voor meer dan de helft uit leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) krijgen dan op de overige vmbo-scholen in Nederland (tabel 4.2f). Landelijk heeft 7 procent van de vmbo-scholen een leerlingbevolking in het derde en vierde leerjaar die overwegend uit lwoo-leerlingen bestaat, maar in de vier grote steden geldt dit voor 15 procent van de vmbo-scholen. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het relatief lage percentage geslaagde leerlingen in de G4, maar analyses van de inspectie wijzen uit dat er geen significant verband is tussen het percentage lwoo-leerlingen in het vierde leerjaar en het slagingspercentage van scholen.

Tabel 4.2f Percentage lwoo-leerlingen in 3e en 4e leerjaar van vmbo-scholen

	Vmbo landelijk n=891	Vmbo G4 n=109	Vmbo overig n=782
Geen lwoo	41	41	41
< 25% lwoo	29	22	31
25-50% lwoo	23	22	23
51-75% lwoo	4	9	4
> 75% lwoo	3	6	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Wel hangt het percentage niet-geslaagde leerlingen samen met het percentage niet-westerse allochtonen op een school: scholen met veel niet-westerse allochtone leerlingen hebben relatief veel niet-geslaagde leerlingen. Dat geldt voor zowel vmbo-scholen in de vier grote steden als voor vmbo-scholen in de rest van Nederland. Ook is het rendement van de bovenbouw (de onvertraagde doorstroom naar een diploma) lager op vmbo-scholen naarmate het percentage niet-westerse allochtone leerlingen toeneemt, zowel in de vier grote steden als in de rest van Nederland.



#### 4.2.1 Ontwikkelingen in de kwaliteit van het praktijkonderwijs

In de periode 2002-2007 beoordeelde de inspectie 129 scholen voor praktijkonderwijs. Op de meeste indicatoren kreeg driekwart of meer van de scholen een positieve beoordeling, maar op enkele indicatoren schieten veel praktijkscholen te kort. Evenals bij het vmbo, havo en vwo beoordeelt de inspectie bij relatief veel scholen voor praktijkonderwijs de kwaliteitszorg onvoldoende. Het gaat daarbij om het systematisch evalueren van, het waarborgen van en het rapporteren over de kwaliteit van de resultaten van leerlingen en van het leren en onderwijzen. Voor een derde van de praktijkscholen geldt dat het leerstofaanbod afstemming op de onderwijsbehoeften van leerlingen onvoldoende mogelijk maakt. Gezien de grote verschillen in individuele problematiek van leerlingen op deze scholen is dit een ernstig tekort.

Op de meeste praktijkscholen is het leerstofaanbod dat past bij de talige behoeften van taalzwakke leerlingen onvoldoende beoordeeld. Leerlingen in het praktijkonderwijs hebben vrijwel allemaal achterstanden op taalgebied en juist voor hen is een breed talig aanbod van groot belang.

Ten slotte krijgen leerlingen op ongeveer de helft van de praktijkscholen te weinig verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun leerproces, voor zover dit past bij hun ontwikkelingsniveau. Daardoor zitten leerlingen op veel scholen in een onnodig passieve rol. De praktijkscholen in de vier grote steden blijven achter bij de rest van de Nederlandse praktijkscholen (tabel 4.2.1a).

Tabel 4.2.1a Oordelen kwaliteit scholen voor praktijkonderwijs 2002-2007, naar geografische ligging (percentages)

% voldoende beoordeeld	Landelijk n=129	G4 n=16	G32 n=44	Overig n=69
De school evalueert systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten en van het leren en onderwijzen.	30	19	32	32
De school waarborgt de kwaliteit van leren en onderwijzen.	43	19	52	43
De school rapporteert inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs aan belanghebbenden.	43	31	41	47
Het leerstofaanbod maakt afstemming mogelijk op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen.	65	50	68	67
De school met een substantieel percentage taalzwakke leerlingen heeft bij alle vakken een leerstofaanbod dat past bij de talige onderwijsbehoeften van deze leerlingen.	79	50	85	80
De leerlingen hebben verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun eigen leerproces die past bij hun ontwikkelingsniveau.	52	50	52	54

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

**Zeer zwakke praktijkscholen** Eind 2007 bleek 4 procent van de scholen voor praktijkonderwijs zeer zwak en 15 procent zwak/risicovol. In verhouding zijn er meer scholen voor praktijkonderwijs dan scholen voor vmbo, havo en vwo waar de inspectie de kwaliteit van het onderwijs als zeer zwak heeft beoordeeld (tabel 4.2.1b).

Tabel 4.2.1b Percentage zeer zwakke en zwakke scholen voor voortgezet onderwijs en praktijkonderwijs in 2007

	Vmbo, havo, vwo n=866	Praktijkonderwijs n=129
Zeer zwak	1,8	4,1
Zwak	11,7	14,6
Voldoende/goed	86,5	81,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

#### 4.2.2 Examenresultaten van het voortgezet onderwijs

**Centrale examens** Het centraal examen is een landelijke garantiecontrole op de kwaliteit van het kennisniveau dat leerlingen moeten bereiken. Resultaten van het centraal examen en het schoolexamen samen vormen de basis voor het diploma, dat een civiel effect heeft. Zo geeft het diploma van het havo toelating tot het hoger beroepsonderwijs. Cijfers voor het centraal examen geven een indicatie van de mate waarin leerlingen het kennis- en beheersingsniveau beheersen dat de overheid per schoolsoort heeft vastgesteld. Ook laten deze cijfers zien of de kwaliteit van het kennis- en beheersingsniveau in de tijd stabiel is. Als voorwaarde geldt dan wel dat de eisen aan de moeilijkheidsgraad van het examen en de normering over een reeks van jaren gelijk blijven. Voor deze kwaliteitsgarantie zijn cijfers van het schoolexamen minder geschikt, omdat scholen bij schoolexamens eigen keuzes kunnen maken en eigen accenten kunnen leggen. Daarom worden de cijfers van het centraal examen geanalyseerd als elementen van een kwaliteitsgarantie op stelselniveau.

**Cijfers centraal examen** In tabel 4.2.2a staan de percentages scholen met hun gemiddelde resultaten voor het centraal examen over drie jaren (2004-2006). Omdat het om het gemiddelde cijfer van alle examenkandidaten per school gaat, ligt het voor de hand dat de meeste scholen een gemiddeld examencijfer tussen 6 en 6,5 halen.

Tabel 4.2.2a Cijfer centraal examen over drie jaar (2004-2006), per schoolsoort (percentage scholen)

Cijfer centraal examen	Vmbo basisberoepsgericht	Vmbo kaderberoepsgericht	Vmbo Gemengd/theoretisch	Havo	Vwo
< 6	0,3	1,3	3,9	5,1	3,0
6 – 6.5	47,6	77,7	83,9	94,0	77,6
> 6.5	52,1	21,0	12,2	0,9	19,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

In de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo halen examenkandidaten op ruim de helft van de scholen een gemiddeld cijfer hoger dan 6,5. Bij de andere schoolsoorten liggen de cijfers lager, zeker op havo-scholen die nog het meest een 'zesjes-cultuur' lijken te weerspiegelen. Hier ligt het gemiddeld cijfer van examenkandidaten op 94 procent van de scholen tussen 6 en 6,5. Dat kan te maken hebben met de positie van het havo naast het vwo binnen scholengemeenschappen, waardoor betere leerlingen worden afgeroomd. Zo'n effect doet zich overigens niet voor binnen de leerwegen van het vmbo. Dit kan erop wijzen dat vwo en havo zich ten opzichte van elkaar inhoudelijk te weinig onderscheiden, behalve in de mate waarin hun programma's meer en minder eisen.

Op vrijwel alle scholen (97,5 procent) haalt 10 procent of meer van de leerlingen een gemiddeld cijfer voor het centraal examen dat lager is dan 6 en op meer dan de helft van de scholen een cijfer lager dan 5,5 (tabel 4.2.2b). Daarentegen zijn er maar weinig scholen (bijna 14 procent) waar 10 procent of meer van de leerlingen gemiddeld een 7,5 of hoger halen.

Tabel 4.2.2b Gemiddelde cijfers centraal examen op scholen voortgezet onderwijs, in percentages scholen (n=1.082 scholen)

Percentage scholen waar leerlingen CE-cijfer halen:	Geen van de leerlingen	<1% leerlingen	1 – 5% leerlingen	5 – 10% leerlingen	>10% leerlingen
lager dan 5,5	2,9	0,5	11,3	31,4	54,0
lager dan 6,0	0,5	0,0	0,5	1,6	97,5
hoger dan 7,5	5,3	1,8	45,7	33,8	13,5

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

**Verschillen schoolexamen en centraal examen** Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van schoolexamens. Verschillen tussen scholen zijn van oudsher eigen aan de systematiek van de schoolexamens (Inspectie van het Onderwijs, 1995; 1996; 1997; 1999). Het mag echter niet zo zijn dat scholen examenuitslagen manipuleren door het cijfer voor het schoolexamen bewust positief te beïnvloeden. Daarom let de inspectie op verschillen in de cijfers voor schoolexamens en centrale examens op scholen. Een overzicht van verschillen tussen gemiddelde cijfers over drie jaren (2004 – 2006) maakt duidelijk dat schoolexamencijfers in de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo in de meeste scholen ofwel lager zijn dan cijfers voor het centraal examen of minder dan 0,5 punt hoger (tabel 4.2.2c). Elders is het schoolexamencijfer vrijwel altijd hoger dan het cijfer voor het centraal examen. De afwijkingen zijn het sterkst in het vwo, waar 30 procent van de scholen een gemiddeld schoolexamencijfer heeft dat meer dan 0,5 punt hoger is dan het cijfer voor het centraal examen.

Tabel 4.2.2c Discrepantie cijfer schoolexamen (se) en centraal examen (ce) over drie jaren

	Vmbo basisberoepsgericht	Vmbo kaderberoepsgericht	Vmbo Gemengd/theoretisch	Havo	Vwo
<.00	73	46	18	9	3
00 - .50	25	49	67	80	68
50 – 1.00	2	5	13	10	28
> 1.00	0	0	1	1	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Voor het schoolexamen halen leerlingen veel vaker een voldoende dan voor het centraal examen. Er zijn bijna geen scholen waar leerlingen een gemiddeld schoolexamencijfer onder de 6 halen. Op 68 procent van de scholen halen leerlingen gemiddeld een 6,5 of hoger en op de overige scholen ligt het gemiddelde cijfer tussen 6 en 6,5. Tussen de schoolsoorten bestaan grote verschillen op dit punt (tabel 4.2.2d). Hierbij springt het vwo het meest in het oog: op bijna alle vwo-scholen (97 procent) halen leerlingen een gemiddeld cijfer van 6,5 of hoger op hun schoolexamen.

Tabel 4.2.2d Cijfer schoolexamen per schoolsoort (percentage scholen)

Cijfer school- examen	Vmbo basisberoepsgericht	Vmbo kaderberoepsgericht	Vmbo Gemengd/theoretisch	Havo	Vwo
< 6	4,9	0,2	2,3	0,2	0,0
6 – 6,5	43,3	42,1	36,0	77,6	2,8
> 6,5	51,7	57,7	61,7	22,2	97,2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Scholen die op het centraal examen lager dan 6 eindigen, wijken wat hun cijfer voor het schoolexamen betreft niet veel af van scholen die hogere cijfers bereiken op het centraal examen. Zo halen vwo-scholen die lager dan 6 scoren op het centraal examen gemiddeld genomen een cijfer van 6,7 op het schoolexamen, nauwelijks lager dan de vwo-scholen die het beter doen op het centraal examen (tabel 4.2.2e).

Tabel 4.2.2e Cijfer schoolexamen en centraal examen per schoolsoort (percentage scholen)

Cijfer school-examen	Vmbo basisberoepsgericht	Vmbo kaderberoepsgericht	Vmbo Gemengd/theoretisch	Havo	Vwo
< 6	6,2	6,5	6,5	6,4	6,7
6 – 6,5	6,5	6,5	6,6	6,4	6,8
> 6,5	6,6	6,7	6,7	6,5	6,9

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Een hoog cijfer voor het schoolexamen en een laag cijfer voor het centraal examen gaan vaak samen. Het verschil tussen beide cijfers is het grootst bij de groep die op het centraal examen lager dan 6 scoort. Bij de groep die een hoog cijfer voor het centraal examen heeft, ligt het cijfer voor het schoolexamen in het vmbo-basisberoepsgericht, het vmbo-kaderberoepsgericht en het havo zelfs iets lager dan het cijfer voor het centraal examen (tabel 4.2.2f). Misschien gaan leerlingen met een relatief hoog cijfer voor het schoolexamen op hun lauweren rusten en spannen ze zich minder in voor het centraal examen. Ook is het mogelijk dat zwakkere leerlingen profiteren van de gespreide toetsen van het schoolexamen, waar vraagstelling en formulering door eigen leraren misschien minder problemen oproepen. Desondanks is het merkwaardig dat leerlingen van scholen met een hoog gemiddeld cijfer voor het centraal examen zich niet onderscheiden met een verhoudingsgewijs even hoog cijfer voor het schoolexamen.

Tabel 4.2.2f Verschil schoolexamen en centraal examen, per cijfer centraal examen en schoolsoort

Verschil cijfer schoolexamen en centraal examen					
Cijfer school-examen	Vmbo basisberoepsgericht	Vmbo kaderberoepsgericht	Vmbo Gemengd/theoretisch	Havo	Vwo
< 6	0,51	0,64	0,77	0,55	0,88
6 – 6,5	0,15	0,25	0,31	0,15	0,49
> 6,5	-0,20	-0,02	0,05	-0,11	0,23

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

**Verklaringen van scholen** Scholen verklaren de naar boven afwijkende cijfers van het schoolexamen als volgt:

- schoolexamens bestaan meestal uit vier of meer toetsen die steeds beperkte delen van het examenprogramma bestrijken; dit verschilt van de eenmalige toets van het centraal examen;
- de stof voor schoolexamens is niet voor alle vakken hetzelfde als de stof van het centraal examen;

- praktische opdrachten maken sinds 1998/1999 deel uit van het schoolexamenprogramma; leerlingen halen hier gemakkelijker een goed resultaat dan op traditionele toetsen;
- leraren van de eigen school stellen het schoolexamen en de normering op, waardoor er geen verzwarend effect optreedt zoals bij de externe toetsing in het centraal examen.

Wanneer verschillen tussen cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen structureel groter zijn dan een halve punt, zijn de eisen die de school aan het schoolexamen stelt te laag. Dat is vooral in het vwo het geval, namelijk op 30 procent van de scholen.

**Versterken centraal examen** De afgelopen decennia steeg het percentage jongeren dat een havo- of vwo-diploma haalt. Nu gaat het om meer dan 40 procent van de betreffende leeftijdscategorie. Al eerder signaleerde de inspectie dat dit niet ten koste is gegaan van de slaagpercentages (Inspectie van het Onderwijs, 2006e). Sinds de invoering van de Tweede Fase in 1998/1999 zijn de slaagpercentages verbeterd. De verschillen tussen cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen roepen de vraag op of het schoolexamen, door de aard hieraan in de wet gegeven, onbedoeld een zelfcorrigerend instrument in het examentraject is geworden. Dit betekent dat de inrichting van het schoolexamen alleen al door aantal en spreiding van toetsmomenten en herkansingsmogelijkheden meer correctiemogelijkheden voor leerlingen met zich meebrengt dan het centraal examen. De grote discrepantie tussen schoolexamen en centraal examen in de categorie scholen die gemiddeld op het centraal examen lager dan een 6 scoren, wijst in deze richting. In de brief van 19 september 2007 heeft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer maatregelen aangekondigd om de positie van het centraal examen te versterken.

Op alle scholen scoort 10 procent of meer van de leerlingen lager dan een 6 op het centraal examen, terwijl slechts op een kleine groep scholen (14 procent) 10 procent of meer leerlingen hoger dan 7,5 scoren. Dat roept de vraag op of het voortgezet onderwijs voldoende streeft naar excellentie.

#### 4.2.3 Examenresultaten Latijn en Grieks

Het verschil tussen schoolexamen en centraal examen is niet bij alle vakken even groot, maar bij de klassieke talen Latijn en Grieks is het al jaren aanzienlijk. Daarom besteedt de inspectie aan deze vakken apart aandacht.

**Scholen en examenkandidaten** Leerlingen deden in 2007 op 333 scholen examen in Latijn en op 275 scholen examen in Grieks (tabel 4.2.3a). Bij deze scholen zitten 37 categoriale gymnasia. Verder gaat het vooral om scholengemeenschappen met een gymnasiale afdeling, hetgeen valt af te leiden uit het aantal scholen waar Grieks als examenvak voorkomt. Dat is namelijk op scholengemeenschappen met alleen atheneum vrijwel nooit het geval.

In 2007 deden 6.151 leerlingen examen in Latijn en 2.520 in Grieks. In de jaren ervoor lagen die aantallen iets lager (2006: 5.862 respectievelijk 2.174; 2005: 6.001 respectievelijk 2.019).

Tabel 4.2.3a Aantallen scholen met examenkandidaten Latijn of Grieks in 2007

	Latijn	Grieks	Totaal
Categoriaal gymnasium	37	37	37
Vwo-school	296	238	297
Totaal aantal scholen	333	275	334

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

**Resultaten** Voor alle vwo-vakken samen ligt het gemiddelde cijfer voor het schoolexamen over een reeks van jaren ongeveer 0,4 punt hoger dan het gemiddelde cijfer voor het centraal examen. Voor Latijn en Grieks is het verschil groter, namelijk 0,8 respectievelijk 0,5 punt (tabel 4.2.3b).

Tabel 4.2.3b Gemiddelde cijfers schoolexamen en centraal examen per vak per jaar

	Latijn schoolexamen	Latijn centraal examen	Grieks schoolexamen	Grieks centraal examen
2005	6,8	6,0	6,9	6,4
2006	6,7	5,7	6,9	6,3
2007	6,7	5,9	6,9	6,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

In 2005, 2006 en 2007 ligt het aantal leerlingen dat lager dan een 6 scoort op het centraal examen Latijn steeds rond 50 procent of hoger. Bij Grieks gaat het steeds om ongeveer 40 procent van de leerlingen. Een groot deel van de eindexamenkandidaten haalt dus geen 6 voor het centraal examen, maar voor het schoolexamen is dat veel minder vaak het geval (zie tabel 4.2.3c).

Voor de cijfers op het centraal examen is de norm voor de beoordeling vooral bij Latijn elk jaar zo aangepast dat het uiteindelijke cijfer hoger is dan het oorspronkelijke (Alberts, 2005; 2006; 2007).

Tabel 4.2.3c Percentages eindexamenkandidaten naar cijfers Latijn en Grieks per jaar

Soort school	vak	Cijfer	< 6,0	6,0 - 6,5	6,6 - 7,0	> = 7,1
2005						
Categoriale gymnasia	Latijn	se	32	22	16	30
		ce	50	13	11	26
	Grieks	se	29	21	17	33
		ce	39	17	11	33
Vwo	Latijn	se	14	20	20	46
		ce	48	13	12	28
	Grieks	se	12	19	19	50
		ce	34	17	11	38
2006						
Categoriale gymnasia	Latijn	se	32	22	17	29
		ce	56	15	9	20
	Grieks	se	28	19	15	38
		ce	40	15	10	35
Vwo	Latijn	se	19	20	19	43
		ce	57	14	9	20
	Grieks	se	16	19	19	46
		ce	38	15	10	37
2007						
Categoriale gymnasia	Latijn	se	35	22	15	28
		ce	54	13	12	21
	Grieks	se	30	19	17	34
		ce	39	14	10	37



Vwo	Latijn	se	21	20	18	41
		ce	52	13	11	24
	Grieks	se	14	19	19	47
		ce	40	13	11	36

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Op ruim de helft van de categoriale gymnasia ligt het gemiddeld cijfer voor Latijn op het centraal examen steeds onder de 6. Bij de scholengemeenschappen gaat het in twee jaren om 47 procent en in een jaar om 61 procent. Voor Grieks zijn de resultaten beter: ongeveer een kwart van de instellingen behaalt een gemiddeld cijfer onder de 6 op het centraal examen.

Al eerder bleek dat er problemen zijn in het onderwijs van Latijn en Grieks, onder meer omdat er een schijnbaar onoverbrugbare tweedeling is onder de betrokkenen bij de vakken (OCW, 2004). De tweedeling betreft de tegenstelling tussen degenen die de vertaalvaardigheid als leerdoel tot op zekere hoogte willen opgeven en degenen die dit beschouwen als het wegvallen van het bestaansrecht van Latijn en Grieks. Een oplossing is nodig, omdat de spanning tussen pretenties en werkelijkheid zal leiden tot kritiek van de buitenwereld waaraan niet langer voorbij kan worden gegaan (OCW, 2004). Een onderzoek van de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) naar aanleiding van deze constatering moest bepalen waar het heen moet met Latijn en Grieks qua doelstellingen, didactiek en integratie. Classici blijken het echter niet eens te worden over een oplossingsrichting (Goris, 2007). De inspectie is van mening dat de examenresultaten van vooral Latijn niet beantwoorden aan de ambities van de overheid voor het gymnasium, zoals vastgelegd zijn in de Wet op het Voortgezet Onderwijs (artikel 7, lid 2).

#### 4.2.4 Groen vmbo

In het vorige Onderwijsverslag rapporteerde de inspectie over de kwaliteit van 26 vmbo-vestigingen van twee agrarische opleidingscentra (aoc's). Nu kan de inspectie uitspraken doen op basis van 55 beoordeelde vestigingen van het groene vmbo en over de resultaten van alle vestigingen.

De kwaliteitszorg was vorig jaar op de vmbo-vestigingen van aoc's beter op orde dan in het overig voortgezet onderwijs. De systematische evaluatie van resultaten en van het onderwijs en leren is op bijna de helft van de vestigingen voldoende, terwijl dit in het overige voortgezet onderwijs maar voor een derde van de vestigingen geldt. Wel wordt er door het groene vmbo minder inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs gerapporteerd. Ook voldoet de geplande onderwijstijd in het groene vmbo minder vaak aan de wettelijke vereisten. Wat het onderwijsleerproces betreft, wijkt het groene onderwijs niet erg af. Leraren stemmen bijvoorbeeld even vaak (op 85 procent van de vestigingen) hun manier van lesgeven af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen. De ouders zijn ook even vaak betrokken bij de school.

Bijna overal halen, evenals vorig jaar, voldoende leerlingen het opleidingstype dat mag worden verwacht. Er is weinig of geen afstroom of zittenblijven in de onderbouw.

In de bovenbouw is wel sprake van zittenblijven, maar niet meer dan elders in het voortgezet onderwijs.

Het gemiddeld eindexamencijfer wijkt af van het gemiddeld cijfer in het voortgezet onderwijs. Vooral in de kaderberoepsgerichte, gemengde en theoretische leerwegen halen leerlingen in het groen vmbo vaker lagere cijfers voor hun centraal examen dan mag worden verwacht (tabel 4.2.4a).

Tabel 4.2.4a Inspectiebeoordelingen groen vmbo, in percentages vestigingen

	Landelijk	Groen vmbo
De school evalueert systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten en van het leren en onderwijzen.	35	48
De school rapporteert inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs aan belanghebbenden.	58	31
De geplande onderwijstijd voldoet aan de wettelijke vereisten.	63	46
De leraren stemmen hun didactisch handelen af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.	84	85
De ouders zijn betrokken bij de school, door de activiteiten die de school daartoe onderneemt.	97	96
De leerlingen behalen het opleidingsniveau dat mag worden verwacht.	83	96
De leerlingen lopen weinig vertraging op in de opleiding vmbo-b-k.	85	84
De leerlingen lopen weinig vertraging op in de opleiding vmbo-g-t.	88	90
De leerlingen van de opleiding vmbo-b-k behalen voor hun centraal examen de cijfers die mogen worden verwacht.	87	72
De leerlingen van de opleiding vmbo-g-t behalen voor hun centraal examen de cijfers die mogen worden verwacht.	85	60

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

### 4.3 De financiële positie van besturen in het voortgezet onderwijs

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren verscheidene malen vragen gesteld over de omvang van het eigen vermogen van bevoegde gezagen van scholen voor voortgezet onderwijs. Die vragen hebben er toe geleid dat het weerstandsvermogen wordt gehanteerd als maat voor de reservepositie van het schoolbestuur. Het weerstandsvermogen is gedefinieerd als het eigen vermogen gedeeld door de baten, inclusief renten en exclusief bijzondere baten. Dat wil globaal zeggen: de bezittingen min de schulden, maar zonder de inkomsten van anderen dan de overheid. Kortom, het weerstandsvermogen is een kengetal voor de reserves dat uitgedrukt wordt in een percentage. Het weerstandsvermogen is laag wanneer het minder dan 10 procent bedraagt en hoog wanneer het meer dan 40 procent is.

**Weerstandsvormogen** Onderzoek van de Auditdienst (2007) laat een stijging van het weerstandsvormogen zien van 25,2 procent in 2002 tot 27 procent in 2006. Van 311 besturen in het voortgezet onderwijs (exclusief besturen van praktijkonderwijsscholen) hebben twintig besturen een laag weerstandsvormogen (gemiddeld 5,1 procent). 75 besturen hebben een hoog weerstandsvormogen (gemiddeld 51,9 procent). Bij de overige 216 besturen ligt het weerstandsvormogen tussen 10 en 40 procent. Het aantal besturen met een laag weerstandsvormogen is de afgelopen jaren relatief fors gedaald, terwijl het aantal besturen met een hoog weerstandsvormogen juist steeg.

**Verantwoording** Twee derde van de besturen in het voortgezet onderwijs geeft het weerstandsvormogen in haar jaarverslag over 2006 weer. In de toelichting staat meestal echter niet wat de eigen norm is of welke risico's of tegenvallers moeten worden afgedekt (zoals risico's in de onderwijstijd, investeringen in leerlingen en de kwalificatie, leeftijdsopbouw en samenstelling van het personeel). Dit is opvallend, gezien de grote maatschappelijke aandacht en de aandacht van de media in de afgelopen jaren hiervoor. Momenteel doet de inspectie nader onderzoek naar het beleid van besturen inzake aanwezige reserves in relatie tot voorziene risico's.

**Kwaliteit van het onderwijs** Besturen met een laag weerstandsvormogen hebben verhoudingsgewijs twee keer zo vaak zwakke of zeer zwakke scholen onder hun hoede. Op scholen van besturen met een laag weerstandsvormogen is, zo blijkt uit inspectiegegevens, vaker sprake van een zwak onderwijsleerproces en een zwakke borging van de toetsing. De kwaliteit van scholen van besturen met een gemiddeld weerstandsvormogen ligt rond het landelijk gemiddelde en dat geldt ook voor besturen met een weerstandsvormogen dat jaarlijks onder de 20 procent ligt. Op scholen van besturen met een hoog weerstandsvormogen is de toetsing van leerlingen beter gewaarborgd, maar bij deze besturen komen vaker scholen voor waar de kwaliteit van het onderwijsleerproces en het leerstofaanbod achterblijft. Het is bij de interpretatie van deze samenhangen van belang om voorzichtig te zijn met conclusies over oorzaak en gevolg.