

*Voortgezet onderwijs in de jaren negentig*



# Voortgezet onderwijs in de jaren negentig

H.M. Bronneman-Helmers

L.J. Herweijer

H.M.G. Vogels



Sociaal en Cultureel Planbureau  
Den Haag, april 2002

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2002

SCP-publicatie 2002/03

ISBN 90-377-0072-1

NUR 740

Omslagontwerp: Bureau Stijlzoorg, Utrecht

Zet- en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

Verspreiding in België: Maklu-Distributie

Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

*Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.*

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Telefoon (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: <http://www.scp.nl>

E-mail: [info@scp.nl](mailto:info@scp.nl)

# Inhoud

Voorwoord	1
1 Inleiding	3
Literatuur	9
2 Plaats en functie van het voortgezet onderwijs in vergelijkend perspectief	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Plaats en inbedding van het voortgezet onderwijs in ons onderwijsbestel	12
2.2.1 De relatieve omvang van het voortgezet onderwijs	12
2.2.2 Verschillen tussen sectoren	13
2.2.3 Aansluitingsproblemen	15
2.3 Inrichtingsprincipes binnen het voortgezet onderwijs	17
2.3.1 Doel en functie van het voortgezet onderwijs	17
2.3.2 De inhoudelijke invulling van het voortgezet onderwijs	18
2.3.3 De structuur van het voortgezet onderwijs	19
2.3.4 De afsluiting van het voortgezet onderwijs	20
2.4 Voortgezet onderwijs elders en Europa	21
2.4.1 Drie fasen: primair, secundair en tertiair onderwijs	21
2.4.2 Drie typen van verzorgingsstaat	24
2.4.3 Centraal versus decentraal	26
2.4.4 Publiek versus privaat	27
2.4.5 Culturele verschillen	28
2.4.6 Onderwijsresultaten in relatie tot ideologische, bestuurlijke en culturele verschillen	32
2.5 Samenvatting en conclusies	33
Noten	35
Literatuur	36
3 Onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Ontwikkelingen in de maatschappelijke context	39
3.2.1 Demografische ontwikkelingen	39
3.2.2 Sociaal-culturele ontwikkelingen	40
3.2.3 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt	41
3.2.4 Bestuurlijke ontwikkelingen	43
3.3 Onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs	45
3.3.1 De basisvorming	45
3.3.2 De vernieuwing van de bovenbouw van het vmbo	51
3.3.3 Integratie van zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs	53

3.3.4	De vernieuwing van de bovenbouw van het havo/vwo	54
3.3.5	Modernisering van de didactiek	57
3.3.6	Doelmatiger leerwegen in het voortgezet onderwijs	62
3.4	Samenvatting en conclusies	63
	Literatuur	67
4	<i>Fusies en schaalvergroting in het voortgezet onderwijs</i>	69
4.1	Inleiding	69
4.2	Voorgeschiedenis en overwegingen	70
4.2.1	Schaalvergroting in de jaren zeventig en tachtig	70
4.2.2	Overwegingen en doelstellingen van schaalvergroting in de jaren negentig	71
4.3	Het verloop van de schaalvergroting in de jaren negentig	72
4.3.1	De ontwikkeling van het aantal scholen en de schoolgrootte	72
4.3.2	Hoofd- en nevenvestigingen	74
4.3.3	De breedte van het onderwijsaanbod op het niveau van vestigingen	75
4.4.4	De spreiding van leerlingen: integratie en segregatie tussen schoolsoorten	78
4.4	Het draagvlak voor schaalvergroting: de voorkeuren van ouders	80
4.4.1	Schoolkeuze en schaalvergroting	81
4.4.2	Oordeel over kwaliteit in relatie tot de schaal van de school	84
4.5	Samenvatting en conclusies	85
	Noten	88
	Literatuur	89
5	<i>Schoolloopbanen en leerlingstromen</i>	91
5.1	Inleiding	91
5.2	De overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs	92
5.2.1	Adviezen en prestaties aan het einde van de basisschool	92
5.2.2	De verhouding tussen de adviezen en het prestatieniveau	94
5.2.3	Het eerste leerjaar	96
5.2.4	De 'definitieve' plaatsing: leerjaar 3	99
5.2.5	Zittenblijven, op- en afstroom	101
5.3	Na de determinatie: leerjaar 3 en verder	106
5.3.1	Zittenblijven na het derde jaar	106
5.3.2	Tussentijdse afstroom na het derde jaar	107
5.3.3	Tussentijdse overstap naar opleidingen buiten het voortgezet onderwijs	109
5.3.4	Zonder vertraging naar het diploma	109
5.3.5	Uitval: geen diploma, geen vervolgopleiding	110
5.3.6	Het bereikte niveau: diploma's	111
5.4	Verder na het diploma: verschillende routes naar het hoger onderwijs	112
5.4.1	Opstroom van mavo- en havo-gediplomeerden	113
5.4.2	Opstroom van gediplomeerden en de schoolstructuur	114
5.4.3	Het mbo als alternatieve route naar het hbo	115

5.4.4	Van avo-route naar beroepskolom	117
5.5	Kansenongelijkheid in het voortgezet onderwijs	118
5.5.1	Sociaal milieu en schooltype	119
5.5.2	Basisvorming en kansenongelijkheid	121
5.5.3	Scholengemeenschapsvorming en kansenongelijkheid	124
5.5.4	Stapelen en kansenongelijkheid	125
5.5.5	Ongelijkheid en groei van onderwijsdeelname	127
5.6	Samenvatting en conclusies	127
	Noten	132
	Literatuur	134
<b>6</b>	<i>Zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs</i>	<b>137</b>
6.1	Inleiding	137
6.2	Zorgleerlingen en hun opvang in het voortgezet onderwijs	138
6.2.1	Extra zorg via opvang in het speciaal onderwijs	138
6.2.2	Extra zorg via opvang in het individueel beroepsonderwijs	139
6.2.3	Overlap tussen svo (lom) en ivbo	140
6.2.4	Een nieuwe zorgstructuur voor het voortgezet onderwijs	140
6.3	Onderwijs aan zorgleerlingen in Nederland en Europa	141
6.4	Ontwikkelingen in de omvang en aard van de populatie zorgleerlingen	143
6.4.1	Ontwikkeling en omvang van de zorgbehoefte	143
6.4.2	Welke leerlingen zijn zorgleerling?	145
6.4.3	De (onderwijs)herkomst en -bestemming van zorgleerlingen	145
6.5	Achtergronden van de groei en perspectieven voor de toekomst	147
6.5.1	Onderwijsexterne factoren	148
6.5.2	Onderwijsinterne factoren	155
6.6	Beleid ten aanzien van zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs	160
6.6.1	Van segregatie naar integratie	160
6.6.2	Van centraal naar decentraal	162
6.6.3	Van open-einderegeling naar kostenbeheersing	165
6.7	Samenvatting en conclusies	168
	Noten	175
	Literatuur	176
<b>7</b>	<i>Schoolbeleving door scholieren</i>	<b>181</b>
7.1	Inleiding	181
7.2	Beleving van het schoolgaan	184
7.2.1	De schoolbeleving	184
7.2.2	Ontwikkelingen in schoolbeleving in de jaren negentig	186
7.2.3	De invloed van de school op de schoolbeleving	188
7.2.4	Hoe beleven verschillende groepen leerlingen de school?	191
7.2.5	Schooltypen en schoolstructuur	193

7.3	Psychisch welbevinden op school: piekeren en problemen	194
7.3.1	Piekeren over schoolprestaties, pesten en discriminatie	195
7.3.2	Problemen op school	204
7.4	Spijbelen	208
7.4.1	Spijbelaars en spijbelfrequentie	209
7.4.2	Spijbelredenen	211
7.5	Samenvatting en conclusies	213
	Noten	217
	Literatuur	218
	Bijlage bij hoofdstuk 7	220
<b>8</b>	<b><i>Tijdsbesteding van scholieren</i></b>	<b>231</b>
8.1	Inleiding	231
8.2	Tijdsbesteding van scholieren in de jaren negentig	232
8.2.1	Ontwikkelingen in de tijdsbesteding van scholieren in het voortgezet onderwijs	232
8.2.2	Verschillen in tijdsbesteding bij groepen scholieren	234
8.3	Reizen naar school	237
8.3.1	Vervoermiddelen om naar school te reizen	237
8.3.2	Tijd besteed aan reizen naar school	239
8.4	De tijdsbesteding aan schoolactiviteiten	241
8.4.1	Schoolactiviteiten van verschillende groepen leerlingen	242
8.4.2	Ontwikkelingen in uren besteed aan school	243
8.4.3	Uitval van leertijd	245
8.5	De tijdsbesteding aan enkele buitenschoolse activiteiten	247
8.5.1	Vrijtijdsbesteding overwegend binnenshuis	247
8.5.2	Vrijtijdsbesteding overwegend buitenshuis	249
8.5.3	Buitenschoolse verplichtingen van verschillende groepen leerlingen	253
8.6	Schoolprestaties in relatie tot schoolse en buitenschoolse activiteiten	254
8.7	Samenvatting en conclusies	256
	Noten	258
	Literatuur	259
<b>9</b>	<b><i>Conclusies</i></b>	<b>261</b>
9.1	Inleiding	261
9.2	Ongelijkheid en gelijke kansen	262
9.3	De aansluitingsproblematiek	266
9.3.1	Aansluitingsproblemen tussen het basis- en voortgezet onderwijs	266
9.3.2	Aansluitingsproblemen tussen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs	267
9.4	De positie van het vbo	268
9.5	De groei van het aantal zorgleerlingen	271



9.6	Doelmatigheid en kostenbeheersing	274
9.7	Het nieuwe leren	279
9.8	Voorlopige balans	283
	Literatuur	288
10	<i>Nabeschouwing: Hoe nu verder met het voortgezet onderwijs?</i>	289
10.1	Inleiding	289
10.2	De eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs: determinatie en selectie	291
10.3	De verschillende schooltypen in het voortgezet onderwijs: andere functies, andere inhouden?	294
10.4	Opklimmen in het onderwijs: van avo-route naar beroepskolom?	299
10.5	Meer zorg nodig voor zorgleerlingen	301
10.6	Van schaalvergroting naar schaalverkleining?	302
10.7	Ongelijkheid en gelijke kansen; naar een realistischer aanpak	305
10.8	Moet het onderwijs zich aanpassen of tegendruk geven?	306
10.9	Weg met de school?	307
10.10	Van landelijke vernieuwingsoperaties naar lokale schoolontwikkelingen?	308
	Noot	311
	Literatuur	312
	Summary	313
	Bijlage A Gebruikte databestanden	329
	Publicatielijst van het SCP	335



## Voorwoord

Het voortgezet onderwijs vervult een aantal belangrijke functies binnen ons onderwijs-bestel. Er vindt een verbreding en verdieping plaats van de kennis en vaardigheden die eerder in het basisonderwijs werden opgedaan. Tegelijkertijd biedt het ook een voorbereiding op de verschillende opleidingen in het middelbaar en hoger beroeps-onderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Het vervult in de derde plaats een selectiefunctie: leerlingen worden op basis van hun capaciteiten, inzet en belang-stelling over verschillende schooltypen verdeeld.

In de publieke discussie en het beleid stond decennialang vooral de selectiefunctie van het voortgezet onderwijs centraal. In de jaren negentig werden ook de onderwijs-inhouden en de pedagogisch-didactische aanpak onderwerp van beleid. Daarnaast werd er een schaalvergrotingsbeleid ingezet: categorale scholen zouden bij voorkeur moeten opgaan in brede scholengemeenschappen waarin alle schooltypen zijn ver-tegenwoordigd. Over de mogelijke negatieve gevolgen van die schaalvergroting in het voortgezet onderwijs is onlangs de nodige discussie ontstaan.

In dit rapport wordt allereerst een beeld geschetst van de achtergronden en over-wegingen achter de vele onderwijsinhoudelijke vernieuwingen en infrastructurele veranderingen die in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs in gang zijn gezet. Met sommige vernieuwingen en veranderingen is al enkele jaren ervaring opgedaan (basisvorming, schaalvergroting, profielen en studiehuis in de tweede fase van het havo/vwo); andere vernieuwingen zijn pas kort geleden ingevoerd (samenvoeging van vbo en mavo tot vmbo, leerwegen in de bovenbouw van het vmbo, een nieuwe zorg-structuur). Het rapport geeft een inzicht in de stand van zaken op dit moment.

Hoewel sommige vernieuwingen nog maar een korte geschiedenis hebben, is het toch al mogelijk om op het niveau van de leerlingen enige effecten vast te stellen. Nagegaan wordt in hoeverre er effecten zijn opgetreden in de individuele schoolloop-banen van leerlingen, in de leerlingenstromen door het onderwijs en in de school-beleving van scholieren. Vinden leerlingen die grote brede scholengemeenschappen bezoeken het minder prettig op school dan leerlingen in kleine categorale scholen? Wordt er op grote scholen meer gespijeld? In hoeverre laten ouders zich bij de keuze van een school leiden door de omvang van de school of door het aantal school-typen dat een school in huis heeft? Zijn ouders met een kind op een brede scholen-gemeenschap ontevredener over de kwaliteit van het onderwijs? Hebben leerlingen baat bij een school die meerdere schooltypen in huis heeft of ondervinden ze er juist nadeel van? In hoeverre zijn de doorstroompatronen in het (voortgezet) onderwijs als gevolg van de verschillende beleidsinterventies gewijzigd? Is de kansenongelijkheid in het onderwijs de afgelopen jaren afgenomen? Op dit soort vragen probeert het rapport een antwoord te geven.

Het duurt volgens deskundigen op het gebied van onderwijsinnovatie in de regel enkele decennia voordat definitief kan worden vastgesteld of een onderwijsvernieuwing het beoogde effect heeft gehad. Een evaluatief oordeel kan zo kort na de invoering dus eigenlijk nog niet worden uitgesproken. Toch dringt de vraag zich op in hoeverre de problemen die begin jaren negentig aanleiding waren om de veranderingen in gang te zetten, inmiddels zijn verminderd of wellicht nog zijn verergerd. Een vraag die met de nodige omzichtigheid moet worden beantwoord, omdat de invloed van een bepaalde beleidsinterventie moeilijk te isoleren valt van andere (beleids)invloeden en maatschappelijke ontwikkelingen. Ondanks alle methodologische voetangels en klemmen zullen in dit rapport toch enkele constatering van evaluatieve aard worden gedaan.

In het slothoofdstuk van het rapport wordt de balans opgemaakt. De vraag wordt opgeworpen of er uit de verschillende bevindingen geen consequenties moeten worden getrokken. Is, om een voorbeeld te noemen, het proces van determinatie en selectie, zoals zich dat de afgelopen jaren ontwikkeld heeft, toereikend? Hoe moet het nu verder met het vbo? Is de integratie van zorgleerlingen in het vmbo wel verstandig? Passen de inhouden van de bovenbouw van het mavo en havo nog wel bij de veranderde functie van die schooltypen? Moet er na schaalvergroting schaalverkleining plaatsvinden? Heeft de school als instituut haar langste tijd gehad?

De suggesties in de slotbeschouwing moeten niet worden gelezen als aanbevelingen voor nieuwe onderwijsbrede innovaties. Daarvan zijn er de afgelopen jaren al voldoende geweest. De bedoeling van het slothoofdstuk is een publieke discussie los te maken over de vraag hoe het de komende jaren verder moet met het voortgezet onderwijs.

Prof. Dr. Paul Schnabel  
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

# 1 Inleiding

H.M. Bronneman-Helmers

## Plaatsbepaling

Het voortgezet onderwijs neemt in het bekostigd-onderwijsbestel een centrale positie in. Als schakel tussen het basisonderwijs aan de ene kant en het secundair beroeps-onderwijs en hoger onderwijs aan de andere, vervult het een drietal cruciale functies. Het voortgezet onderwijs brengt in de eerste plaats een verdere verbreding en verdieping aan in de algemene vorming van leerlingen; het versterkt als het ware het fundament dat in het basisonderwijs was gelegd. Het biedt in de tweede plaats ook een voorbereiding op de verschillende vervolgopleidingen in het beroeps- en hoger onderwijs. Voortgezet onderwijs vervult in de derde plaats een selectiefunctie. In het basisonderwijs volgen alle kinderen nog gemeenschappelijk onderwijs. Bij de overgang naar het voortgezet onderwijs en gedurende de eerste leerjaren vindt vervolgens op basis van prestaties en inzet een verdeling van leerlingen over verschillende schooltypen plaats.

Ervaringen die in het voortgezet onderwijs worden opgedaan, zijn van groot belang voor de verdere onderwijsdeelname. Individuele capaciteiten, inzet en resultaten bepalen de mogelijkheden van jongeren in het vervolgonderwijs. Het verdere verloop van de schoolloopbaan hangt in hoge mate samen met de ervaringen die tijdens de periode van het voortgezet onderwijs worden opgedaan. Dat kunnen succeservaringen zijn, maar ook frustraties in de vorm van slechte cijfers, zittenblijven of verwijzing naar een lager schooltype. Dat alles vindt plaats in een kwetsbare periode, waarin jongeren zich steeds meer losmaken van hun ouders en op zoek gaan naar hun eigen identiteit – een levensfase die nogal eens gepaard gaat met gevoelens van onzekerheid of met conflicten.

## Veel veranderingen in het voortgezet onderwijs

In de jaren negentig van de vorige eeuw veranderde het voortgezet onderwijs ingrijpend, niet alleen qua inhoud en (wenselijk geachte) didactische aanpak, maar ook qua infrastructuur (het scholenaanbod). In het verlengde daarvan veranderden ook de schoolkeuzes en schoolloopbanen van scholieren.

## Inhouden en werkwijzen

In 1993 zijn alle scholen voor voortgezet onderwijs begonnen met de invoering van de basisvorming in de eerste drie leerjaren. Daarbij ging het niet alleen om een nieuwe onderwijsinhoud – een breed en gemeenschappelijk en overwegend algemeen vormend aanbod van vijftien vakken – maar ook om een nieuwe didactische aanpak, met meer aandacht voor vaardigheden en zelfwerkzaamheid van de leerlingen. Tegelijk met de

invoering van de basisvorming veranderde ook het lager beroepsonderwijs (lbo) van karakter, zowel in naam als in inhoud. Van beroepskwalificerend onderwijs werd het beroepsvoorbereidend onderwijs (vbo). In 1998 gingen het vbo en het mavo op in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). Er kwamen vier leerwegen in de bovenbouw van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). Tegelijkertijd werd ook een deel van het voortgezet speciaal onderwijs – het onderwijs voor leerlingen met leer- en opvoedingsproblemen (vso-lom) en voor moeilijk lerende kinderen (vso-mlk) – als zorgstructuur in het vmbo geïntegreerd. De hele vmbo-operatie verkeert anno 2002 nog in de implementatiefase.

De vernieuwing van de bovenbouw van het havo/vwo is al wat verder gevorderd. Daar is niet alleen sprake van inhoudelijke veranderingen (vervanging van de vrije vakkenpakketkeuze door vier vaste profielen, waarbij gelijktijdig het aantal vakken werd uitgebreid van zeven naar dertien), maar ook van een totaal andere didactische aanpak (het studiehuis), waarbij leerlingen geacht worden veel meer zelfstandig te werken en docenten hun rol zien verschuiven van kennisoverdracht naar begeleiding van leerprocessen. De vele inhoudelijke onderwijsvernieuwingen riepen in het onderwijs veel onrust op, niet alleen bij leerlingen, maar ook bij docenten.

### *Leerwegen*

Een tweede lijn die begin jaren negentig werd ingezet richtte zich op een verbetering van de doelmatigheid van de leerwegen in het onderwijs. In het begin van het voorgaande decennium kwam het stapelen van opleidingen binnen het voortgezet onderwijs (van mavo naar havo of van havo naar vwo) en het maken van omwegen (bv. van mavo via havo naar mbo of van havo via vwo naar hbo) veelvuldig voor. Scholieren en studenten zouden minder omwegen door het onderwijsbestel moeten maken en het stapelen van opleidingen zou moeten worden teruggedrongen. Het streven naar kostenbeheersing was de belangrijkste reden voor deze doelstelling. Onder het motto ‘de juiste leerling op de juiste plaats’ werd de inhoudelijke afstemming tussen het voortgezet onderwijs en het vervolgonderwijs aangescherpt. Er kwamen twee hoofdroutes: een route van het vmbo naar het secundair beroepsonderwijs en een route van het havo/vwo naar het hoger onderwijs.

Het is de bedoeling dat in de toekomst stapelingen niet langer via de avo/vwo-route, maar binnen de zogenoemde beroepskolom plaatsvinden (dat wil zeggen: van vmbo naar mbo en van mbo naar hbo).

### *Fusies en schaalvergroting*

In de eerste helft van de jaren negentig werd ook een begin gemaakt met een omvangrijke fusie-operatie in het voortgezet onderwijs. Daardoor is het aantal scholen inmiddels meer dan gehalveerd. Veel categorale scholen fuseerden tot grote brede scholengemeenschappen. Deze derde lijn in de ontwikkeling van het voortgezet onderwijs werd naast onderwijskundige overwegingen (o.a. invoering van de basisvorming), ook ingegeven door overwegingen van doelmatigheid. Deze ontwikkeling

is eveneens niet zonder gevolgen gebleven. Kleinschalige scholen werden grootschalige instellingen. Lagere technische school, mavo en havo gingen op in een scholengemeenschap of college. Het aantal leerlingen per schoolvestiging nam toe. Als gevolg van alle fusies veranderde de leeromgeving voor leerlingen en docenten. Op een aantal plaatsen ontstond heftig verzet tegen de fusievoornemens van schoolbesturen. Met name vanuit de categorale gymnasia werd stevig weerwerk geboden, niet alleen door ouders en leerlingen, maar ook door leerkrachten.

Ook al is de fusie-operatie inmiddels vrijwel voltooid, de weerstand tegen de grootschaligheid is nog allerminst afgenomen. Zo zette de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in een recent advies de negatieve gevolgen van grootschaligheid in het onderwijs nog eens in de schijnwerper (RMO 2000). Grootschaligheid zou schadelijk zijn voor het schoolklimaat en leiden tot verlies aan vormingscontext. Kleinschaligheid zou meer mogelijkheden bieden voor identificatie; leraren en leerlingen kennen elkaar beter en zijn nauwer bij elkaar betrokken. Bezorgdheid over de ontstane grootschaligheid in het onderwijs is ook in de verkiezingsprogramma's van veel politieke partijen terug te vinden.

Vorengenoemde ontwikkelingen staan in dit rapport centraal. Zij zullen worden belicht tegen de achtergrond van een aantal maatschappelijke veranderingen. Ook het vergelijkende gezichtspunt zal worden ingezet: er zal bij een aantal onderwerpen een kort uitstapje worden gemaakt naar een aantal andere westerse landen om de positie en vormgeving van het Nederlandse voortgezet onderwijs in een wat breder perspectief te kunnen plaatsen.

Het rapport bouwt voort op eerdere SCP-publicaties over ontwikkelingen in, onder andere, het voortgezet onderwijs: *Rondom basisvorming* (1987), *Opinies over onderwijs* (1993), *Processen van schaalvergroting in het onderwijs* (1995), *Scholen onder druk* (1999) en de *Rapportage jeugd* (2000).

### **Karakter van het rapport**

Het rapport heeft in de eerste plaats een monitorfunctie. Het schetst een beeld van de vele ontwikkelingen die zich in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs hebben voltrokken. Het beschrijft de achtergronden en problemen die aan de verschillende onderwijsvernieuwingen en veranderingen in het scholenaanbod ten grondslag lagen, en gaat vervolgens in op de invoering en de eerste resultaten en ervaringen. Bij sommige vernieuwingen zijn er nog betrekkelijk weinig resultaten en ervaringen te melden, omdat de invoering van recente datum is. Andere vernieuwingen hebben al een zekere geschiedenis. In de hoofdstukken 2, 3 en 4 staat de beschrijving centraal.

Het rapport probeert in de tweede plaats een antwoord te geven op de vraag naar de effecten van de verschillende onderwijsinhoudelijke vernieuwingen en infrastructurele veranderingen op leerlingniveau. In hoeverre zijn de schoolloopbanen van leerlingen en de leerlingstromen in het onderwijs erdoor veranderd? Zijn scholieren de school en het onderwijs anders gaan beleven? Is hun tijdsbesteding erdoor veranderd?

Dergelijke vragen zijn overigens niet eenvoudig te beantwoorden. Effecten van afzonderlijke vernieuwingen vallen moeilijk te isoleren. Verschillende vernieuwingen kunnen elkaar versterken, maar ook tegenwerken. Bovendien veranderde in de loop van de jaren negentig ook de omgeving van het onderwijs. De economie trok aan, de arbeidsmarkt werd krappere, de overheid ging haar rol anders definiëren, er werd een aanzet gegeven tot meer marktwerking in het onderwijs, ouders werden mondiger, maar ook kritischer. Dit zijn nog maar enkele ontwikkelingen die het moeilijk maken om het geïsoleerde effect van een bepaalde vernieuwing onomstotelijk vast te stellen. Er kunnen echter wel indicaties worden aangegeven. Die indicaties kunnen soms worden onderbouwd met empirische gegevens; in andere gevallen zullen ze gebaseerd zijn op beschouwingen en rapportages van gezaghebbende instanties als de Inspectie van het onderwijs of de Onderwijsraad. Ook bladen en publicaties van onderwijsorganisaties (besturen, bonden van onderwijsgevend personeel) geven een inzicht in ervaringen en effecten. In de hoofdstukken 5, 6, 7 en 8 staat de vraag naar de (mogelijke) effecten van de verschillende vernieuwingen en infrastructurele veranderingen centraal.

Het rapport heeft in de derde plaats een *evaluatiefunctie*. Nagegaan wordt in hoeverre de problemen die aan de verschillende onderwijsvernieuwingen en infrastructurele veranderingen ten grondslag lagen, zijn verminderd en de bedoelingen van het beleid zijn gerealiseerd. Ook die vraag is niet altijd eenvoudig en eenduidig te beantwoorden. De korte geschiedenis van enkele vernieuwingen maakt een echte retrospectieve evaluatie onmogelijk. Dat neemt niet weg dat soms op voorhand al enkele vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de succesvolle afloop. Waar vernieuwingen al wat langer in praktijk zijn gebracht, zoals bij de basisvorming, kunnen hardere uitspraken worden gedaan. Net als bij het aangeven van mogelijke effecten op leerlingniveau zal ook hier rekening moeten worden gehouden met veranderende omstandigheden en onderlinge interferenties. Ondanks alle voorbehoud zal in hoofdstuk 9 toch een poging tot (ex ante) evaluatie worden ondernomen.

Het rapport gaat dus enerzijds over veranderingen in de structuur en in de inhoud en werkwijzen in het voortgezet onderwijs, en anderzijds over ontwikkelingen op leerlingniveau (schoolloopbanen, leerlingstromen, schoolbeleving, tijdsbesteding). Andere interessante thema's, zoals de kostenontwikkeling in het voortgezet onderwijs of de ervaringen en houdingen van docenten, komen in het rapport hooguit terzijde ter sprake.

### Vraagstellingen in het rapport

In het rapport staan de volgende vragen centraal.

- 1 Welke onderwijsinhoudelijke vernieuwingen en infrastructurele veranderingen zijn in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs ingevoerd? Welke problemen en overwegingen lagen aan die vernieuwingen en veranderingen ten grondslag?
- 2 Wat zijn de (eerste) ervaringen en/of wat zijn vooruitzichten?



- 3 Wat zijn de effecten van de infrastructurele veranderingen en onderwijsinhoudelijke vernieuwingen voor de schoolloopbanen, schoolbeleving en tijdsbesteding van leerlingen?
- 4 Hoe moeten de verschillende onderwijsvernieuwingen en infrastructurele veranderingen achteraf of ex ante worden beoordeeld? Zijn de problemen die eraan ten grondslag lagen daadwerkelijk verminderd en de bedoelingen van het beleid gerealiseerd?

### Hoofdstukindeling

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de plaats en functie van het voortgezet onderwijs in het totale onderwijsbestel, in Nederland en in een aantal andere Europese landen. Nagegaan wordt hoe ideologische en bestuurlijke opvattingen over de wenselijke functie van het voortgezet onderwijs de afgelopen decennia zijn veranderd en hoe die veranderingen doorwerken in de inrichtingsprincipes van het voortgezet onderwijs. Aangegeven wordt dat de inrichting van het voortgezet onderwijs in Nederland in hoge mate een resultante is van ons politiek-bestuurlijke systeem en niet los gezien kan worden van het karakter van onze verzorgingsstaat. Landen met een ander type verzorgingsstaat kennen een andere structuur en inrichting van het voortgezet onderwijs.

In hoofdstuk 3 komen de onderwijsinhoudelijke vernieuwingen aan bod. Het hoofdstuk begint met een korte schets van de veranderende context voor het voortgezet onderwijs, in demografisch, economisch, sociaal en cultureel opzicht. Ook ontwikkelingen in de bestuurlijke omgeving passeren de revue. Vervolgens worden de achtergronden van de verschillende onderwijsinhoudelijke vernieuwingen geschetst. Waar mogelijk wordt ingegaan op eerste ervaringen of reeds gesignaleerde effecten.

Hoofdstuk 4 staat in het teken van de fusies en schaalvergroting die in de jaren negentig hebben plaatsgevonden. Het scholenlandschap is er ingrijpend door veranderd. De belangrijkste veranderingen worden nader geduid.

Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op veranderingen in de leerlingstromen en schoolloopbanen van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Daarbij wordt onder andere de vraag gesteld in hoeverre de ontwikkelingen zijn terug te voeren op de onderwijsinhoudelijke vernieuwingen (zoals de vernieuwde tweede fase van havo/vwo), of moeten worden toegeschreven aan veranderingen in het scholenaanbod of de leerwegaanpak.

Hoofdstuk 6 is gewijd aan de zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs, dat wil zeggen aan leerlingen die extra zorg of ondersteuning nodig hebben om in het voortgezet onderwijs een diploma te kunnen behalen. De behoefte aan extra zorg kan samenhangen met individuele leerlingkenmerken (leer-, gedrag- of opvoedingsproblemen), maar ook met de sociale of culturele herkomst van de leerling. De afgelopen jaren was er sprake van een sterke groei van het aantal zorgleerlingen, zowel in absolute als in relatieve zin. De vraag in hoeverre die groei wordt beïnvloed door ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs zelf of door andere factoren komt in het hoofdstuk uitvoerig aan bod.

De subjectieve beleving van de school door de leerlingen zelf staat centraal in hoofdstuk 7. Nagegaan wordt in hoeverre de schoolbeleving en de schoolmotivatie van leerlingen in de loop van de jaren negentig zijn veranderd. Een belangrijke vraag die in dat verband wordt opgeworpen, is die naar de invloed van schoolkenmerken (schoolstructuur, schoolgrootte en denominatie) op de subjectieve beleving van de school. In de publieke discussie wordt immers nogal eens naar voren gebracht dat grootschaligheid ten koste gaat van de betrokkenheid bij de school. Ook de door scholieren ervaren problemen op school (bv. piekeren over schoolprestaties, discriminatie, conflicten met leraren of klasgenoten) en het spijbelgedrag worden in dat licht gezien.

In hoofdstuk 8 wordt de tijdsbesteding van scholieren beschreven. Zijn scholieren de afgelopen jaren daadwerkelijk meer tijd gaan besteden aan school en huiswerk, zoals klachten over hun toegenomen werkdruk suggereren? Ook de deelname en tijdsbesteding aan vrijetijdsactiviteiten, zoals computergebruik en sport, passeren de revue.

In hoofdstuk 9 worden de conclusies gepresenteerd. Aan de hand van de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken wordt nagegaan in hoeverre de problemen die aanleiding gaven tot de vele veranderingen, in de loop van de jaren negentig zijn verminderd en de doelstellingen van het beleid zijn gerealiseerd.

Hoofdstuk 10 gaat in op de vraag hoe het nu verder moet met het voortgezet onderwijs. De conclusies uit het voorgaande hoofdstuk worden in een nabeschuiving in een wat breder perspectief geplaatst. In dat verband worden er ook enige suggesties voor aanpassingen gedaan.

## Literatuur

RMO (2000)

Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2000 (RMO-advies nr. 10).



## 2 Plaats en functie van het voortgezet onderwijs in vergelijkend perspectief

H.M. Bronneman-Helmers en L.J. Herweijer

### 2.1 Inleiding

Het voortgezet onderwijs vormt een buitengewoon belangrijke sector binnen ons onderwijsbestel. Ingeklemd tussen het primair onderwijs (basis- en speciaal onderwijs) aan de ene kant en de bve-sector (het secundair beroepsonderwijs en de volwassenen-educatie) en de sector van het hoger onderwijs (hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs) aan de andere, vervult het een belangrijke schakelfunctie.

Dat geldt zeker voor de *eerste fase of onderbouw* van het voortgezet onderwijs, die algemeen gerekend wordt tot het funderend onderwijs. In die fase vindt de eerste confrontatie tussen gelijkheid en selectie plaats. Structuur en inhoud van de eerste fase hebben de gemoederen in Nederland meerdere decennia beziggehouden. In de afgelopen 25 jaar passeerden verschillende voorstellen de revue: de middenschool (*Contourennota*; 1975), een meerjarige brugperiode (*Ontwikkelingsplan voortgezet onderwijs*; 1979), het voortgezet basisonderwijs (*Verder na de basisschool*; 1982) en de basisvorming (*Basisvorming in het onderwijs*; 1986). In 1993 kreeg de discussie een voorlopige afronding met de invoering van de basisvorming in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs. Daarmee verdween de basisvorming overigens niet van de politieke agenda. Sinds het verschijnen, in 1999, van het evaluatierapport van de Inspectie van het onderwijs staat de invulling van de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs opnieuw ter discussie.

Over de *tweede fase of bovenbouw* van het voortgezet onderwijs (de leerjaren 3 en 4 van het vbo en mavo (sinds kort vmbo) en de leerjaren 4 en 5, en 4, 5 en 6 van respectievelijk het havo en vwo) vond minder discussie plaats. Ten aanzien van de tweede fase stond noch de functie ‘voorbereiding op vervolgonderwijs’ op middelbaar, hoger of wetenschappelijk niveau (mbo of leerlingwezen, hbo en wo), noch de structuur (differentiatie naar niveau) ter discussie. In de jaren negentig van de vorige eeuw leek er aanvankelijk ook ruime consensus te bestaan over de voorgestelde inhouden (leerwegen, profielen) en werkwijzen (meer leren in de praktijk, studiehuis). De discussie over de vernieuwde tweede fase van het havo/vwo barstte feitelijk pas los op het moment van de invoering. De nieuwe leerwegen in de bovenbouw van het vbo/mavo (vmbo) zijn bij het afronden van deze publicatie nog niet in de praktijk beproefd.

De talrijke inhoudelijke en ingrijpende infrastructurele veranderingen in het voortgezet onderwijs komen in de hoofdstukken 3, 4 en 6 nog uitvoerig aan bod.

In dit hoofdstuk staan de plaats en functie van het voortgezet onderwijs binnen het totale onderwijsbestel centraal.

Daartoe wordt in paragraaf 2.2 eerst een korte beschrijving gegeven van de omvang en belangrijkste kenmerken van het voortgezet onderwijs, in vergelijking met de andere sectoren van het initieel onderwijs.

In paragraaf 2.3 gaat de aandacht uit naar een aantal opmerkelijke verschuivingen in de belangrijkste inrichtingsprincipes van het voortgezet onderwijs: de doelen en functies van het voortgezet onderwijs, de inhoud van het onderwijsaanbod, de structuur van het voortgezet onderwijs, en de wijze van afsluiting ervan.

De institutionele vormgeving en de onderwijsinhoudelijke invulling van het voortgezet onderwijs zijn in hoge mate cultuur-historisch bepaald; ze weerspiegelen de Nederlandse wijze van besluitvorming ten aanzien van de inrichting van de verzorgingsstaat in het algemeen en van het onderwijs in het bijzonder. Het specifieke van de Nederlandse cultuurpolitieke invulling komt in paragraaf 2.4 aan bod, waar de structuur en inrichting van ons voortgezet onderwijs worden vergeleken met die van het secundair onderwijs in een aantal andere Europese landen. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 2.5 afgesloten met enkele conclusies.

## 2.2 Plaats en inbedding van het voortgezet onderwijs in ons onderwijsbestel

### 2.2.1 De relatieve omvang van het voortgezet onderwijs

De positie van het voortgezet onderwijs in het totale bestel valt allereerst in kwantitatieve termen te duiden. Qua leerlingenaantal is het voortgezet onderwijs aan het eind van de jaren negentig iets meer dan half zo groot als het primair onderwijs en iets kleiner dan de sectoren voor het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs tezamen.

Tabel 2.1 geeft een inzicht in de verhoudingen tussen de sectoren, niet alleen in termen van leerlingen- of studentenaantallen, maar ook naar aantallen scholen of instellingen en omvang van de overheidsuitgaven.

**Tabel 2.1 De omvang van het voortgezet onderwijs vergelijkend onderwijs, 1999**

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	mbo + hbo + wo <sup>a</sup>
aantal leerlingen/studenten (x 1.000)	1.639	891	903
aantal scholen/instellingen	7.753	668	130
overheidsuitgaven (in miljarden euro's)	5,1	3,7	4,2

a MBO: inclusief leerlingwezen (bbl); wo: alleen het onderwijsdeel.

Bron: OCenW (2000)

Gemeten naar het aantal scholen of instellingen bevindt het voortgezet onderwijs zich tussen het primair onderwijs en het beroeps- en hoger onderwijs. Aantal en spreiding hebben uiteraard te maken met de aard van de deelnemerspopulatie; bij het

basisonderwijs gaat het om jonge kinderen die dicht bij huis naar school moeten kunnen gaan; in het voortgezet onderwijs is de afstand vaak al wat groter, terwijl de circa zestig instellingen voor secundair beroepsonderwijs (ROC's) een regionale functie vervullen. Hogescholen en universiteiten richten zich weliswaar op de nationale arbeidsmarkt, maar hebben niettemin overwegend een regionaal voedingsgebied. Qua overheidsuitgaven was het voortgezet onderwijs eind jaren negentig met een uitgaven-niveau van 3,7 miljard euro (8,1 miljard gulden) per jaar kleiner dan de toeleverende en de afnemende sectoren.

De relatieve omvang van de sector is de afgelopen decennia behoorlijk afgenomen. Dat komt vooral door de sterke groei van de deelname aan het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs, die zich die periode voltrok. Uiteraard dragen ook demografische factoren bij aan de verhoudingen binnen het bestel. Als gevolg van de afname van het aantal geboorten in het begin van de jaren zeventig nam het aantal leerlingen in het primair onderwijs tussen 1975 en 1985 sterk af. Het dalende aandeel van de sector binnen het totale bestel, zoals die in tabel 2.2 naar voren komt, is dan ook een resultante van demografische ontwikkelingen en ontwikkelingen in de deelname.

**Tabel 2.2 Ontwikkeling van het aantal leerlingen/studenten, naar sector, 1975-1999 (in procenten)**

	1975	1985	1995	1999
primair onderwijs <sup>a</sup>	58	47	48	49
voortgezet onderwijs	33	35	26	26
mbo+hbo+wo	9	18	26	24
<b>N (aantal x 1.000)</b>	<b>(3.562)</b>	<b>(3.306)</b>	<b>(3.339)</b>	<b>(3.374)</b>

a Inclusief buitengewoon/(voortgezet) speciaal onderwijs.

Bron: CBS (Statistische jaarboeken 1976, 1986, 1997 en 2001)

### 2.2.2 Verschillen tussen sectoren

Hoewel ressorterend onder een en hetzelfde ministerie – het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen – ontwikkelden de verschillende onderwijssectoren zich in de loop der tijd grotendeels onafhankelijk van elkaar. Iedere sector kent zijn eigen regels, bekostigingswijze en onderwijskundige cultuur. De gescheiden beleidsontwikkeling is voor een deel terug te voeren op het bekende verschijnsel van de verkokering in het openbaar bestuur. Verkokering doet zich niet alleen voor als het om beleids-terreinen van verschillende ministeries gaat, maar treedt ook op binnen een omvangrijk beleidsterrein als dat van het onderwijs.

Verschillen tussen sectoren hangen in de eerste plaats samen met het type onderwijs en de aard van de klantenkring die moet worden bediend. De schaal van de scholen en instellingen en de aard van de regelgeving zijn eveneens van belang. Daarnaast zijn er de nodige verschillen in de wijze waarop het onderwijs in onderwijskundige en organisatorische zin wordt vormgegeven.

Het *primair onderwijs* richt zich op de ontwikkeling van kinderen van 4 tot en met 12 jaar. Omdat het om jonge kinderen gaat, treden ouders op als representanten. Zij zijn de belangrijkste gesprekspartners van de school. Basisscholen zijn kleinschalige instellingen; het gemiddelde leerlingenaantal ligt iets boven de 200. Ook de schoolbesturen zijn klein, in die zin dat veel besturen slechts over één school het bevoegd gezag voeren. Vanwege die kleinschaligheid hebben basisscholen zelf betrekkelijk weinig vrije beleidsruimte op financieel en personeel gebied.

Op onderwijskundig gebied hebben zij daarentegen betrekkelijk veel vrije beleidsruimte. Er zijn weliswaar landelijk geldende kerndoelen, maar die zijn zo vaag en veelomvattend dat scholen zelf een keuze maken welke doelen wel en welke niet nagestreefd zullen worden. Er is geen uniforme landelijke afsluiting in de vorm van een gemeenschappelijk eindniveau of examen waar alle scholen naartoe werken. De CITO-eindtoets, die bedoeld is als hulpmiddel bij de verwijzing van leerlingen naar het voortgezet onderwijs, geeft op dit punt wel een richting aan, maar laat het niveau dat in de verschillende vakken aan het eind van de basisschool tenminste moet zijn bereikt, in het midden.

De onderwijscultuur is overwegend leerlinggericht. Docenten zien zichzelf in de eerste plaats als pedagoog; de zorg voor het kind staat daarbij voorop (Hoogeveen 1999). Centraal staat dat kinderen het op school naar hun zin moeten hebben. Een leerkracht draagt in principe zorg voor het volledige onderwijsaanbod voor een jaargroep. Leerlingen hebben dus slechts met een of twee leerkrachten te maken. Het streven naar zo hoog mogelijke prestaties (opbrengstgerichtheid) was in het primair onderwijs lange tijd weinig ontwikkeld (Inspectie van het onderwijs 1994). De laatste jaren komt er geleidelijk meer aandacht voor de opbrengsten van het onderwijs. Toch domineert op veel scholen nog de zorgcultuur. Wellicht is dat gedeeltelijk terug te voeren op het hoge percentage vrouwelijke docenten (meer dan 80%).

Het *voortgezet onderwijs* verschilt in een meerdere opzichten van het primair onderwijs. Niet alleen de ouders, maar ook de leerlingen – tussen de 12 en 18 jaar – zijn voor de school belangrijke gesprekspartners.

Scholen voor voortgezet onderwijs zijn aanzienlijk groter dan basisscholen; een gemiddelde school telt ruim 1.300 leerlingen. Ook de schoolbesturen zijn in de regel groter, in de zin dat ze over meerdere scholen het bevoegd gezag vormen. De ruimte voor het voeren van een eigen financieel en personeel beleid is in het voortgezet onderwijs dan ook groter dan in het basisonderwijs. De onderwijsinhoudelijke vrijheid is er daarentegen veel kleiner. Er is sprake van tal van inhoudelijke voorschriften, waarbij vooral van de richtlijnen ten aanzien van de lessentabel en de eindexamens een sterke sturing uitgaat op het onderwijsproces. Docenten – ongeveer evenveel mannen als vrouwen – zijn in de eerste plaats vakleerkracht, en veel minder pedagoog dan in het primair onderwijs. Leerlingen krijgen les van heel veel verschillende docenten. De leerstof staat centraal. Inhouden van de vakken in het avo/vwo zijn afgeleid van de academische disciplines in het wetenschappelijk onderwijs. Daarbij is er sprake van



een 'theezakjesmodel': mavo- en havo-leerlingen krijgen een uitgedunde en eenvoudiger variant van het onderwijs op vwo-niveau voorgeschoteld.

Het voortgezet onderwijs wordt afgesloten met een uniform centraal schriftelijk examen (cse); daarnaast nemen scholen zelf ook een schoolonderzoek af. Het gemiddelde van beide is bepalend voor de vraag of de examenkandidaat slaagt of niet. De diploma's in het voortgezet onderwijs hebben een duidelijk civiel effect. Ze verschaffen een doorstroomrecht naar de verschillende typen vervolgonderwijs: voor het vbo en mavo is dat het secundair beroepsonderwijs (diverse niveaus en sectoren), voor het havo het hoger beroepsonderwijs (diverse sectoren) en voor het vwo het wetenschappelijk onderwijs (diverse sectoren).

Het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs (voor 16- tot circa 25-jarigen) is veel grootschaliger dan het primair en voortgezet onderwijs. De gemiddelde instelling telt in het algemeen duizenden studenten. Instellingen hebben een grote vrije beleidsruimte, zowel qua beheer als in onderwijskundig opzicht. Er is geen sprake meer van leerplicht; studenten zijn in belangrijke mate zelf verantwoordelijk voor hun studieloopbaan. De begeleiding van studenten door docenten is er in het algemeen minder intensief dan in het voortgezet onderwijs. Studenten, het (afnemende) werkveld en gemeenten (als financiers van de educatiepoot van de ROC's) zijn de belangrijkste gesprekspartners van de instellingen. In het secundair beroepsonderwijs wordt het werkveld gevormd door het regionale bedrijfsleven; in het hbo bestaat het overwegend uit landelijk opererende bedrijven of instellingen; in het universitair onderwijs betreft het in de regel onderzoeksorganisaties, grote bedrijven en multinationals. Instellingen bepalen hun onderwijsinhouden en het eindniveau in belangrijke mate zelf. Er zijn geen uniforme landelijke examens.

Onderwijssectoren verschillen onderling dus nogal, in de sfeer van het bestuur en beheer, in onderwijskundige cultuur en qua omgeving. Daardoor kunnen er bij de overgang van de ene naar de andere sector aansluitingsproblemen ontstaan.

### 2.2.3 Aansluitingsproblemen.

Als tussenschakel heeft het voortgezet onderwijs zowel een ontvangende functie (leerlingen uit het basisonderwijs) als een toeleverende (doorstroom van leerlingen naar het vervolgonderwijs). Er doen zich dan ook naar twee kanten aansluitingsproblemen voor. Daarbij gaat het om twee typen problemen:

- problemen voor leerlingen en studenten die opeens in een heel ander onderwijsstelsel met een andere cultuur terechtkomen;
- rendementsproblemen in het vervolgonderwijs, doordat de opleidingen inhoudelijk niet goed op elkaar aansluiten.

De overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs roept bij een deel van de leerlingen problemen op. Het voortgezet onderwijs is anders ingericht dan het basisonderwijs: vijftien vakken in de basisvorming, die in de regel door allemaal verschillende

docenten worden gegeven. De meeste docenten zien hun leerlingen hooguit twee uur per week. Een pedagogische band valt in zo'n situatie moeilijk op te bouwen. Ook het huiswerk levert voor sommige leerlingen problemen op; het vergt meer tijd en is minder vrijblijvend dan in het basisonderwijs. Scholen voor voortgezet onderwijs proberen in het algemeen de overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen. In het vmbo krijgen leerlingen soms meerdere vakken van dezelfde docent. Sommige scholen werken met een vorm van vakkenintegratie. Andere scholen bieden in het eerste leerjaar huiswerkvrij onderwijs; het huiswerk wordt dan tijdens de lessen op school gemaakt.

Plaatsing in een schooltype voor voortgezet onderwijs gebeurt aan de hand van de uitslag van een toets, meestal de CITO-eindtoets, en het advies van de basisschool. In hoofdstuk 5 zal uitvoerig worden ingegaan op de overgang tussen basis- en voortgezet onderwijs en op de schoolloopbanen van leerlingen in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs. In dat verband wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen in het schooladvies van de basisschool, aan de relatie tussen adviezen en het prestatieniveau aan het einde van het basisonderwijs, aan de keuze van het schooltype en aan ontwikkelingen in het type klas waarin leerlingen worden geplaatst.

De aansluiting tussen het basis- en voortgezet onderwijs wordt bemoeilijkt door het gegeven dat het basisonderwijs tot op heden geen minimumeindniveau kent. Allochtone leerlingen hebben bij hun start in het voortgezet onderwijs vaak een leerachterstand van twee jaar of meer (Tesser et al. 1999). Zo'n achterstand valt in het voortgezet onderwijs nauwelijks meer weg te werken. De Onderwijsraad pleitte in 1999 dan ook voor het invoeren van leerstandaarden in het basisonderwijs, zodat voor de belangrijkste vakken (rekenen en taal) aan het eind van het basisonderwijs in ieder geval een minimumniveau aan kennis en vaardigheden is gegarandeerd (Onderwijsraad 1999). De discussie over de invoering van dergelijke leerstandaarden is nog niet afgerond.

De overgang van het voortgezet onderwijs naar het beroeps- en hoger onderwijs gaat eveneens met de nodige aansluitingsproblemen gepaard. De problemen manifesteren zich met name in het vervolgonderwijs. Daar blijkt dat de bagage die leerlingen vanuit het voortgezet onderwijs meenemen vaak niet toereikend is om een vervolgopleiding in het beroeps- of hoger onderwijs met succes te kunnen volgen en afronden. Tekorten kunnen te maken hebben met het kennis- en vaardigheidsniveau (lacunes), maar ook met de studiehouding (onvoldoende tijd besteden aan de studie, niet goed zelfstandig kunnen leren) of met de motivatie (geen zin hebben in de gekozen opleiding of in studeren als zodanig).

Het opleidingsrendement in het secundair beroepsonderwijs laat sterk te wensen over; zo'n 40% haakt voortijdig, dat wil zeggen zonder diploma te behalen, af. Ook in het hoger onderwijs is de voortijdige uitval hoog; wel zijn er grote verschillen tussen diverse studierichtingen. Uiteindelijk behalen de meeste studenten, na verandering van opleidingsniveau of studierichting, toch nog een diploma (De Jong et al. 1997).

In de jaren negentig zijn er in het voortgezet onderwijs diverse maatregelen genomen om de aansluiting op het vervolgonderwijs te verbeteren (leerwegen, profielen, zelfstandig leren in het studiehuis). Daarover meer in de hoofdstukken 3 en 5.

## 2.3 Inrichtingsprincipes binnen het voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs kent vier belangrijke inrichtingsprincipes:

- doel en functie van het voortgezet onderwijs; de inhoudelijke invulling van het voortgezet onderwijs; de structuur van het voortgezet onderwijs; de wijze van afsluiting van het voortgezet onderwijs.

Bij al deze principes is er sprake van een zoektocht naar een goede balans. In een aantal opzichten deden zich in de jaren negentig verschuivingen voor.

### 2.3.1 Doel en functie van het voortgezet onderwijs

Ten aanzien van doel en functie van het voortgezet onderwijs hebben zich de afgelopen decennia op twee punten belangrijke ontwikkelingen voorgedaan.

#### *Gelijkheid of selectie*

In het voortgezet onderwijs vindt voor het eerst een confrontatie tussen gelijkheid en kwaliteit plaats (Veldhuis 1994). Tijdens het primair onderwijs staan gelijkheid en gemeenschappelijkheid centraal. Bij de overgang naar het voortgezet onderwijs – op 12-jarige leeftijd – is er voor het eerst een formele vorm van selectie binnen de totale leerlingenpopulatie. Kinderen worden op basis van hun leerprestaties en leermotivatie in het basisonderwijs in verschillende schooltypen geplaatst.

Bij de doelstelling van het voortgezet onderwijs strijden twee belangrijke uitgangspunten om voorrang:

- gelijkheid, dat wil zeggen vorming op hoog niveau voor iedereen; door de Fransen mooi omschreven als *promotion de tous*;
- kwaliteit, in de vorm van selectie en vorming van een toekomstige elite (*selection des meilleurs*).

De confrontatie tussen gelijkheid en selectie voltrekt zich met name in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs. Vanaf het eerste leerjaar worden slimme en minder slimme leerlingen in aparte schooltypen geplaatst (*selection des meilleurs*). De basisvorming, die in 1993 werd ingevoerd, had tot doel een zeker tegenwicht te bieden aan deze vroegtijdige selectie door alle leerlingen in ieder geval eenzelfde onderwijsinhoud van vijftien vakken aan te bieden (*promotion de tous*). Vijf jaar ervaring met de basisvorming heeft inmiddels geleerd dat in de praktijk de selectiefunctie van het voortgezet onderwijs veel dominantier is dan de gelijkheidsfunctie. In hoofdstuk 3 komen de ervaringen met de basisvorming uitvoerig aan bod.

#### *Eindonderwijs of voorbereidend onderwijs*

In de loop van de tijd heeft het voortgezet onderwijs – en het lager/voorbereidend beroepsonderwijs in het bijzonder – zich ontwikkeld van kwalificerend onderwijs, dat rechtstreeks toegang geeft tot een positie op de arbeidsmarkt, tot voorbereidend onderwijs, dat toe werkt naar een vervolgopleiding, waarin de eerste beroepskwalificatie plaatsvindt. In het begin van de jaren tachtig was het lager beroepsonderwijs voor

verreweg de meeste scholieren eindonderwijs;<sup>1</sup> aan het eind van de jaren negentig gold dat nog maar voor een op de drie gediplomeerden. De meerderheid van gediplomeerden uit de algemeen vormende opleidingen vervolgde altijd al de opleiding; gold dat in 1980 al voor 80% van de mavo-gediplomeerden, in 1998 gaat dat zelfs voor 97% op.

Aan het eind van de jaren negentig vormt het voortgezet onderwijs voor het merendeel van de scholieren slechts een tussenfase op weg naar een vervolgeroepsopleiding.

### 2.3.2 De inhoudelijke invulling van het voortgezet onderwijs

Ook in de inhoudelijke invulling van het voortgezet onderwijs was er de afgelopen jaren sprake van een aantal belangrijke keuzes en accentverschuivingen.

#### *Onderwijsinhoud: verlenging van het basisonderwijs of voorbereiding op het vervolgonderwijs*

De basisvorming, die in 1993 in de eerste fase van het voortgezet onderwijs werd ingevoerd, hield een sterke verbreding van het onderwijsaanbod in de eerste leerjaren in. Voor alle leerlingen, ongeacht hun schooltype, werden vijftien, overwegend algemeen vormende vakken verplicht. Daarmee werd aangesloten bij de inhoudelijke verbreding die zich eerder al in het basisonderwijs had voltrokken. De basisvorming zou als het ware een voor alle leerlingen gemeenschappelijk vervolg moeten bieden op het basisonderwijs. Omdat leerlingen qua capaciteiten en belangstelling onderling sterk verschillen, werd de basisvorming echter in de praktijk al snel verschillend ingevuld. De inhoud ervan verschilt per schooltype. Schoolboeken voor het vwo hebben een andere inhoud dan die voor het vbo. Een deel van de inhoud wordt in het vbo niet eens aangeboden, omdat de leerstof voor de leerlingen veel te hoog gegrepen is.

De inhoud van de basisvorming heeft zich in de praktijk eerder ontwikkeld tot een eerste stap op weg naar het eindexamen dan tot een verlengstuk van het basisonderwijs. Was het doel van de basisvorming bevordering van gelijkheid, in de praktijk staat de invulling ervan volledig in het teken van selectie.

#### *Vrije vakkenpakket- en niveaukeuze of voorgeschreven leerwegen en profielen*

In de tweede fase van het voortgezet onderwijs was er sprake van een ander type accentverschuiving. Met het oog op de doelmatigheid en de wenselijk geachte rendementsverhoging in het vervolgonderwijs werd in de jaren negentig een einde gemaakt aan de vrije vakkenpakket- en niveaukeuze in het havo/vwo en het vmbo.

In de bovenbouw van het havo/vwo is de autonomie van de leerlingen in die zin ingeperkt dat ze niet langer zelf hun vakkenpakket kunnen samenstellen, maar een keuze moeten maken uit vier zogenoemde profielen. De profielen zijn inhoudelijk beter afgestemd op de diverse sectoren in het hoger onderwijs, en qua niveau aanzienlijk verzaaid (veel meer vakken). Profielen bieden naar verwachting een betere inhoudelijke voorbereiding op het vervolgonderwijs.

In de bovenbouw van het vbo en mavo (vmbo) vindt momenteel een vergelijkbare ontwikkeling plaats; ook daar is er sprake van zowel een sterkere inhoudelijke

afstemming (clustering in leerwegen en sectoren) als van verzwaren van de eisen (centrale examens zonder het lage A-niveau). Dit schooljaar zijn de eerste leerlingen begonnen aan de vernieuwde leerwegen in de bovenbouw van het vmbo.

In inhoudelijk opzicht was er in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs dus sprake van een verschuiving naar meer differentiatie en selectie en een afnemende autonomie (in termen van keuzevrijheid). Opmerkelijk is overigens dat er tegelijkertijd ook een ontwikkeling naar grotere autonomie van de leerling plaatsvindt; het studiehuis staat voor een didactische aanpak waarin de leerling een grotere zelfstandigheid en verantwoordelijkheid wordt toegedacht voor zijn eigen leerproces.

### *2.3.3 De structuur van het voortgezet onderwijs*

De structuur van het voortgezet onderwijs heeft in Nederland decennia lang heftige discussies opgeroepen. Een eerste mijlpaal vormde de in 1975 verschenen *Contourennota*, waarin werd voorgesteld om te komen tot een middenschool voor alle 12-16-jarigen. Sindsdien heeft het structuurvraagstuk de gemoederen in onderwijsland bijna twintig jaar lang beziggehouden.

#### *Een gelaagde of geïntegreerde onderwijsstructuur*

Met de invoering, in 1993, van een gelijke inhoud (basisvorming) voor alle leerlingen – zij het binnen de bestaande schoolstructuur – werd uiteindelijk een voorlopig compromis bereikt tussen de voorstanders van gelijkheid aan de ene kant en selectie aan de andere kant. Met de vorming van brede scholengemeenschappen werd de hiërarchische gelaagdheid enigszins doorbroken en een ander gelijkheidsideaal dichterbij gebracht, namelijk uitstel van studie- en beroepskeuze. Door leerlingen gedurende een of twee jaar in heterogene klassen onder te brengen zou de definitieve keuze voor een schooltype immers nog even kunnen worden uitgesteld. In de praktijk heeft de vorming van brede scholengemeenschappen de selectie echter eerder versterkt dan gematigd. De grootschaligheid van brede scholengemeenschappen maakt het eenvoudiger om leerlingen van een vergelijkbaar niveau bij elkaar te zetten, dat wil zeggen op grond van hun prestatieniveau in een klas te plaatsen.

In hoofdstuk 5 wordt uitvoeriger ingegaan op de spreiding van leerlingen over de verschillende klastypen.

#### *Aparte of geïntegreerde voorzieningen voor zorgleerlingen*

De opvang van leerlingen die in het onderwijs extra zorg of ondersteuning nodig hebben, vond in Nederland lange tijd overwegend in speciale scholen plaats. In de jaren negentig is een aantal belangrijke stappen gezet om de organisatie van die opvang te veranderen. Aparte scholen voor voortgezet speciaal onderwijs – met name het onderwijs voor leerlingen met leer- en gedragsproblemen – verdwenen en werden omgevormd tot zogenoemd leerwegondersteunend onderwijs binnen het reguliere vmbo of tot een voorziening voor praktijkonderwijs.

Ook ten aanzien van probleemleerlingen werd dus een ontwikkeling naar integratie – en meer gelijkheid – voorzien. In hoofdstuk 6 wordt deze ontwikkeling uitvoerig besproken.

### *2.3.4 De afsluiting van het voortgezet onderwijs*

Bij de afsluiting van het voortgezet onderwijs moet een onderscheid worden gemaakt tussen de onderbouw en de bovenbouw van het voortgezet onderwijs.

#### *Wel of geen aparte afsluiting van de basisvorming (onderbouw)*

De basisvorming in de onderbouw van het voortgezet onderwijs kent geen aparte afsluiting. Toch was dat oorspronkelijk wel de bedoeling. Alle leerlingen moesten aan het eind van het tweede of derde leerjaar een toets afleggen om te kunnen vaststellen in hoeverre de doelstellingen van de algemene basisvorming werden bereikt. Met zo'n aparte eindtoets kon de fase van het funderend onderwijs formeel worden afgesloten, en kon een voorafschaduwende werking van de examens in de bovenbouw worden tegengegaan. De toets zou echter geen selectieve functie hebben in de zin dat de toelaatbaarheid tot de bovenbouw erdoor zou worden bepaald.

De praktijk was ook hier weer een andere. Scholen maakten bezwaar tegen de enorme hoeveelheid tijd en administratieve belasting die de toetsing met zich meebracht. De toetsverplichting is dan ook inmiddels geschrapt. De prestaties van leerlingen gedurende de basisvorming tellen gewoon mee bij de toelating tot het derde of vierde leerjaar in het vmbo of het havo/vwo. De basisvorming heeft zich duidelijk niet ontwikkeld tot een aparte en verlengde fase van algemene vorming met bijbehorende afsluiting, maar werd onderdeel van de totale leerroute naar de eindexamens van de verschillende schooltypen.

#### *Schoolinterne of schoolexterne afsluiting*

De afsluiting van het voortgezet onderwijs aan het eind van de bovenbouw (leerjaar 4 van het vmbo, leerjaar 5 van het havo en leerjaar 6 van het vwo) kan in principe op verschillende manieren plaatsvinden: via een schoolintern schoolexamen (schoolonderzoek), via een schoolextern centraal schriftelijk examen (cse) of door middel van een combinatie van beide. In Nederland is er sprake van een combinatie van schoolonderzoek en cse. Het gemiddelde cijfer van beide bepaalt of de kandidaat al dan niet geslaagd is.

Het schoolexamen geeft uitdrukking aan de vrijheid van de school om een eigen invulling te geven aan het onderwijs. Schoolgebonden aanbod en individuele prestaties van leerlingen kunnen er zichtbaar door worden gemaakt. Het centraal schriftelijk examen is van belang voor een landelijke kwaliteitsborging.

Onder invloed van onderwijskundige ontwikkelingen als het studiehuis staat het centraal schriftelijk examen onder druk. In de tweede fase van het havo/vwo moeten veel meer individuele activiteiten door de leerlingen worden verricht, zoals het profielwerkstuk en andere documenten of prestaties waarin de vaardigheden van individuele

leerlingen tot uitdrukking komen. De variëteit neemt daardoor toe. Er gaan dan ook steeds meer stemmen op om het gewicht van het uniforme centraal schriftelijk examen te verminderen ten gunste van een meer persoonlijke individuele afsluiting in de vorm van een ‘dossioma’. De discussie hierover is nog maar net begonnen en wordt nog nauwelijks publiekelijk gevoerd.

## 2.4 Voortgezet onderwijs elders in Europa<sup>2</sup>

### 2.4.1 Drie fasen: primair, secundair en tertiair onderwijs

In de verschillende Europese onderwijsstelsels kunnen drie fasen worden onderscheiden: een primaire, een secundaire en een hogere of tertiaire fase. Het primair onderwijs is in alle Europese landen gemeenschappelijk van karakter en gericht op het bijbrengen van algemene basisvaardigheden. Afgezien van voorzieningen voor kinderen met een handicap is er geen differentiatie in schoolsoorten. In het secundair onderwijs worden er verschillen geïntroduceerd tussen hogere en lagere niveaus en tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs. De leeftijd waarop leerlingen met deze vormen van differentiatie te maken krijgen, loopt uiteen.

#### *Secundair onderwijs: categorale en geïntegreerde stelsels*

Nederland, Duitsland en Oostenrijk behoren tot de categorie landen waarin de overgang naar het secundair onderwijs vroeg, dat wil zeggen op de leeftijd van 10 à 12 jaar, plaatsvindt en waar die overgang gepaard gaat met een keuze tussen onderwijstypen van verschillend niveau. In Duitsland is er de keuze tussen de *Hauptschule*, de *Realschule* en het *Gymnasium*, in Oostenrijk tussen de *Hauptschule* en de *allgemeinbildende höhere Schule*, in Nederland tussen het vbo, mavo (inmiddels vmbo), het havo en het vwo.

Er is in deze landen wel een aanzet tot integratie. In het Nederlandse voortgezet onderwijs zijn er brugklassen, waarmee de selectie van leerlingen in brede scholengemeenschappen een of twee jaar kan worden uitgesteld. Er is bovendien een gemeenschappelijke onderwijsinhoud: de basisvorming. Toch voert het te ver om de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs als geïntegreerd aan te merken. Hiervoor is al opgemerkt dat leerlingen gedurende de brugperiode vaak al naar niveau worden gegroepeerd en dat er grote verschillen zijn in het niveau waarop de basisvorming wordt aangeboden.

In Duitsland gaat aan de keuze tussen de verschillende vormen van voortgezet onderwijs een *Orientierungsstufe* vooraf. Deze wordt echter al omstreeks het twaalfde jaar afgesloten. Verder kent Duitsland naast het gedifferentieerde voortgezet onderwijs ook een vorm van geïntegreerd voortgezet onderwijs, de *Gesamtschule*, met een marktaandeel van bijna 10% (OECD 1998, 2000).

In een tweede groep landen maken kinderen de overstap naar het voortgezet onderwijs eveneens rond het elfde jaar, maar is de eerste fase van het voortgezet onderwijs nog (overwegend) geïntegreerd van karakter. Dat wil zeggen dat er nog geen keuze wordt gemaakt tussen een hoger of een lager niveau. Frankrijk, Griekenland, Italië



en het Verenigd Koninkrijk kunnen tot deze groep worden gerekend. In Frankrijk stromen kinderen op ongeveer 11-jarige leeftijd door naar de vierjarige *collèges* en in Griekenland en Italië naar respectievelijk het driejarige *gymnasion* en de driejarige *scuola media*. Ook in het Verenigd Koninkrijk is de eerste fase van het voortgezet onderwijs overwegend geïntegreerd. Er bestaan weliswaar selectieve *grammar schools* en privaat gefinancierde *public schools*, maar de meerderheid van de kinderen bezoekt vanaf ongeveer 11-jarige leeftijd een geïntegreerde *comprehensive school*. De organisatie van het voortgezet onderwijs in België houdt het midden tussen de eerste en de tweede categorie: de eerste twee jaar zijn geïntegreerd; daarna kiezen leerlingen voor hetzij een beroepsgerichte, hetzij een algemeen vormende opleiding.

In een derde groep landen maken jongeren de overstap pas rond de leeftijd van 15 tot 16 jaar. Het onderwijs in de gehele leerplichtfase is ondergebracht in één type onderwijs voor alle kinderen van 6 tot 16 jaar met een cursusduur van negen of tien jaar. Pas als aan de leerplicht is voldaan, gaan leerlingen over naar een volgende fase. Naast de Scandinavische landen (Zweden: *Grundskolan*, Denemarken: *Folkeskole*, Finland: *Peruskoulu*, Noorwegen: *Grunnskole* en IJsland: *Grunskoli*) kent ook Portugal een dergelijke opzet. Het streven naar gelijke kansen en een zo hoog mogelijk onderwijsniveau voor alle leerlingen vormt een belangrijke overweging bij de keuze voor een uniform aanbod voor alle jongeren. Ook Spanje kende tot voor kort geïntegreerd onderwijs voor alle kinderen van 6 tot 14 jaar, maar is daar in de jaren negentig van afgestapt. Spaanse jongeren stromen nu op hun twaalfde jaar door naar een eerste fase van geïntegreerd onderwijs. Daarmee heeft Spanje zich geschaard in de tweede groep van landen.

### *De plaats van het beroepsonderwijs in het bestel*

De keuze tussen algemeen vormend en beroepsgericht onderwijs wordt doorgaans in de tweede fase van het secundair onderwijs gemaakt. Nederland kende nog tot het begin van de jaren negentig beroepsgericht onderwijs in de eerste fase van het voortgezet onderwijs: het lager beroepsonderwijs (*lbo*). Met de invoering van de basisvorming en het voorbereidend beroepsonderwijs is ook in ons land het zwaartepunt van het beroepsgerichte onderwijs naar de tweede fase verschoven.

De omvang en diversiteit van het stelsel van beroepsonderwijs op secundair niveau verschilt. Het aandeel leerlingen dat in de tweede fase van het secundair onderwijs een beroepsgerichte opleiding volgt, geeft een indicatie van de omvang. Dat aandeel loopt uiteen van omstreeks 30% tot tegen de 80%. Koplopers in de EU zijn Duitsland en Oostenrijk, waar medio jaren negentig driekwart van de leerlingen in de tweede fase van het secundair onderwijs een beroepsgerichte opleiding volgde. Ook in Nederland, België en Italië volgt een relatief hoog percentage (70%) beroepsgericht onderwijs. In de Scandinavische landen, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk schommelt het percentage beroepsonderwijs rond de 50, terwijl het in Spanje, Portugal, Ierland en Griekenland gering is.



De sterke positie van het beroepsonderwijs in Duitsland en Oostenrijk hangt samen met het uitgebreide stelsel van duaal leren – een combinatie van een opleiding en een stageplaats in een bedrijf – in die landen. Het duale onderwijs is er getalsmatig belangrijker dan het voltijdberoepsonderwijs. Ook in Denemarken is duaal leren belangrijk. Het Nederlandse leerlingwezen (inmiddels opgegaan in het secundair beroepsonderwijs als beroepsbegeleidende leerweg) is eveneens behoorlijk ontwikkeld, zij het minder dan het voltijdberoepsonderwijs. Landen als Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk kennen veel minder duale vormen van leren.

Een stelsel van duaal leren staat of valt met de bereidheid van werkgevers om stageplaatsen aan te bieden en met de belangstelling van jongeren om op zo'n stageplaats te werken. De conjuncturele gevoeligheid ervan is een belangrijk nadeel (Van Lieshout 1996).

### Het hoger onderwijs

Hoger onderwijs was lange tijd uitsluitend universitair onderwijs. Onder druk van de groeiende vraag naar hoger onderwijs en naar hoger geschoolden op de arbeidsmarkt zijn in de loop der tijd in veel landen niet-universitaire vormen van hoger onderwijs ontstaan. Aanvankelijk ging het nog om een versnipperd aanbod, maar geleidelijk aan is daar structuur in gebracht. Daarbij zijn verschillende wegen gevolgd.

Er zijn landen waarin de twee vormen van hoger onderwijs – het academisch en het beroepsgerichte onderwijs – parallel naast elkaar bestaan. Er zijn ook landen met meer geïntegreerde stelsels van hoger onderwijs (Scott 1995).

Binaire stelsels, waarin universitaire en beroepsgerichte opleidingen naast elkaar bestaan, zijn te vinden in Duitsland (universiteiten en *Fachhochschulen*), Nederland (universiteiten en hogescholen), Denemarken en recentelijk ook Oostenrijk (Müller en Wolbers 1999). Frankrijk is een geval apart. In het Franse hoger onderwijs bestaat eveneens een opleidingstraject parallel aan de universiteiten; de prestigieuze *grandes écoles* selecteren echter de meest begaafde leerlingen en leiden op voor topfuncties. Zweden en het Verenigd Koninkrijk (sinds 1992) hebben een geïntegreerd stelsel, waarin academische en beroepsgerichte opleidingen in dezelfde instelling zijn ondergebracht. De heterogeniteit binnen het geïntegreerde stelsel is overigens vrij groot. In de mediterrane landen, met name Italië, is het niet-universitaire onderwijs nog zwak ontwikkeld.

In landen met een binair stelsel van hoger onderwijs is het beroepsonderwijs op secundair niveau in het algemeen sterk ontwikkeld en is er in het secundair onderwijs sprake van verticale differentiatie (gelaagdheid) (Scott 1995).

Denemarken met zijn geïntegreerde voortgezet onderwijs vormt in dit opzicht een uitzondering. In het Deense hoger onderwijs is echter een beweging gaande naar integratie van verschillende vormen van hoger onderwijs.

### 2.4.2 Drie typen van verzorgingsstaat

Verschillen tussen onderwijsstelsels zijn in belangrijke mate terug te voeren op verschillen in bestuurlijke verhoudingen en in de manier van besluitvorming op sociaal-economisch en bestuurlijk terrein.

Esping-Andersen maakt een onderscheid in drie typen verzorgingsstaten (Esping-Andersen 1990).

#### *Sociaal-democratisch*

De verzorgingsstaten in de Scandinavische landen behoren tot het sociaal-democratische type. Deze worden gekenmerkt door een stelsel van universele en sterk herverdelende sociale voorzieningen op een hoog niveau, een hoge mate van solidariteit, veel aandacht voor sociale gelijkheid en individuele onafhankelijkheid en een hoge arbeidsparticipatie. In de onderwijsstelsels in deze landen komt dit tot uitdrukking in een uniforme behandeling van alle jongeren (een schooltype van 6 tot 16 jaar), een nadruk op gelijke kansen en een streven naar een zo hoog mogelijk niveau voor zoveel mogelijk kinderen, kortom in een weinig gestratificeerd stelsel. In Zweden zijn deze principes zelfs tot in het hoger onderwijs doorgevoerd. Een breed aanbod aan volwasseneneducatie, waarbij scholing in het teken staat van een activerend arbeidsmarktbeleid, past eveneens bij dit type verzorgingsstaat.

#### *Corporatistisch*

Volgens de indeling van Esping-Andersen behoren Duitsland en Oostenrijk tot het corporatistische type verzorgingsstaat. Kenmerkend voor dit type is de gebondenheid van sociale voorzieningen aan het lidmaatschap van beroepsgroepen. Het stelsel van sociale voorzieningen weerspiegelt in hoge mate de stands- en klassenverschillen binnen de samenleving. Organisaties van werkgevers en werknemers spelen een belangrijke rol bij de vormgeving van het sociaal-economische beleid. Een vroege selectie van leerlingen en een sterk ontwikkeld stelsel van duaal leren passen bij een maatschappelijke organisatie waarin beroepsgroepen en relaties tussen werkgevers en werknemers centraal staan. Leerlingen worden in het Duitse en Oostenrijkse onderwijs al vroeg verdeeld over trajecten met verschillende vooruitzichten op de arbeidsmarkt en op een daarmee verbonden maatschappelijke positie. Via duaal leren wordt een groot deel van de jongeren geschoold voor het lidmaatschap van een bepaalde beroepsgroep. Het duale stelsel doet dan ook sterk denken aan het oude gildenstelsel (De Vijlder 1996). De scheiding tussen beroepsgerichte en algemene opleidingen op het secundaire niveau werkt door in een binaire vormgeving van het hoger onderwijs. Kenmerkend voor een corporatistisch stelsel is de intensieve samenwerking tussen overheid, werkgevers en werknemers om het stelsel van duaal leren in stand te houden.

De combinatie van een corporatistisch georiënteerde verzorgingsstaat en een onderwijsstelsel met een vroege selectie en duaal leren is overigens geen wet van Meden en Perzen. Denemarken laat een duidelijke mengvorm zien met een geïntegreerd voortgezet onderwijs en een overwegend duaal ingericht beroepsonderwijs.

Ook Frankrijk past niet helemaal in de typologie. De inrichting van het Franse onderwijsbestel hangt samen met een sterk centralistische en republikeinse traditie. Het corporatistische karakter van de Franse verzorgingsstaat heeft geen vertaling gekregen in het onderwijsstelsel.

### Liberaal

Het Verenigd Koninkrijk behoort tot de categorie van liberale welvaartsstaten, die zich kenmerken door beperkte sociale voorzieningen en een sterke nadruk op de werking van de markt. In het onderwijs was er lange tijd geen traditie van een sterk regulerende overheid; initiatieven vanuit de samenleving speelden een belangrijke rol bij de ontwikkeling van het Britse onderwijs. De afgelopen jaren is de invloed van de overheid op het onderwijs sterk toegenomen.

### Nederland: hybride

In de vormgeving van het Nederlandse onderwijs zijn verschillende sporen te herkennen. De vroege selectie van leerlingen (zij het enigszins afgezwakt door de brugperiode), het goed ontwikkelde systeem van beroepsonderwijs, (hoewel minder in de vorm van duaal leren) en het binaire stelsel van hoger onderwijs komen overeen met de inrichtingsprincipes van de stelsels uit de midden-Europese corporatistische verzorgingsstaten. De relatief grote mate van autonomie van scholen en instellingen heeft van oudsher meer te maken met het specifiek Nederlandse verschijnsel van de verzuiling dan met een liberale traditie. De sociaal-democratische invloed is duidelijk herkenbaar in een lange traditie van aandacht voor gelijke kansen en ruime doorstrommogelijkheden, die de negatieve effecten van vroegtijdige schoolkeuze corrigeren. Gezien de groeiende nadruk op autonomievergroting en marktwerking schuift het bestel de laatste tijd steeds meer in liberale richting op.

Het Nederlandse onderwijs heeft, al met al, dus een enigszins hybride karakter, met sociaal-democratische elementen, maar ook met uitgesproken corporatistische en meer liberale kenmerken. Dat komt ook doordat veel beleidsinnovaties in de afgelopen decennia aan buitenlandse voorbeelden zijn ontleend. In de jaren zeventig was Zweden een voorbeeldland. Voorstellen voor een geïntegreerd stelsel van voortgezet onderwijs (middenschool) en een omvangrijk stelsel voor tweedeweg- en tweedekansonderwijs waren aan goede praktijken in dat land ontleend. Tijdens de conjuncturele terugslag in het begin van de jaren tachtig werd met enige afgunst gekeken naar het duale stelsel van beroepsopleidingen in Duitsland. Uit die tijd stammen acties om het leerlingwezen nieuw leven in te blazen. In de jaren negentig werd de blik gaandeweg meer naar de Angelsaksische wereld gewend. Recente impulsen om de marktwerking in het onderwijs te vergroten vinden daar hun oorsprong. Het Verenigd Koninkrijk ging ons voor in het streven naar een verhoging van de onderwijsstandaarden en een meer concurrerende, marktachtige omgeving voor scholen. De regionale opleidingscentra voor secundair beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (ROC's) zijn regelrecht ontleend aan het model van de Amerikaanse *community colleges*. Het hoger onderwijs zal de komende jaren eveneens naar Angelsaksisch voorbeeld worden ingericht (bachelor-mastersystematiek).

### 2.4.3 Centraal versus decentraal

Beleidsbevoegdheden ten aanzien van het onderwijs zijn in de landen van de Europese Unie op verschillende manieren verdeeld. De toekenning van onderwijsbevoegdheden aan de centrale overheid, aan lokale of regionale overheden, of aan maatschappelijke organisaties van religieuze groeperingen of burgers (particulier initiatief) is in veel gevallen terug te voeren op politieke verhoudingen en opvattingen over de rol van de staat, zoals die aan het eind van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw domineerden. Destijds stond de vraag centraal of de centrale overheid het initiatief tot en de controle over het onderwijs op zich zou moeten nemen of dat het initiatief zou kunnen worden toegekend aan private maatschappelijke groeperingen, ideologisch dan wel religieus gekleurd. Dat gaf in België, Nederland, Spanje, Italië en Frankrijk aanleiding tot langslappende conflicten tussen kerk en staat. In Nederland maakten de Pacificatie van 1917 en de daaropvolgende financiële gelijkstelling tussen het openbaar en bijzonder onderwijs een eind aan die strijd. Uit de diversiteit aan afspraken in die periode vallen drie beleidsmodellen te herleiden (Wielemans en Roth-van der Werf 1997).

#### *De centralistische, Jacobijnse staat*

In dit model wordt een gedetailleerde centrale controle gelegitimeerd door het principe dat de staat inzake het onderwijs neutraliteit op ideologisch en religieus gebied moet garanderen. De Jacobijnse staat is gefundeerd op een aantal grondwettelijk verankerde concepten, zoals de eenheid van de natie, de juridische gelijkheid van alle burgers, een rechtvaardige uniformiteit in de administratieve dienstverlening en een centraal gecontroleerde gelijkheid van (onderwijs)kansen. Gedetailleerde controle op schoolstructuren, inhouden van curricula, aantal uren per vak, examens en dergelijke wordt als een essentiële voorwaarde gezien om gelijkheid te verzekeren.

Dit model doet zich voor in Frankrijk, Spanje, Italië en Zweden. Volgens de republikeinse traditie is onderwijs bij uitstek een publieke taak. In Frankrijk is de school er in de eerste plaats om de eenheid van de republiek te waarborgen, samen met het leger en de politie. Typerend voor het Franse onderwijs is bovendien het belang dat wordt gehecht aan intellectuele vorming voor allen (*promotion de tous*) (Blom 1995).

#### *De centrale staat en een verscheidenheid aan initiatieven*

In dit model oefent de staat een sterke centrale controle uit over de onderwijsstructuur en het cognitieve deel van het curriculum, maar steeds met goedvinden van de organisaties van het maatschappelijk initiatief. Deze organisaties hebben het recht zelf leraren aan te stellen en een deel van de inhoud van het curriculum te bepalen. Het onderwijsstelsel weerspiegelt het pluralisme in de samenleving. Er is een duidelijk onderscheid tussen openbaar en gesubsidieerd (in Nederland: bijzonder) onderwijs en er zijn heldere en formele condities op grond waarvan maatschappelijke (religieuze) groeperingen aanspraak kunnen maken op subsidiëring. Dit model treft men aan in België en Nederland. Een variant ervan is zichtbaar in Ierland.

### *Een bescheiden, faciliterende staat*

Dit model wordt vaak geassocieerd met het (vroegere) gedecentraliseerde onderwijsbeleid in het Verenigd Koninkrijk. De rol van de staat is hier bescheiden en beperkt tot het faciliteren van initiatieven. Er is sprake van een grote diversiteit in het onderwijs. Onderwijs wordt gezien als een uitdrukking van de lokale democratie en niet als een interpretatie van de nationale identiteit. Het beleid ontwikkelt zich *bottom up*, in tegenstelling tot *top down*-beleid zoals dat in Frankrijk gebruikelijk is.

### *EU-brede tendens naar decentralisatie van onderwijsbeleid*

In bijna alle landen van de Europese Unie is er een tendens naar decentralisatie van het onderwijsbeleid. In het centralistische Franse onderwijs was er de afgelopen jaren een duidelijke tendens naar territoriale decentralisatie. Ook in de Scandinavische landen hebben gemeenten veel bevoegdheden, waaronder het toezicht op de kwaliteit. In het van oudsher decentrale onderwijsbeleid van het Verenigd Koninkrijk doen zich sinds de jaren tachtig juist centralistische ontwikkelingen voor (bv. in de vorm van een nationaal curriculum).

Vergeleken met andere landen is in Nederland de rol van de gemeente bescheiden. Het zwaartepunt ligt van oudsher bij de schoolbesturen. Pas sinds enkele jaren hebben lokale overheden een zwaardere rol toebedeeld gekregen (o.a. bij het tegengaan van onderwijsachterstanden en de huisvesting van scholen).

#### *2.4.4 Publiek versus privaat*

In alle Europese landen wordt het overgrote deel van het onderwijs bekostigd uit publieke middelen. Hiervoor is al aangegeven dat zulks samen kan gaan met een aanbod door private partijen. Dat laatste is met name in Nederland en België het geval, waar een ruime meerderheid van de leerlingen van overheidswege gesubsidieerd privaat onderwijs bezoekt. Gesubsidieerd privaat aanbod heeft ook in Frankrijk en Spanje een behoorlijke omvang (circa 20% van de leerlingen). In de overige landen is de rol van het private initiatief relatief beperkt (10% of minder).

Onderwijs dat zowel privaat wordt aangeboden, alsook privaat wordt gefinancierd, heeft alleen in het Verenigd Koninkrijk en Griekenland enige omvang (respectievelijk 6% en 4% van de leerlingen in het primair en secundair onderwijs). Nederland kent nauwelijks particulier, privaat bekostigd voortgezet onderwijs. In termen van het aantal opleidingen en leerlingen bedraagt de omvang naar schatting niet meer dan ongeveer 2% (SCP2000).

Zweden heeft sinds de jaren negentig een vouchersysteem, waarbij ouders kunnen kiezen of zij hun voucher verzilveren in het publieke of het private onderwijs. De waarde bij een keuze voor een private school is beperkt tot 85% van de waarde die het voucher in het publieke bestel heeft. Niettemin neemt het marktaandeel van private scholen dankzij het vouchersysteem toe (Bussemaker 1997).

### 2.4.5 Culturele verschillen

Behalve ideologisch en bestuurlijk valt het Nederlandse onderwijs ook in cultureel opzicht te vergelijken met het onderwijs in andere westerse Europese landen. Culturele waardeoriëntaties worden vooral zichtbaar in de pedagogisch-didactische aanpak en de omgangsvormen in het onderwijs. Hofstede onderzocht verschillen in nationale culturen en onderscheidde op basis van zijn onderzoeksmateriaal vier dimensies waarop culturen kunnen verschillen:<sup>3</sup>

- machtsafstand (maatschappelijke ongelijkheid, waaronder de houding ten opzichte van gezag);
- collectivisme versus individualisme (de verhouding tussen individu en groep);
- femininiteit tegenover masculiniteit (de gewenste rolverdeling tussen mannen en vrouwen en de maatschappelijke gevolgen van het geboren zijn als man of vrouw);
- onzekerheidsvermijding (manieren van omgaan met onzekerheid, waaronder de wenselijkheid van het beheersen van agressie en het uiten van emoties) (Hofstede 1997).

Hofstede schetst in zijn boek *Allemaal andersdenkenden* hoezeer landen op deze dimensies kunnen verschillen. Hij illustreert dat onder andere aan de hand van verschillen in verwachtingen, houdingen en omgangsvormen in het gezin en het onderwijs.

#### *Machtsafstand in het gezin en op school*

In landen die hoog scoren op machtsafstand wordt van kinderen verwacht dat zij gehoorzaam zijn aan hun ouders. Respect en eerbied voor de ouders en voor andere ouderen worden als een fundamentele deugd beschouwd. Hoger en lager opgeleiden hebben ongeveer even autoritaire waarden. Die waarden werken niet alleen door in de opvoeding, maar ook op school. Op school neemt de docent alle initiatieven. Docenten worden gezien als goeroes die persoonlijke wijsheid overdragen. Leerlingen behandelen hun docenten dan ook met respect.

In landen met een kleine machtsafstand behandelen ouders hun kinderen als gelijken. Omgekeerd doen kinderen dat ook ten opzichte van hun ouders. Hoger opgeleiden hebben er minder autoritaire waarden dan lager opgeleiden. Op school verwachten docenten initiatieven van hun leerlingen. Docenten zijn specialisten die onpersoonlijke waarheden overdragen. Leerlingen behandelen hun docenten als gelijken.

Nederland scoort op de dimensie machtsafstand aanzienlijk lager dan landen als Frankrijk, België, Griekenland, Spanje en Italië. Vergeleken met de Scandinavische landen scoren we daarentegen wat hoger. De positionering van Nederland ten opzichte van een land als België wordt aardig geïllustreerd in een recent essay dat de Belg Roger Standaert vanuit zijn rol als buitenlandse waarnemer schreef over het Nederlandse onderwijs. Hij merkt daarin onder andere het volgende op over de relaties tussen leraren en leerlingen.

“Ik heb in de jaren dat ik met het Nederlandse onderwijs contact heb, heel wat kansen gehad om scholen en klassen te bezoeken. Heel wat inspiratie haal ik ook uit uitwisselingsprojecten van leraren uit Vlaanderen met Nederland. (...) Als ik van al deze bronnen een synthese probeer te maken, moet ik om te beginnen zeggen dat, zoals in alle landen, er grote verschillen zijn in aanpak en methoden. Dit is uiteraard veeleer een zegen dan een nadeel. Ook hoor en zie ik als ondertoon dat de gemiddelde Nederlandse leraar uitzonderlijk kind- of leerlingvriendelijk is. Er is minder afstand tussen leerkrachten en leerlingen en de indruk is aanwezig dat leerlingen graag naar school gaan. Ik zie echter ook een schaduwkant. Ik merk wel eens een gebrek aan werksfeer (discipline zegt men in België) waardoor heel wat kostbare onderwijstijd besteed wordt aan niet altijd even relevante discussies en overdreven assertiviteit. Om in mensentaal te spreken vind ik in heel wat klassen nogal wat leerlingen terug die zich nonchalant (in België zegt men onbeleefd) gedragen ten overstaan van hun leerkracht. Ligt dit aan een gebrek aan tolerantie bij mij? Ik weet het niet, maar ik mocht in dit stukje mijn eigen indrukken weer-geven.” (Standaert 2001)<sup>4</sup>

### *Het individu en het collectief*

In individualistische landen overheerst het kerngezin. In het gezin worden kinderen geacht altijd de waarheid te vertellen, ook al is deze pijnlijk. Het is een deugd om te zeggen wat je denkt. Kinderen denken in termen van ‘ik’. Omgaan met conflicten is een normaal onderdeel van het familieleven. Doel van onderwijs is leren om te leven. Op school verwacht de leerling als individu te worden behandeld; groepsvorming en voorkeursbehandelingen worden niet gewaardeerd. Een diploma verhoogt niet alleen de eigen marktwaarde, maar ook het zelfrespect.

In collectivistische samenlevingen prevaleert het groepsbelang boven het individuele belang. De uitgebreide familie staat centraal. Het bewaren van harmonie is een belangrijke deugd. Het woord ‘nee’ wordt zelden gebruikt, omdat het een confrontatie betekent en confrontatie moet zoveel mogelijk worden vermeden. De eigen identiteit wordt ontleend aan het sociale netwerk. Kinderen leren te denken in termen van ‘wij’. Een misstap leidt tot schaamte en gezichtsverlies voor jezelf en voor de eigen groep. Doel van het onderwijs is het leren van vaardigheden en deugden die nodig zijn om een acceptabel groepslid te worden. Leerlingen verwachten een voorkeursbehandeling van leraren die uit de eigen groep of familie afkomstig zijn. Een diploma of getuigschrift verschaft eer, ook voor de eigen groep, en geeft toegang tot groepen met een hogere status.

Nederland scoort, na de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, hoog op de individualisme-index. Datzelfde geldt, zij het in mindere mate voor landen als Italië, België, Denemarken, Zweden en Frankrijk. Landen als Oostenrijk, Spanje, Griekenland en Portugal scoren er daarentegen laag op. Er bestaat volgens Hofstede een nauw verband tussen de nationale rijkdom van een land en de mate van individualisme in



de cultuur van dat land. In het algemeen geldt bovendien dat landen die hoog scoren op individualisme laag scoren op machtsafstand en omgekeerd.

In het Nederlandse onderwijs manifesteert de sterke nadruk op het individu zich in een toenemende aandacht voor 'onderwijs op maat' en voor individuele prestaties.

### *Masculiniteit versus femininiteit*

Op deze dimensie staat masculiniteit voor prestatiegerichtheid en assertiviteit. Femininiteit staat daartegenover en indiceert zorgzaamheid en bescheidenheid. In masculiene culturen leren kinderen de sterken (Rambo, Batman) te bewonderen; in feminiene culturen wordt kinderen sympathie bijgebracht voor de verschoppeling en de antiheld. Masculiene samenlevingen zijn repressieve samenlevingen; feminiene samenlevingen zijn tolerant. Het 'groot is mooi', 'veel is lekker' en 'hoe sneller hoe beter' uit de prestatiegerichte masculiene cultuur staat tegenover het 'hou het klein', 'zachtjes aan, dan breekt het lijntje niet' in feminiene samenlevingen. In masculiene culturen streeft de vrouwenbeweging ernaar dat vrouwen toegang krijgen tot posities die eerder aan mannen voorbehouden waren, terwijl in feminiene culturen veel meer wordt aangestuurd op een gelijke taakverdeling op het werk en thuis. In masculiene samenlevingen is in het onderwijs de beste leerling de norm, zijn slechte studieprestaties rampzalig, en worden briljante docenten het meest gewaardeerd. In feminiene culturen is de gemiddelde leerling de norm, zijn slechte studieprestaties geen ramp en krijgen vriendelijke docenten de meeste waardering.

Nederland scoort, na Zweden en Noorwegen en met Denemarken, laag op masculiniteitsindex. Landen als Spanje, Frankrijk, België en Griekenland zitten in de middenmoot, terwijl de Verenigde Staten, West-Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Oostenrijk juist zeer hoge scores op deze index laten zien. Anders dan bij de individualismeschaal zijn Nederland en de Verenigde Staten hier duidelijke tegenpolen. Dat valt met enige regelmaat ook af te leiden uit commentaren van Amerikaanse hoogleraren die aan Nederlandse universiteiten verbonden zijn. Zij verbazen zich bijvoorbeeld over het feit dat studentenverenigingen vooral door de week allerlei activiteiten plannen, terwijl studenten in hun ogen dan juist hard zouden moeten studeren. Ook de geringe hoeveelheid tijd die Nederlandse studenten aan hun studie besteden en de weinig prestatiegerichte studiementaliteit wekken hun verbazing. De lage opbrengstgerichtheid die enige jaren geleden door de Inspectie van het onderwijs in het Nederlandse basisonderwijs werd vastgesteld bevestigt eveneens het beeld van een meer zorggericht dan prestatiegericht onderwijs (Inspectie van het onderwijs 1994).

### *Onzekerheidsvermijding*

Bij onzekerheidsvermijding gaat het om de mate waarin leden van een cultuur zich bedreigd voelen door onzekere of onbekende situaties; dit gevoel blijkt onder andere uit een zekere angst en een behoefte aan voorspelbaarheid via formele of informele regels. Bij onzekerheidsvermijding gaat het niet zozeer om het beperken van risico's



als wel om het reduceren van onduidelijkheid. Gezinnen met een sterke onzekerheidsvermijding kennen strakke regels voor wat vies en taboe is; wat anders is, is gevaarlijk. In gezinnen met een zwakke onzekerheidsvermijding is het vreemde eerder interessant en voelt men zich op z'n gemak in onduidelijke situaties met onbekende risico's.

Op school uit een sterke onzekerheidsvermijding zich in gestructureerde onderwijs-situaties waarin leerlingen het juiste antwoord willen weten en docenten geacht worden alle antwoorden te hebben. Ouderavonden zijn er voor voorlichting aan de ouders: ouders zijn leken, leraren zijn de deskundigen die het kunnen weten.

In samenlevingen met een zwakke onzekerheidsvermijding mogen docenten zeggen dat ze iets niet weten en worden ongestructureerde onderwijs-situaties en discussies gewaardeerd. Leraren verwelkomen initiatieven van ouders en zijn vaker geneigd om ouders bij het leerproces van hun kinderen te betrekken.

Zweden, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk zijn landen met een zwakke onzekerheidsvermijding. Nederland, Noorwegen en de Verenigde Staten nemen een middenpositie in. Een sterkere onzekerheidsvermijding is er in landen als Duitsland, Oostenrijk, Italië, Spanje, Frankrijk, België en Portugal. De middenpositie van Nederland op de onzekerheidsvermijdingsschaal brengt tot uitdrukking dat Nederland op deze dimensie geen uitgesproken positie inneemt; in het Nederlandse onderwijs zijn beide uiteinden van de schaal tracerbaar. De zogenoemde traditionele vernieuwingsscholen bevinden zich bijvoorbeeld duidelijk aan de zwakke kant van de schaal, gereformeerde scholen staan in hun werkwijze eerder voor een sterke onzekerheidsvermijding. Een neiging tot onzekerheidsvermijding en een behoefte aan structuur hangen duidelijk samen met sociaal milieu en, zij het minder, ook met geloofsovertuiging.

Het voorgaande overziende kan worden vastgesteld dat Nederland, vergeleken met veel andere westerse landen, in cultureel opzicht een uitgesproken positie inneemt op de dimensies die indicatoren zijn voor (on)gelijkheid in menselijke verhoudingen (machtsafstand) en prestatiegerichtheid dan wel zorgzaamheid (masculiniteit versus femininiteit). Vergeleken met buurland België, dat qua individualisme niet ver van ons afstaat, is de Nederlandse samenleving mentaal veel minder prestatiegericht en veel meer egalitair ingesteld. Vergeleken met ons omringende landen karakteriseert het Nederlandse onderwijs zich door een hoge mate van zorgzaamheid en een sterke nadruk op gelijkheid, tussen ouders en kinderen en ook tussen leerkrachten en leerlingen.

Kenmerken van collectivistische samenlevingen, waarin vaak ook sprake is van een grote machtsafstand, zijn in het Nederlandse onderwijs overigens niet geheel afwezig. In de opvoeding van allochtone ouders en het onderwijsgedrag van hun kinderen is een meer collectivistische culturele achtergrond duidelijk aanwijsbaar. In ons onderwijs wordt daar in het algemeen weinig rekening mee gehouden. Zo staan moderne leer-methodes met hun sterke nadruk op assertiviteit, zelfstandigheid en eigen initiatief haaks op de opvoeding die veel allochtone leerlingen van huis uit meekrijgen.<sup>5</sup>

#### 2.4.6 Onderwijsresultaten in relatie tot ideologische, bestuurlijke en culturele verschillen

Onderwijsstelsels verschillen in tal van opzichten, zoveel werd uit het voorgaande wel duidelijk. Dat roept de vraag op of verschillende stelsels wellicht ook verschillende uitkomsten genereren. In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2000* is een uitvoerig beeld geschetst van de prestaties van de onderwijsstelsels in de verschillende landen van de Europese Unie. Daaruit worden kortheidshalve de belangrijkste conclusies overgenomen.

- De onderwijsdeelname is in Nederland hoger dan het EU-gemiddelde; dat is niet zozeer het gevolg van een hoge deelname aan het hoger onderwijs, als wel van een relatief hoge deelname aan de voorafgaande fase: het secundair beroepsonderwijs.
- De onderwijsdeelname nam in Nederland in de jaren negentig minder toe dan in veel andere landen. Een vergelijkbaar patroon komt naar voren bij de ontwikkeling van het opleidingsniveau van de bevolking; in een aantal andere landen (België, Frankrijk, Zuid-Europese landen) neemt het opleidingsniveau sneller toe dan in Nederland. Vroegere achterblijvers halen hun opleidingsachterstand duidelijk in.
- Kenmerkend voor de Nederlandse bevolking zijn het gemiddeld hoge niveau van geletterdheid, de relatief geringe verschillen in functionele geletterdheid tussen volwassenen onderling en de betrekkelijk kleine verschillen in vaardigheid tussen de verschillende opleidingsniveaus. In Angelsaksische landen is het niveau van de mensen met een laag en middelbaar opleidingsniveau veel lager en dat van mensen met een hoog opleidingsniveau hoger dan bij ons.
- Shavit en Blossfeld verrichtten een studie naar de ongelijkheid bij opeenvolgende overgangen in het onderwijs (bv. van basisonderwijs naar secundair onderwijs, en van secundair onderwijs naar hoger onderwijs) en de ongelijkheid in termen van behaald eindniveau (Shavit en Blossfeld 1993). Van de landen uit hun studie vertonen alleen Nederland en Zweden een tendens tot afnemende ongelijkheid. In andere EU-landen (Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Italië) en ook in de Verenigde Staten was die trend niet zichtbaar. In een studie van Rijken naar ongelijke kansen onder volwassenen, geboren tussen 1900 en 1970, in twaalf landen, komen Nederland en Zweden eveneens naar voren als de EU-landen met de geringste ongelijkheid bij de verschillende overgangen in het onderwijs. In landen als Duitsland, Frankrijk en Italië is de ongelijkheid groter (Rijken 1999).
- Het gegeven dat zowel Nederland als Zweden naar voren komt als een land met een relatief geringe kansongelijkheid wijst erop dat de inrichting van het onderwijsstelsel niet van doorslaggevende betekenis is voor de kansengelijkheid. Zweden kent geïntegreerd onderwijs voor kinderen van 6 tot 16 jaar, terwijl er in Nederland op 12- of 13-jarige leeftijd een keuze wordt gemaakt tussen secundair onderwijs van een verschillend niveau. Volgens de analyses van Rijken zijn onderwijsstelsels waarin de overgang naar het hoger secundair en hoger onderwijs pas op relatief hoge leeftijd wordt gemaakt zelfs ongunstig voor de kansengelijkheid (Rijken 1999). Een mogelijke verklaring is dat het leerlingen uit lagere sociale milieus aan de lange adem

ontbreekt om de schoolloopbaan nog verder door te zetten. Uitstel van bepaalde keuzemomenten tot een hogere leeftijd is in deze visie niet gunstig voor de gelijke kansen; als de keuze te lang wordt uitgesteld, houden jongeren uit lage sociale milieus het voor gezien.

In Nederland ging de afgelopen decennia veel aandacht uit naar structuurvraagstukken en bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. Toch lijken vorenstaande bevindingen te indiceren dat verschillen in structuren en bestuurlijke organisatie slechts in geringe mate een verklaring bieden voor de verschillen in uiteindelijke prestaties van onderwijsstelsels. De vaak heftige meningsverschillen in Nederland over de structuur van het voortgezet onderwijs (middenschool) en over de bevoegdheden van overheden en private instellingen (vrijheid van onderwijs) hielden de discussie lange tijd af van zaken die mogelijk minstens zo belangrijk zijn voor de ontwikkelingskansen van kinderen en de prestaties van ons onderwijsbestel, te weten de invloed van cultuur of, in de woorden van Hofstede, “de collectieve mentale programmering die leden van één groep of categorie mensen onderscheidt van die van andere” (Hofstede 1997: 16).

## 2.5 Samenvatting en conclusies

### *Voortgezet onderwijs; een tussenvoorziening met een eigen cultuur*

Het voortgezet onderwijs vervult een belangrijk schakelfunctie in het Nederlandse onderwijsbestel. In termen van het aantal leerlingen en qua overheidsuitgaven is het kleiner dan het voorafgaande onderwijs (primair onderwijs) en ook kleiner dan het vervolgonderwijs (secundair beroepsonderwijs en hoger onderwijs tezamen). Afgemeten aan het aantal instellingen neemt het voortgezet onderwijs daarentegen een tussenpositie in. Dat geldt ook voor de schaal; scholen voor voortgezet onderwijs zijn gemiddeld ruim zes maal groter dan basisscholen, maar veel kleinschaliger dan regionale opleidingscentra, hogescholen en universiteiten. De autonomie van scholen voor voortgezet onderwijs is in lijn daarmee: in financieel en personeel opzicht is de beleidsruimte groter dan in het basisonderwijs, maar kleiner dan in het beroeps- en hoger onderwijs. De onderwijskundige inrichtingsvrijheid is in het voortgezet onderwijs, vergeleken met de beide andere sectoren, echter gering.

Als schakel tussen het primair en het vervolgonderwijs wordt de sector aan beide kanten met aansluitingsproblemen geconfronteerd. Leerlingen lopen bij de overstap naar een volgende sector vaak tegen problemen op; sommige hebben te maken met inrichtingsverschillen (veel meer vakken en leerkrachten, huiswerk) andere met cultuurverschillen tussen sectoren (lacunes in kennis en vaardigheden, verschil in eisen t.a.v. werkhouding). Vervolgopleidingen ervaren rendementsproblemen (zitten-blijven, afstroom naar een lager opleidingstype, voortijdige uitval zonder diploma) indien de voorafgaande onderwijsfase geen goede voorbereiding biedt.

### *Institutionele randvoorwaarden bepalend voor onderwijsinhouden en -uitkomsten*

De feitelijke vormgeving van het onderwijs – inhouden en werkwijzen – wordt in belangrijke mate bepaald door de structuur, de differentiatiemechanismen en de wijze van afsluiting van het onderwijs. De inhoud van de basisvorming is in de praktijk van meet af aan ingekleurd door het schooltype waarbinnen die wordt aangeboden. De voorafschaduwende werking van de exameneisen speelt daarbij een belangrijke rol, temeer daar de basisvorming zelf geen aparte afsluiting kent. Pogingen om de nadelen van de gelaagde structuur via scholengemeenschapsvorming te beperken hadden een tegenovergesteld effect: de selectie tussen scholen (brede scholengemeenschappen versus smalle havo/vwo-scholen) en binnen de scholen zelf nam er alleen maar door toe. Het toekennen van autonomie aan leerlingen is weinig consistent. Er bestaat in de praktijk bij scholen nogal wat aarzeling om de touwtjes al te veel te laten vieren. Niet alleen de leerlingen, maar ook de scholen worden immers op hun resultaten afgerekend.

### *Een ideologische en bestuurlijke mix met culturele eigenaardigheden*

Nederland neemt zowel in ideologisch als in bestuurlijk opzicht een speciale plaats in binnen de westerse verzorgingsstaten. In ideologisch opzicht is er sprake van een mengvorm met corporatistische, sociaal-democratische en liberale elementen. Dat gegeven is vermoedelijk in belangrijke mate toe te schrijven aan onze politieke praktijk van regeren met wisselende coalities. Uiteraard spelen ook maatschappelijke ontwikkelingen een belangrijke rol. In bestuurlijke zin is de rol van het niet-commerciële particulier initiatief belangrijk. Veel bevoegdheden liggen in handen van privaatrechtelijke organisaties, die overigens volledig uit publieke middelen worden bekostigd. Ons onderwijsbestel is dus als hybride te karakteriseren; er is sprake van een duidelijk corporatistische grondstructuur (selectie op jeugdige leeftijd, een goed ontwikkeld beroepsonderwijs en een binair stelsel van hoger onderwijs), met duidelijke sociaal-democratische elementen (veel beleidsinstrumenten om gelijke kansen te realiseren), terwijl de laatste tijd ook steeds meer liberale elementen hun intrede doen (marktwerking, vraagsturing, privatisering). Het hybride karakter vloeit ook voort uit het gegeven dat in Nederland graag wordt geleerd van goede praktijken in het buitenland. In het verleden zijn diverse vernieuwingen als het ware uit het buitenland geïmporteerd. Zweden, Duitsland en Angelsaksische landen als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk stonden achtereenvolgens model voor een meer integratieve structuur in het voortgezet onderwijs (middenschool), voor dualisering van het beroepsonderwijs (uitbreiding van het leerlingwezen, meer beroepspraktijkvorming in het onderwijs) en voor de vorming van regionale opleidingscentra, voor het bachelor/master-systeem en meer in het algemeen voor een toenemende aandacht voor toetsen en resultaten.

In cultureel opzicht wijkt Nederland in een aantal opzichten duidelijk af van andere landen in de westerse wereld, vanwege een sterke neiging tot gelijkheid in de interpersoonlijke verhoudingen (bv. tussen leraren en leerlingen), een geringe prestatiegerichtheid en grote neiging tot zorgzaamheid in het onderwijs.

## Noten

- 1 Eindonderwijs: dat wil zeggen eindvoltijdonderwijs; een deel van de gediplomeerde schoolverlaters uit het vbo volgt daarna nog een (deeltijd)opleiding in het kader van het leerlingwezen.
- 2 De tekst van deze paragraaf komt in belangrijke mate overeen met een beschouwing over het Nederlandse onderwijs in de Europese Unie die eerder werd gepubliceerd in het *Sociaal en Cultureel Rapport 2000* (SCP 2000: 462-489).
- 3 Hofstede deed dat op basis van een grote hoeveelheid data over waarden van werknemers van een grote multinational (IBM) met vestigingen in meer dan vijftig verschillende landen. Deze werknemers zijn op een groot aantal punten vergelijkbaar, behalve op nationaliteit. Dat heeft als voordeel dat de effecten van nationale verschillen in hun antwoorden niet vermengd zijn met die van andere kenmerken (Hofstede 1997).
- 4 Dr. Roger Standaert, die als docent verbonden is aan de universiteit van Gent en hoofd is van de afdeling Onderwijsontwikkeling op het ministerie van Onderwijs in Brussel, schreef dit essay op verzoek van de Onderwijsraad. Het werd – met andere buitenlandse observaties – gepubliceerd in het *Jaarverslag 2000* van de Onderwijsraad.
- 5 Hofstede wijst op een aantal andere problemen die zich kunnen voordoen bij interculturele ontmoetingen in het onderwijs (Hofstede 1997: 266-269).

## Literatuur

Blom (1995)

S.V. Blom. *Intellectuele vorming in Nederland en Frankrijk*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1995 (proefschrift).

Bussemaker (1997)

M. Bussemaker. *Leren: geen afgesloten boek. Arrangementen voor levenslang leren in de context van arbeids- en verzorgingsregelingen in verschillende Europese verzorgingsstaten*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1997.

CBS

*Statistisch jaarboek*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek, diverse jaren.

Esping-Andersen (1990)

G. Esping-Andersen. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

Hofstede (1997)

Geert Hofstede. *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*. Amsterdam: Uitgeverij Contact, 1997.

Hoogeveen (1999)

Karin Hoogeveen. *Het kunnen allemaal je eigen kinderen zijn. Leerkrachten basisonderwijs over hun beroep*. Utrecht: Jan van Arkel, 1999 (proefschrift).

Inspectie van het onderwijs (1994)

*Inspectie van het onderwijs. Zicht op kwaliteit. Evaluatie van het basisonderwijs. Eindrapport*. Utrecht: Commissie evaluatie basisonderwijs, 1994.

De Jong et al. (1997)

U. de Jong, J. Roeleveld en H.D. Webbink. *Verder studeren in de jaren negentig. Studiekeuze en studieloopbaan over de periode 1991-1995*. Amsterdam/Den Haag: SEO/SCO Kohnstamm Instituut/ Sdu, 1997 (Eindrapport).

Van Lieshout (1996)

H. van Lieshout. *Beroepsonderwijs in Duitsland. Een analyse van het Duitse duale stelsel van beroepsonderwijs vanuit Nederlands perspectief*. Amsterdam:

Max Gootte Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, 1996.

Müller en Wolbers (1999)

W. Müller en M. Wolbers. *Educational attainment of young people in the European Union. Cross country variation of trends over time*. In: W. Müller, H. Brauns, M. Mansuy, R. Welters en M. Wolbers (red.). *A comparative analysis of transition from education to work in Europe – based on the European Community labour force survey*. Mannheim/Maastricht/Marseille: MZE/ROA/CEREQ, 1999 (19-56).

OCenW (2000)

*Onderwijs, cultuur en wetenschappen in kerncijfers 2000*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2000.

OECD (1998)

*Centre for educational research and innovation. Education at a glance, OECD indicators 1998*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1998.

OECD (2000)

*Centre for educational research and innovation. Education at a glance, OECD indicators 2000*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2000.

- Onderwijsraad (1999)  
 Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid. Den Haag: Onderwijsraad, 1999.
- Rijken (1999)  
 Susanne Rijken. Educational expansion and status attainment. A cross-national and over-time comparison. Amsterdam: Thesis Publishers, 1999 (proefschrift).
- Scott (1995)  
 Peter Scott. The meanings of mass higher education. Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1995.
- SCP (2000)  
 Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
- Shavit en Blossfeld (1993)  
 Y. Shavit en H.P. Blossfeld (red.). Persistent inequality. Changing educational attainment in thirteen countries. Boulder/Oxford: Westview Press, 1993.
- Standaert (2001)  
 Roger Standaert. Kijken naar de bureu. In: Jaarverslag 2000 van de Onderwijsraad. Den Haag: Onderwijsraad, 2001.
- Tesser et al. (1999)  
 P.T. M. Tesser, J.G.F. Merens en C.S. van Praag, m.m.v. J. Iedema. Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1999 (Cahier 160).
- Veldhuis (1994)  
 J.G.F. Veldhuis. Onderwijs in onbalans. Terug naar gelijke kansen en topkwaliteit. Rede ter gelegenheid van de Opening van het Academisch Jaar 1994-1995. Utrecht: Universiteit Utrecht, 1994.
- De Vijlder (1996)  
 F. de Vijlder. Natiestaat en onderwijs. Een essay over de erosie van de band tussen onderwijssystemen en westerse natiestaten. Den Haag: VUGA, 1996 (proefschrift).
- Wielemans en Roth-van der Werf (1997)  
 W. Wielemans en G.J.M. Roth-van der Werf. Onderwijsbeleid in Europees perspectief. Centrum voor Comparatieve Pedagogiek/Katholieke Universiteit Leuven/Open Universiteit Heerlen. Leuven/Apeldoorn: Garant, 1997.





## 3 Onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs

H.M. Bronneman-Helmers

### 3.1 Inleiding

Het voortgezet onderwijs is in de jaren negentig van de vorige eeuw ingrijpend veranderd, niet alleen qua onderwijsinhouden, didactische werkwijzen en leerwegen, maar ook qua infrastructuur. De vele veranderingen werden ingegeven door uiteenlopende ontwikkelingen op demografisch, economisch, sociaal-cultureel en bestuurlijk gebied.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste onderwijsinhoudelijke vernieuwingen in het voortgezet onderwijs. Daarbij wordt eerst ingegaan op de problemen en overwegingen die aan deze vernieuwingen ten grondslag lagen; vervolgens wordt een schets gegeven van de (eerste) ervaringen. Bij vernieuwingen die nog in een invoeringsfase verkeren wordt een beeld gegeven van de vooruitzichten.

Voorafgaand aan de beschrijving van de diverse vernieuwingen en veranderingen worden in paragraaf 3.2 allereerst de belangrijkste ontwikkelingen in de omgeving van het onderwijs geschetst.

In paragraaf 3.3 passeren achtereenvolgens zes onderwijsinhoudelijke vernieuwingen, die in de jaren negentig op de rails werden gezet, de revue: de basisvorming, de vernieuwing van de bovenbouw van het vmbo (sectoren en leerwegen), de integratie van zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs, de vernieuwing van de bovenbouw van het havo/vwo (profielen en het studiehuis), de modernisering van de didactiek, en de stroomlijning van leerwegen in het voortgezet onderwijs. Ontwikkelingen in het scholenaanbod (fusies en schaalvergroting) komen in hoofdstuk 4 aan de orde. Paragraaf 3.4 sluit dit hoofdstuk af met een samenvatting en conclusies.

### 3.2 Ontwikkelingen in de maatschappelijke context

#### 3.2.1 Demografische ontwikkelingen

##### *Van krimp naar groei*

In de periode 1990-1999 liep het aantal jongeren in de leeftijdscategorie van 12-18 jaar – de potentiële doelgroep van het voortgezet onderwijs – met 7% terug. Het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs nam in die periode wat minder af, namelijk met 5%. De deelnamestijging aan het voortgezet onderwijs heeft de demografische teruggang nog enigszins weten te compenseren. Aan het eind van de jaren negentig kwam er een einde aan de periode van krimp. Tussen 2000 en 2009 zal de potentiële

doelgroep van 12-18-jarigen met 10% toenemen. Het leerlingenaantal in het voortgezet onderwijs zal naar verwachting minder sterk groeien, namelijk met 7%. Verwacht wordt dat de totale onderwijsdeelname door jongeren van 16-19 jaar die niet meer leerplichtig zijn, de komende jaren ongeveer gelijk zal blijven of mogelijk zelfs enigszins zal afnemen (tot ongeveer 71% in 2009). In het achter ons liggende decennium nam die deelname nog toe van 68% naar 72% (OCenW 2001).

### *Meer allochtone jongeren*

Het percentage allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs zal de komende jaren verder stijgen, in het verlengde van de groei van hun aandeel in het basisonderwijs in het achter ons liggende decennium. Tussen 1990 en 1999 nam het aandeel allochtone leerlingen in het basisonderwijs met laaggeschoolde ouders (gedefinieerd als leerlingen met een gewicht van 1,9) toe van 11% in 1991 tot bijna 13% in 1999 (OCenW 2001). Een vergelijkbare groei zal zich de komende jaren in het voortgezet onderwijs voordoen. Bij die groei is overigens nog geen rekening gehouden met leerlingen die in het kader van gezinshereniging of asiel rechtstreeks het voortgezet onderwijs instromen. Hun aantal neemt de laatste jaren sterk toe.

## *3.2.2 Sociaal-culturele ontwikkelingen*

### *Meritocratisering*

De samenleving – en in het verlengde daarvan het onderwijs – werd in de jaren negentig een stuk zakelijker en meritocratischer. Kern van het meritocratische gedachtegoed is dat de toegankelijkheid tot bepaalde onderwijstrajecten niet afhankelijk mag zijn van kenmerken als geslacht, sociaal milieu of etnische herkomst, maar uitsluitend mag worden bepaald door prestatie of verdienste. In het wetenschappelijk onderwijs kwam bijvoorbeeld het systeem van gewogen loting onder druk te staan. Het wordt, meer dan vroeger, onacceptabel gevonden dat zeer goed presterende studenten als gevolg van het lot geen toegang krijgen tot schaarse opleidingsplaatsen.

### *Steeds meer behoefte aan ‘onderwijs op maat’*

De afgelopen jaren werden de verschillen tussen leerlingen groter, niet alleen als gevolg van de instroom van nieuwe leerlingengroepen, maar ook door een langere deelname aan onderwijs. Door de groeiende heterogeniteit ontstaat er steeds meer behoefte aan ‘onderwijs op maat’. Scholen kunnen aan die behoefte nog onvoldoende voldoen. De uniforme eisen van de overheid en het gebrek aan variatie in de personele toerusting van scholen staan een ontwikkeling naar grotere differentiatie in de weg. Pas sinds kort worden er van overheidswege stappen ondernomen om scholen ook in onderwijskundig opzicht meer vrije beleidsruimte te geven. (OCenW 2001).

De vraag naar ‘onderwijs op maat’ wordt in de tweede plaats ingegeven door het proces van individualisering dat zich in het laatste kwart van de vorige eeuw in de samenleving heeft voltrokken. Terwijl er binnen gezinnen sprake was van een

toenemende emotionele betrokkenheid tussen ouders en kinderen deed zich in het onderwijs een tegengestelde ontwikkeling voor, namelijk een van schaalvergroting van scholen en van verzakelijking van de verhoudingen binnen scholen. Maar ook in de scholen manifesteert zich de roep om een meer individuele benadering. Leerlingen willen als individu worden erkend en behandeld en nemen geen genoegen meer met een anonieme positie temidden van de andere leerlingen in de klas. Dat betekent overigens niet dat scholieren elk hun eigen individuele keuzes maken. Er is eerder sprake van massa-individualisering. Onzeker als ze zijn, laten scholieren zich, in hun gedrag, kleding en vrijetijdsbesteding in hoge mate leiden door medescholieren en vrienden. Dit nabootsgedrag doet zich in de puberteitsfase versterkt voor.

### *Ambities*

In gezinnen is er de afgelopen decennia het nodige veranderd. In de meeste Nederlandse gezinnen wordt tegenwoordig onderhandeld over zaken als tijdstip van thuiskomen, vrijetijdsbesteding, zakgeld, uitgaan, kortom over verplichtingen en vrijheden. De meeste Nederlandse ouders vinden autonomie, zelfverantwoordelijkheid en sociaal gevoel het belangrijkste in de opvoeding. Allochtone ouders hechten naar verhouding meer aan prestatie en conformiteit. Die grotere prestatiegerichtheid hangt vermoedelijk samen met het feit dat de ouders zelf ooit gemigreerd zijn om opwaardse mobiliteit te realiseren en hun kinderen in maatschappelijk opzicht een achterstand moeten inhalen. Tevens wordt meer waarde gehecht aan respect voor ouderen en aan aanpassing aan en betrokkenheid bij het collectief (familie, de eigen etnische groep) dan in Nederlandse gezinnen.

In het merendeel van de gezinnen was er de afgelopen jaren sprake van toenemende welvaart. Ook verdienen leerlingen zelf het nodige bij. Ongeveer de helft van de scholieren heeft een bijbaan. Het aspiratieniveau van ouders steeg, in lijn met de toename van hun eigen opleidingsniveau, eveneens. Ouders verwachten in de regel dat hun kinderen tenminste hetzelfde opleidingsniveau zullen bereiken als zijzelf. Hoe hoger het opleidingsniveau van de ouders, hoe moeilijker het overigens wordt voor hun kinderen om die ambitie te vervullen. Laagopgeleide Nederlandse ouders vormen in het algemeen een uitzondering op deze regel van hooggespannen verwachtingen. De ambities die zij voor hun kinderen koesteren reiken in de regel minder hoog. Mogelijk spelen hierbij de eigen negatieve onderwijservaringen een rol. In autochtone lagere sociale milieus vaak is al enige generaties lang sprake van een situatie zonder werk en van uitkeringsafhankelijkheid. Dat kan tot gewenning leiden.

#### *3.2.3 Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt*

Het voortgezet onderwijs bereidt weliswaar niet rechtstreeks voor op een positie op de arbeidsmarkt, maar ondervindt indirect wel de nodige invloed van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

### *Meer algemene vorming en hogere eisen*

De algemeen vormende opleidingen in het voortgezet onderwijs (mavo, havo, vwo) zijn van oudsher niet bedoeld als eindonderwijs, hoewel er in het verleden altijd al schoolverlaters uit mavo of havo waren die zonder vervolgopleiding de overstap naar de arbeidsmarkt maakten. De enige beroepsopleiding binnen het voortgezet onderwijs, het lager beroepsonderwijs (lbo), was daarentegen lange tijd wel als eindonderwijs bedoeld. Veel leerlingen uit dat schooltype gingen na hun opleiding direct aan het werk.

In 1992 veranderde het lager beroepsonderwijs van naam; het werd voorbereidend beroepsonderwijs (vbo). Het ging daarbij niet slechts om een naamsverandering, maar ook om een verandering van de functie van dit onderwijstype binnen het totale onderwijsbestel. Het vbo kwalificeert niet langer rechtstreeks voor de arbeidsmarkt, maar biedt alleen nog een voorbereiding voor een beroepskwalificerende vervolgopleiding in het secundair beroepsonderwijs. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt speelden bij deze functieverandering een belangrijke rol. De eisen op de arbeidsmarkt waren in de loop van de jaren tachtig niet alleen verhoogd, maar ook van karakter veranderd. Verschuivingen in de werkgelegenheid van industrie naar diensten en veranderingen in de technologie en organisatie van het werk waren belangrijke achterliggende ontwikkelingen. In het secundair beroepsonderwijs wordt het niveau van de primaire startkwalificatie als een minimumopleidingsniveau beschouwd; een niveau dat overeenkomt met een succesvol afgeronde tweejarige beroepsopleiding in het voltijds middelbaar beroepsonderwijs (tegenwoordig aangeduid met 'beroepsopleidende leerweg', kortweg bol) of het leerlingwezen (nu: beroepsbegeleidende leerweg, afgekort tot bbl) of met een afgeronde havo- of vwo-opleiding.

De veranderde functie van het beroepsonderwijs in het voortgezet onderwijs ging gepaard met een toename van het algemeen vormende karakter van dat onderwijs. Algemene vorming en beroepenoriëntatie kwamen in de plaats van praktische beroepsgerichte vaardigheden.

### *Van kennis naar vaardigheden en competenties*

Een tweede ontwikkeling in het onderwijs waarbij een duidelijke relatie kan worden gelegd met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is die van een groeiende aandacht voor vaardigheden in het onderwijs. De eisen op de arbeidsmarkt veranderen voortdurend. De waardetijd van opleidingen is veel korter dan vroeger. Jongeren moeten daarom niet alleen vakspecifieke vaardigheden beheersen, maar zich tijdens hun opleiding ook vakoverstijgende vaardigheden eigen maken ('leren leren'). Dat moet hen in staat stellen om tijdens hun werkzame periode snel op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. De verschuiving in aandacht van kennis naar vaardigheden hangt ook samen met de opkomst en verspreiding van de informatie- en communicatietechnologie (ICT).

Sinds enige tijd duikt in publicaties over het funderend onderwijs steeds vaker het begrip 'competenties' op – een begrip dat aanvankelijk ontwikkeld werd in de context van *human resource management* en het beroepsonderwijs. Competenties omvatten naast kennis en vaardigheden ook strategieën en routines om kennis en vaardigheden toe te passen.

### *Invloed van informatie- en communicatietechnologie*

De informatie- en communicatietechnologie maakte de afgelopen decennia een spectaculaire ontwikkeling door.

Computers zijn nauwelijks meer weg te denken uit de samenleving. Het werk in bedrijven en instellingen veranderde als gevolg van de ontwikkelingen in de ICT ingrijpend. Ook het onderwijs blijft er niet onberoerd door. Vergeleken met het bedrijfsleven staat het voortgezet onderwijs echter pas aan het begin van een veranderingsproces. Er worden in de regel drie redenen genoemd waarom de computer in het onderwijs geïntroduceerd zou moeten worden. In de eerste plaats een sociale reden (voorbereiding op de samenleving), in de tweede plaats een economische reden (voorbereiding op een beroepspraktijk waaruit ICT niet meer valt weg te denken) en in de derde plaats een pedagogisch-didactische reden (ICT als middel bij het onderwijzen en leren).

### *Meer verantwoordelijkheid voor de eigen ontwikkeling*

In de moderne kenniseconomie worden voortdurend nieuwe eisen aan mensen gesteld. Dat vraagt om de nodige flexibiliteit en zelfstandigheid bij werknemers. *Employability* werd in arbeidsmarktcringen een veelgebruikt begrip. Het geeft uitdrukking aan de wenselijkheid van flexibiliteit, dynamiek en mobiliteit op de arbeidsmarkt en refereert aan het vermogen van arbeidskrachten om invulling te geven aan een diversiteit aan werkzaamheden en functies. Het legt bovendien de verantwoordelijkheid voor de beroepsloopbaan primair bij de werknemer.

In het onderwijs valt een vergelijkbare ontwikkeling waar te nemen; ook daar is een ontwikkeling gaande om leerlingen zelf meer verantwoordelijkheid te geven voor hun eigen leerproces (studiehuis). Deze trend sluit goed aan bij opvoedingsdoelen als autonomie en zelfstandigheid, die vooral in de hogere sociale lagen en de middenklasse worden gehanteerd. De ontwikkeling zet ook aan tot een meer vraag- en minder aanbodgerichte benaderingswijze in het onderwijs.

### *3.2.4 Bestuurlijke ontwikkelingen*

#### *Deregulering, autonomievergroting en verantwoording*

Het beleid van de rijksoverheid was de afgelopen jaren gericht op deregulering en vergroting van autonomie van scholen en instellingen. Een proces van functionele decentralisatie moet scholen meer vrije beleidsruimte bieden. Het aangrijpingspunt voor overheidssturing verplaatste zich van de input (gedetailleerde voorschriften m.b.t. personeel, materieel en gebouwen) naar het onderwijsproces (kerndoelen, examen-eisen) en de output (diploma's, resultaten). In de praktijk betekende dat dat scholen in de sfeer van de bekostiging (lumpsumfinanciering) en bedrijfsvoering meer beleidsruimte kregen, maar in onderwijskundige zin juist minder (Bronneman-Helmers 1999). In ruil voor de grotere beleidsvrijheid moesten scholen publiekelijk inzicht verschaffen in hun resultaten. Sinds een aantal jaren publiceert de Onderwijsinspectie jaarlijks vergelijkende gegevens over de prestaties van scholen (de zogenoemde kwaliteitskaart).

Deze ontwikkeling naar meer aandacht voor verantwoording is overigens niet alleen in het onderwijs waarneembaar, maar ook bij andere beleidsterreinen waarop sprake is van decentralisatie van bevoegdheden.

### *Schaalvergroting en kostenbeheersing*

In de jaren negentig heeft de overheid op verschillende manieren geprobeerd de uitgaven voor onderwijs beter in de hand te houden. Een van die manieren was schaalvergroting. In het voortgezet onderwijs werden kleine categorale scholen samengevoegd tot grotere (brede) scholengemeenschappen. Bezuinigen was in het voortgezet onderwijs overigens niet het belangrijkste doel. Vorming van brede scholengemeenschappen was in de eerste plaats nodig voor de realisering van belangrijke onderwijskundige vernieuwingen, waaronder, met name de basisvorming, gericht op niveauverhoging van het onderwijs en uitstel van school- en beroepskeuze. Schaalvergroting was ook nodig om scholen voldoende draagvlak te geven om de eigen vrije beleidsruimte daadwerkelijk te kunnen benutten. Met de introductie van de lumpsum-bekostiging kregen scholen voor voortgezet onderwijs metterdaad meer vrijheid bij de besteding van hun middelen.

In de jaren negentig werd op verschillende wijzen aan kostenbeheersing gewerkt. In de eerste plaats door de doelmatigheid van de leerwegen binnen het voortgezet onderwijs te vergroten. In de loop van de jaren zeventig en tachtig waren verschijnselen als stapelen van opleidingen (mavo-havo, havo-vwo) en het maken van omwegen door het onderwijsbestel (mavo-havo-mbo) sterk toegenomen. Stapelingen en omwegen zijn echter relatief kostbaar. Vanuit een oogpunt van kostenbeheersing werd daarom begin jaren negentig een proces ingezet om leerlingen eerder in de schoolloopbaan 'op de juiste plaats' te laten terechtkomen. De aansluiting tussen de verschillende vooropleidingen in het voortgezet onderwijs en vervolgopleidingen in het secundair beroepsonderwijs en het hoger onderwijs werd versterkt. In het vbo/mavo (vmbo) werden zogenoemde leerwegen geïntroduceerd, in het havo/vwo profielen. Door een betere inhoudelijke aansluiting moet het nu vaak lage rendement in de verschillende vervolgopleidingen – en daarmee de doelmatigheid van het bestel – sterk verbeteren.

Een tweede manier van kostenbeheersing was verblijfsduurbepanking. Bij de invoering van de basisvorming in 1993 is bepaald dat voor de eerste fase van het voortgezet onderwijs (de vierjarige vbo- en mavo-opleiding) een maximale verblijfsduur van vijf jaar zou gelden. Daarna moeten leerlingen, of ze nu een diploma hebben behaald of niet, overstappen naar het secundair beroepsonderwijs. Een aantal beroepsopleidingen in het secundair beroepsonderwijs – de zogenoemde assistentenopleidingen – kent dan ook geen drempels in de zin van diploma-eisen. Alle leerlingen moeten worden toegelaten.

### *Vermaatschappelijking van de school*

Niet alleen aan de schoolbesturen en scholen werden in de jaren negentig bevoegdheden overgedragen (functionele decentralisatie). Ook gemeenten kregen in deze periode

nieuwe bevoegdheden ten aanzien van het voortgezet onderwijs, met name betreffende de huisvesting van scholen, het onderwijsachterstandenbeleid en het tegengaan van het voortijdig schoolverlaten. Het is de bedoeling dat gemeenten op al deze terreinen een regierol vervullen.

Voor lokale overheden vervullen scholen een aantal belangrijke functies, met name in het kader van het integratiebeleid (voorkomen segregatie), het lokale veiligheidsbeleid (tegengaan spijbelen, vandalisme, jeugdcriminaliteit), het jeugdbeleid (grotere betrokkenheid van de jeugd), de jeugdzorg (vroegtijdige signalering van leerlingen met problemen), het beleid gericht op arbeidsparticipatie (terugleiden van drop-outs naar school om daar een startkwalificatie te behalen) en het lokale sociaal beleid (de school als centrum van de buurt). Scholen op hun beurt verwachten van het lokale beleid ondersteuning bij hun eigen taakstelling, zijnde het onderwijs aan en de vorming van jongeren. Zo vormen en onderhouden scholen vaak diverse netwerken met andere voorzieningen en instanties (jeugdzorg en -hulpverlening, maatschappelijk werk, arbeidsmarkt, politie en justitie, recreatie, sport en cultuur). De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende instanties is vaak nog niet erg goed uitgekristalliseerd. Dat komt niet alleen door verschillen in perspectief en cultuur tussen onderwijs en jeugdbeleid, maar ook door verkokering (verschillen in departementale regelgeving en bekostiging) en door verschillen in niveau van aansturing (schoolbestuur, gemeente, samenwerkende gemeenten in de regio en de provincie).

### 3.3 Onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs stond de afgelopen jaren in het teken van een groot aantal onderwijsinhoudelijke vernieuwingen. Die werden gedeeltelijk ingegeven door de hiervoor genoemde omgevingsfactoren. Daarnaast speelden ook problemen in het onderwijs zelf een rol. In deze paragraaf passeren de belangrijkste vernieuwingen de revue. Bij elk van deze vernieuwingen wordt achtereenvolgens ingegaan op de achterliggende problemen, de bedoelingen, de eerste ervaringen, en de verwachte dan wel inmiddels gebleken resultaten.

#### 3.3.1 De basisvorming

Met de invoering – in 1993 – van de basisvorming in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs kwam er een einde aan een lange periode van maatschappelijk debat en politieke strijd over de structuur en inrichting van het voortgezet onderwijs. Deze strijd begon in 1975 met het voorstel van het toenmalige kabinet-Den Uyl voor een middenschool voor alle leerlingen (*Contourennota*). In 1979 volgde het door minister Pais ingediende *Ontwikkelingsplan voor het voortgezet onderwijs*, waarin een ongedeelde brugperiode van twee jaar werd voorgesteld. In 1982 verscheen de nota *Verder na de basisschool*, ditmaal van minister Deetman, met voorstellen voor een meer geïntegreerde eerste fase van voortgezet onderwijs. Over geen van deze voorstellen kon overeenstemming worden bereikt.



Het WRR-advies over de basisvorming, dat in 1986 onder de titel *Basisvorming in het onderwijs* verscheen, bood een uitweg uit de slepende controverse. De raad adviseerde om de aandacht niet op de structuur van het onderwijs te richten, maar om een gemeenschappelijke onderwijsinhoud voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs vast te stellen (WRR 1986). Daarmee werd het heikele vraagstuk van de structuur omzeild; de basisvorming zou moeten worden ingevoerd binnen de bestaande schoolsoorten.

Aan de langdurige en heftige discussie over de structuur en inhoud van de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs lag een aantal problemen en overwegingen ten grondslag.

- Kinderen uit lage sociale milieus en – meer recent – uit etnische minderheden hebben duidelijk minder kansen dan kinderen uit hogere sociale milieus; de eersten stromen veel minder vaak door naar hogere vormen van voortgezet onderwijs (havo/vwo).
- Dat wordt mede veroorzaakt door de vroege determinatie en selectie van kinderen, die plaatsvindt op 12-jarige leeftijd, bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs.
- Daarbij worden kinderen uit lagere sociale milieus, bij gelijke prestaties, naar lagere schooltypen verwezen dan kinderen uit hogere sociale milieus (het zogenoemde secundaire milieueffect, waarover meer in § 5.5).
- Een langere periode van gemeenschappelijk onderwijs en uitstel van het moment van studiekeuze bevorderen de gelijke kansen.

In de Wet basisvorming zijn drie doelstellingen neergelegd waaraan het onderwijsaanbod qua inhoud en vorm zou moeten voldoen:

- 1 een algehele verhoging van het peil van het jeugdonderwijs;
- 2 uitstel van het moment van de verplichte studie- en beroepskeuze;
- 3 versterking van het beroepsvoorbereidende karakter van het lager beroepsonderwijs.

Voor het bereiken van de eerste twee doelstellingen is het nodig het onderwijsprogramma in de eerste leerjaren te moderniseren en gedeeltelijk te harmoniseren tot een onderwijsprogramma voor alle leerlingen. Ten behoeve van de basisvorming zouden er breder samengestelde en grotere scholen moeten worden gevormd (zie voor dat laatste hoofdstuk 4).

De basisvorming betekende in de praktijk niet alleen een nieuwe onderwijsinhoud van vijftien vakken, maar werd tijdens het proces van invoering ook verbonden met een nieuw didactisch concept, het zogenoemde rvs-model (Toepassingsgericht leren, vakoverstijgende Vaardigheden en pedagogisch-didactische Samenhang).

Inmiddels is, zes jaar na invoering, de basisvorming geëvalueerd. De Inspectie van het onderwijs bezocht in de jaren 1997 en 1998 een groot aantal scholen en vestigingen, woonde ongeveer 7.300 lessen bij in alle vakken en opleidingen (ivbo, vbo, mavo, havo en vwo), enquêteerde leerlingen, ouders en leraren, en liet via het afnemen van proef-toetsen door het CITO de prestaties na afloop van de basisvorming vaststellen.



Het evaluatierapport van de inspectie, *Werk aan de basis*, verscheen in 1999. Het zou in het kader van dit hoofdstuk te ver voeren om uitvoerig op de conclusies van de inspectie in te gaan. Daarvoor zij verwezen naar het rapport zelf (Inspectie van het Onderwijs 1999). In het inspectierapport ligt de nadruk op de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen en de kwaliteit van de didactische aanpak in de basisvorming in het bijzonder. Hier gaat de aandacht in de eerste plaats uit naar de vraag in hoeverre de doelstellingen die met de basisvorming werden beoogd, ook daadwerkelijk zijn bereikt.

### 1. Verhoging van het peil van het jeugdonderwijs

Onduidelijk is wat er door de wetgever precies is bedoeld met deze doelstelling. Volgens een analyse van de Onderwijsraad kan deze zowel breed als smal worden uitgelegd (Onderwijsraad 2000). Bij een brede interpretatie kan het gaan om verdieping van het aanbod, verbreding van het aanbod, modernisering ervan, of toenemende participatie in hogere vormen van voortgezet onderwijs. Bij een smalle interpretatie wordt vooral gekeken naar de ontwikkeling in de leerlingprestaties. In het evaluatierapport van de inspectie is gekeken naar zowel de leerlingprestaties (prestaties in bepaalde vakken, zittenblijven, voortijdige schooluitval, examenresultaten) als de breedte van het aanbod (komen alle kerndoelen van de basisvorming aan bod?).

De inspectie concludeert dat het peil van het onderwijs tussen 1993 en 1998 is toegenomen. De Onderwijsraad is op dat punt veel terughoudender (Onderwijsraad 2000). Ook onderzoekers plaatsen kritische kanttekeningen bij de conclusie van de inspectie (Van der Werf 2000; Bosker 2000). Zij zijn echter van mening dat het peil van het voortgezet onderwijs er in ieder geval niet op achteruit is gegaan. De moderniseringsdoelstelling is slechts ten dele bereikt. Er worden wel nieuwe vakken en vakinhouden aangeboden, maar van vakkenintegratie is nog nauwelijks sprake. Ook de harmoniseringsdoelstelling is slechts gedeeltelijk bereikt: leerlingen in het vbo krijgen een heel andere basisvorming voorgeschoteld dan vwo-leerlingen, zowel in aantal uren (minder uren voor vbo-leerlingen) als qua niveau (een hoger niveau in havo en vwo). Er wordt, conform de bedoelingen van de wet, wel meer aandacht besteed aan algemene vaardigheden. Ook het zittenblijven in de eerste drie leerjaren is duidelijk verminderd. Het is echter zeer de vraag of die winst kan worden toegeschreven aan de basisvorming. De tegelijk met de basisvorming ingevoerde verblijfsduurbepanking in het vbo en mavo (vmbo) tot vijf jaar en de mogelijkheid om leerlingen via schoolexamens op A- en B-niveau aan een diploma te helpen (in het vbo deed in 2000 maar liefst 42% van de leerlingen in alle vakken examen op een A- en/of B-niveau) hebben hier vermoedelijk meer aan bijgedragen.

### 2. Uitstel van het moment van verplichte studie- en beroepskeuze

Ook bij deze doelstelling is het niet erg duidelijk wat er precies mee wordt bedoeld. De Onderwijsraad constateert dat de doelstelling tijdens het beleidsproces een steeds smallere invulling heeft gekregen. In de oorspronkelijke opzet ging het om een uitstel van de studie- en beroepskeuze tot na het derde leerjaar. Alle leerlingen zouden in de eerste drie leerjaren een gemeenschappelijk programma van vijftien vakken krijgen

voorgeschooteld. Met verschillen in capaciteiten zou rekening worden gehouden door differentiatie aan te brengen in het tempo; zwakke leerlingen in vbo en mavo zouden langer over de basisvorming mogen doen dan havo/vwo-leerlingen. In de praktijk gebeurde echter het tegenovergestelde: vbo- en mavo-leerlingen moeten de basisvorming in twee jaar afronden om voldoende tijd over te houden voor de examenprogramma's in de bovenbouw; havo- en vwo-leerlingen kunnen vanwege de driejarige onderbouw in deze schooltypen indien nodig meer tijd aan de basisvorming besteden. De door de WRR aanbevolen niveaudifferentiatie – twee niveaus voor alle vakken van de basisvorming en een combinatievariant (basisvorming én beroepsvoorbereidend onderwijs) voor de meer praktisch ingestelde leerlingen in de leerjaren 3 en 4 van het vbo – is nooit tot ontwikkeling gekomen.

Al snel na de invoering van de basisvorming bleek dat het aanbod aan vijftien algemeen vormende vakken voor veel vbo-leerlingen veel te hoog gegrepen is. De mogelijkheid van ontheffing wordt in het vbo dan ook veelvuldig gebruikt. Vbo-leerlingen krijgen in de regel maar een beperkt deel van de kerndoelen aangeboden. Voor vwo-leerlingen is het aanbod daarentegen te weinig uitdagend. In de praktijk is er dan ook sprake van de nodige differentiatie in de invulling van de basisvorming. Dat belemmert de mogelijkheden van doorstroom van het ene naar het andere schooltype.

De mogelijkheid tot uitstel van studie- en beroepskeuze hangt niet alleen af van de gemeenschappelijkheid van het onderwijsaanbod, maar ook van de manier waarop leerlingen worden gegroepeerd. In hoofdstuk 5 zal worden aangegeven dat leerlingen in het voortgezet onderwijs vaker dan voorheen in zogenoemde dakpanklassen (vbo/mavo, mavo/havo, havo/vwo) worden ingedeeld. In tegenstelling tot de bedelingen van de wetgever bij de vorming van brede scholengemeenschappen worden leerlingen juist minder vaak in brede (drie schooltypen omvattende) brugklassen bij elkaar gezet. De omvang van brede scholengemeenschappen maakt immers een meer homogene groepsvorming mogelijk. Het moment waarop de keuze voor een vervolgopleiding wordt gemaakt werd de afgelopen jaren slechts in beperkte mate uitgesteld.

### *3. Versterking van het beroepsvoorbereidende karakter van het lager beroeps- onderwijs*

Het lager beroepsonderwijs (lbo) is al sinds de jaren zeventig het zorgenkindje van het voortgezet onderwijs. In de loop van de jaren tachtig kreeg het lager beroeps-  
onderwijs steeds meer het karakter van restonderwijs. De deelname liep sterk terug en de lbo-scholen werden in toenemende mate bevolkt door leerlingen uit lage sociale dan wel allochtone milieus. Door die selectiviteit van de leerlingpopulatie werd het schooltype steeds minder aantrekkelijk voor de meer praktisch ingestelde of zwakkere leerlingen uit Nederlandse middenklasse milieus. Als het maar enigszins mogelijk was, werd gekozen voor een mavo-opleiding.

Er kwamen in de jaren negentig ook steeds meer signalen dat het vbo-niveau niet langer toereikend was voor een duurzame arbeidsmarktpositie. Leerlingen zouden in het onderwijs tenminste een startkwalificatie op het niveau van een tweejarige

secundaire beroepsopleiding moeten behalen. Met het oog op die hogere kwalificatie-eisen veranderde in 1992 het lager beroepsonderwijs van naam: het werd voorbereidend beroepsonderwijs (vbo). Daarmee werd aangegeven dat dit type onderwijs niet langer als eindonderwijs werd beschouwd, maar als voorbereidend onderwijs voor het secundair beroepsonderwijs (mbo, leerlingwezen). Die verandering van naam en functie heeft de status van het vbo echter niet kunnen verbeteren. In 1998 werden vbo en mavo samengevoegd tot vmbo. Ook dit heeft niet de beoogde statusverhoging van het vbo kunnen bewerkstelligen; het heeft zich niet kunnen ontdoen van het stigma van rest-onderwijs. In paragraaf 3.3.2 wordt dieper ingegaan op dit proces.

### *Waarom dient de basisvorming eigenlijk?*

Terugkijkend op de ontstaansgeschiedenis van de basisvorming kan worden vastgesteld dat er in de jaren tachtig en negentig zeer uiteenlopende wensen en opvattingen leefden op het punt van de inhoud en functie van de basisvorming.

In de visie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en van de voorzitter van de commissie die in 1986 het rapport *Basisvorming in het onderwijs* opstelde, Schuyt, was de belangrijkste functie van de basisvorming het aanbieden van gemeenschappelijke culturele bagage – een cultuurpolitieke invulling die vanwege de toenemende culturele pluriformiteit in de samenleving alleen maar aan belang zou winnen. De WRR stelde destijds vast dat er met het oog op de maatschappelijke ontwikkelingen niet zozeer totaal nieuwe kennis of vaardigheden nodig zijn, als wel dat veel meer een beroep zal worden gedaan op bestaande vaardigheden. De kwaliteit van het onderwijs zou dan ook niet moeten worden verhoogd door in de basisvorming te zoeken naar verbreding, maar door verdieping aan te brengen op zorgvuldig gekozen gebieden (WRR 1986: 63). De gedachte van een *promotion de tous*, het toegankelijk maken van de hogere cultuur voor ieder lid van de samenleving, vormde voor de WRR een belangrijke drijfveer achter het streven naar een hoogwaardige algemene basisvorming voor iedereen. Ten behoeve van de meer praktische ingestelde vbo-leerlingen zou er in de bovenbouw van het vbo een zogenoemde combinatievariant (basisvorming naast beroepsvoorbereiding) moeten worden ontwikkeld.

In de opvatting van de indieners van het wetsvoorstel is basisvorming feitelijk een verlengstuk van het basisonderwijs. In deze visie, die aansluit bij de inzichten van de oorspronkelijke voorstanders van de middenschool, gaat het bij basisvorming om een gemeenschappelijk breed aanbod voor alle leerlingen. In de woorden van de destijds verantwoordelijke staatssecretaris Wallage “een gereedschapskistje voor het leven, de minimumbagage die een kind nodig heeft om zich staande te kunnen houden in de maatschappij”. (Wallage in: NRC-Handelsblad, 30 december 2000: 47). Naast vakken die nodig zijn in verband met de voorbereiding op het eindexamen verschenen er ook verschillende ‘educaties’ – milieu, gezondheid, consumentenrechten, huishoudelijke verzorging – op het programma. Daarmee werd tegemoetgekomen aan de verlangens van een aantal pressiegroepen (milieubeweging, organisaties voor gezondheidsvoor-

lichting, consumentenorganisaties, vrouwenbeweging) die in het onderwijs een belangrijk instrument zien om een aantal maatschappelijke doelstellingen te realiseren. In deze onderwijsvisie worden leerlingen bij voorkeur in een heteroog samengestelde brede brugklas geplaatst. Verschillen in capaciteiten tussen leerlingen zouden niet via niveaudifferentiatie, bijvoorbeeld een combinatievariant à la WRR, maar door middel van tempodifferentiatie (meer tijd voor zwakke leerlingen) moeten worden opgevangen.

Volgens een derde opvatting, die in het onderwijsveld zelf dominant is en daar met name gevoed wordt door de dagelijkse schoolpraktijk, kan er geen sprake zijn van een gemeenschappelijk lesprogramma voor alle leerlingen. Havo/vwo-leerlingen krijgen een andere basisvorming aangeboden dan leerlingen in het vbo en mavo (nu: vmbo). Schoolleiders en leerkrachten zien de basisvorming als een eerste fase op weg naar het eindexamen. Vmbo-leerlingen moeten tijdens de basisvorming worden voorbereid op de verschillende leerwegen in de bovenbouw, en havo/vwo-leerlingen moeten in de eerste drie leerjaren worden voorbereid op de tweede fase en het eindexamen. In scholen kijkt men vanuit de exameneisen terug naar de onderbouw. In zo'n visie zijn heterogene groepen in de eerste leerjaren onmogelijk.

De verschillende visies lopen dus nogal uiteen, zowel op het punt van de wenselijke inhoud van de basisvorming, als over de gemeenschappelijkheid ervan. In de WRR-visie betekende basisvorming een gedegen algemene vorming op intellectueel, cultureel en sociaal gebied. De indieners van het wetsvoorstel stonden voor een bredere basisvorming voor ogen, 'een vorming voor het leven' waarin via allerlei educaties ook allerlei maatschappelijke wenselijkheden een belangrijke plaats kregen toebedeeld. In de schoolpraktijk is de basisvorming eigenlijk van meet af aan ingevuld als een eerste stap op weg naar het eindexamen. De verschillende vakken werden ingebed in de opleidings- en examenprogramma's voor de verschillende schooltypen.

### *Aanpassing en herziening van de basisvorming*

Het voorgaande overziende moet worden geconstateerd dat de verschillende doelstellingen achter de basisvorming maar zeer ten dele zijn bereikt. De eind 2000 verschenen beleidsreactie van het ministerie van OCenW – naar aanleiding van het evaluatierapport van de onderwijsinspectie – ging vooral in op het probleem van de overladenheid van het onderwijsprogramma. Aan de Onderwijsraad werd gevraagd zich opnieuw te buigen over de kerndoelen voor de basisvorming. Inmiddels heeft de Onderwijsraad in oktober 2001 advies uitgebracht (Onderwijsraad 2001). Daarin wordt een aantal voorstellen gedaan om het probleem van de overladenheid te verminderen. De functie van de basisvorming wordt in het advies verder niet ter discussie gesteld. Voor de langere termijn wordt door de raad een meer fundamentele herziening van het programma noodzakelijk geacht. Het curriculum zou zich volgens de Onderwijsraad op langere termijn moeten ontwikkelen vanuit competenties en leergebieden. De voorgestelde aanpassingen voor de korte termijn zijn in december jongstleden grotendeels door het kabinet overgenomen.

### 3.3.2 De vernieuwing van de bovenbouw van het vmbo

#### *De plaats van de beroepspraktijk in het voorbereidend beroepsonderwijs*

De afgelopen decennia vormde de mate van beroepsgerichtheid of, omgekeerd, de avo-ïsering van het beroepsonderwijs, een voortdurende bron van discussie. Bij de overgang van lbo naar vbo werden de meeste beroepskwalificerende elementen uit de vbo-opleidingen doorgeschoven naar het vervolgonderwijs. In de bovenbouw van het vbo kwam het accent te liggen op algemeen vormende vakken en een brede oriëntatie op de beroepenwereld. Praktische beroepsgerichte vaardigheden verdwenen uit het curriculum, hoewel een deel van de leerlingen juist door die activiteiten werd gemotiveerd om de opleiding te blijven volgen. De drang om het praktijkgerichte deel van het beroepskwalificerend onderwijs uit te stellen, werd in de eerste plaats ingegeven door de angst om leerlingen te vroeg in een smalle functiegerichte opleiding te plaatsen, waardoor hun kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt op langere termijn zou toenemen. Bovendien werd gevreesd dat vooral kinderen uit lagere sociale en allochtone milieus in zulke specifieke functiegerichte opleidingen zouden terechtkomen. Vanuit het beleid is daarom kennismaking met de beroepspraktijk in het vbo lange tijd tegengehouden; alleen beroepenoriëntatie was mogelijk. De laatste jaren is het inzicht gegroeid dat het om redenen van motivatie nuttig en zelfs noodzakelijk kan zijn om sommige leerlingen al vroeg met de beroepspraktijk in aanraking te brengen. Ervaringen in enkele grote steden, waar men zich van het officiële beleid niets aantrok, leerden dat voortijdig schoolverlaten daarmee kan worden voorkomen. Sinds 2001 bestaat de mogelijkheid om aan leerlingen vanaf 14 jaar (die de basisberoepsgerichte leerweg, het voormalige vbo volgen) zogenoemde leer-werktrajecten aan te bieden. In deze trajecten kunnen zij in de beroepspraktijk leerervaringen opdoen.

#### *Samenvoeging van vbo en mavo tot vmbo*

In 1994 kreeg een commissie onder voorzitterschap van oud-minister en -werkgeversvoorzitter Van Veen van de toenmalige minister Ritzen het verzoek advies uit te brengen over de aansluiting van het vbo en mavo op de verschillende vormen van vervolgonderwijs; daarbij diende rekening te worden gehouden met de basisvorming enerzijds en de veranderingen in het vervolgonderwijs anderzijds. Ook in het vervolgonderwijs, het secundair beroepsonderwijs (mbo en leerlingwezen) en het havo vonden in de jaren negentig immers ingrijpende wijzigingen plaats. In het secundair beroepsonderwijs kwamen zogenoemde beroepsopleidende leerwegen (bol) in de plaats van de bestaande opleidingen voor kort en lang middelbaar beroepsonderwijs; het leerlingwezen veranderde in beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Ook de bovenbouw van het havo zou worden vernieuwd (zie § 3.3.4).

Het advies van de commissie-Van Veen, dat in 1994 onder de titel *Recht doen aan verscheidenheid* verscheen, legde de basis voor de samenvoeging van mavo en vbo tot vmbo (Commissie aansluiting 1994). Het advies richtte zich met name op de bovenbouw (de leerjaren 3 en 4) van het vbo en mavo, het onderwijs dat volgt op de eerste twee leerjaren waarin basisvorming wordt aangeboden.

De commissie constateerde destijds de volgende knelpunten in het vbo en mavo.

- De niveaudifferentiatie bij de diplomering in het vbo en mavo (het A-, B-, C- en D-niveau), die in 1976 werd ingevoerd en bedoeld was om tegemoet te komen aan de grote niveaoverschillen bij leerlingen en om de ongediplomeerde uitval tegen te gaan, heeft in de praktijk geleid tot een aantasting van het civiele effect van de diploma's en van de waarde van de onderscheiden niveaus. De civiele waarde van een diploma op A- of B-niveau is gering. Daardoor is bij het vbo de scheidslijn tussen regulier onderwijs en restonderwijs vervaagd. Dat had, volgens de commissie, mede bijgedragen aan het zwakke imago van het vbo, zowel bij het bedrijfsleven, als bij de leerlingen en hun ouders. Het hele vbo had als gevolg daarvan de status van restonderwijs gekregen.
- Ook de aansluiting op het vervolgonderwijs schoot ernstig tekort. Voor cognitief zwakke leerlingen, veelal uit het ivbo en met een diploma op een A- of B-niveau, was een aanvullende oriëntatie- en schakelfase nodig om het onderwijs te kunnen volgen. Leerlingen met diploma's op C- en D-niveau vielen eveneens vaak vroegtijdig uit in het vervolgonderwijs. Het rendement van het secundair beroepsonderwijs was dan ook laag.
- Een derde probleem was de versnippering in de infrastructuur. De scholen en afdelingen in het vbo waren in de loop der jaren zo klein geworden dat ze onmogelijk aan de onderwijskundige eisen konden voldoen.

Een belangrijke doelstelling in het advies was versterking van de positie van het vbo; het vbo zou, net als het mavo, echt beroepsvoorbereidend onderwijs moeten worden, gericht op de lange opleidingen in het secundair beroepsonderwijs. Zo'n statusverbetering voor het vbo was volgens de commissie alleen mogelijk als er voor zwakke leerlingen aparte leerwegen zouden komen: een individuele leerweg en een arbeidsmarktgerichte leerweg.

Net als bij de basisvorming vormde ook hier de bestaande structuur van het voortgezet onderwijs een gegeven.

Inmiddels is in 1998 het vmbo officieel van start gegaan. De invoering van de vernieuwde bovenbouw van het vmbo (leerjaren 3 en 4) is in volle gang. De eerste leerlingen zijn dit schooljaar aan het derde leerjaar van de vernieuwde bovenbouw begonnen. De eerste nieuwe examens – landelijke examens, waarbij de eisen gemiddeld op een hoger niveau zullen liggen dan in het huidige vbo – zullen in 2003 worden afgenomen.

In plaats van de oude vbo- en mavo-opleidingen met diploma's op vier niveaus zijn er nu vier leerwegen: de basisberoepsgerichte leerweg (voorheen vbo op A- en B-niveau), de kaderberoepsgerichte leerweg (voorheen vbo op C- en D-niveau), de gemengde leerweg (een combinatie van vbo en mavo) en de theoretische leerweg (voorheen mavo). Elke leerweg heeft een eigen programma en bereidt voor op een opleiding in het secundair beroepsonderwijs. De theoretische leerweg leidt daarnaast eveneens op voor het havo.

Voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben om een diploma te kunnen behalen is er leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Tenslotte is er nog praktijkonderwijs voor leerlingen van wie wordt verwacht dat ze geen diploma in het vmbo kunnen behalen. Deze leerlingen worden rechtstreeks opgeleid voor eenvoudige functies op de arbeidsmarkt.

In hoofdstuk 6 zal uitvoeriger worden ingegaan op het onderwijs voor leerlingen die extra zorg nodig hebben.

### *Zal de status van het vbo verbeteren?*

Of de beoogde statusverhoging van het vbo daadwerkelijk tot stand zal komen, valt nog te bezien. De integratie van een groeiend aantal zorgleerlingen met motivatie- en gedragsproblemen (ook leerlingen die tot op heden het speciaal onderwijs bezochten) zal de beeldvorming van het vmbo, en het vbo in het bijzonder, geen goed doen.

De positionering van het mavo vormt een tweede potentiële spelbreker voor de versterking van de positie van het vbo. In hoofdstuk 4 zal worden aangegeven dat na alle fusieoperaties het merendeel van de mavo-opleidingen wordt verzorgd door categorale mavo's of door smalle of brede avo/vwo-scholengemeenschappen zonder voorbereidend beroepsonderwijs. Die scholen(gemeenschappen) bieden alleen de theoretische leerweg aan. De Inspectie van het onderwijs constateert in het Onderwijsverslag over het jaar 2000 dat ook op scholen die zowel een vbo- als een mavo-aanbod in huis hebben, de scheiding tussen vbo en mavo gehandhaafd blijft, zij het in een nieuwe vorm. De theoretische leerweg wordt vaak niet in dezelfde vestiging aangeboden als de andere leerwegen van het vmbo, maar in een vestiging met havo en vwo. Daarmee spelen scholen in op de wensen van ouders. Sommige scholen bieden zelfs twee varianten van het mavo aan, één binnen de havo/vwo-vestiging en één binnen de vmbo-locatie. Het marktgerichte gedrag van scholen leidt er op die manier toe dat het vbo het stigma van restonderwijs behoudt.

### *3.3.3 Integratie van zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs*

Tegelijk met de invoering – in 1998 – van het vmbo is ook een proces in gang gezet om te komen tot integratie van onderdelen van het voortgezet speciaal onderwijs in het reguliere onderwijs. Daarmee wordt in het voortgezet onderwijs voor eenzelfde koers gekozen als in het primair onderwijs, waar in het begin van de jaren negentig de operatie 'Weer samen naar school' van start ging. Het is de bedoeling om ook in het voortgezet onderwijs speciale onderwijsvoorzieningen voor leerlingen met leren opvoedingsmoeilijkheden (svo-lom) en voor moeilijk lerende kinderen (svo-mlk) te integreren in het reguliere onderwijs (het vmbo). Het svo-mlk gaat op in het praktijkonderwijs, het svo-lom gaat samen met het individueel beroepsonderwijs (ivbo) door als leerwegondersteunend onderwijs.

Met de invoering van deze zogenoemde zorgstructuur in het vmbo worden twee doelstellingen nagestreefd:



- meer leerlingen dan voorheen in staat stellen een diploma of certificaat te behalen (via leerwegondersteunend onderwijs), dan wel voldoende kwalificaties meegeven voor een plek op de arbeidsmarkt (via praktijkonderwijs);
- afremmen van de groei van het speciaal onderwijs.

Om deze doelstellingen te kunnen realiseren zijn er naar analogie van de situatie in het primair onderwijs samenwerkingsverbanden gevormd van schoolbesturen van scholen met (i) vbo, mavo en/of vmbo en schoolbesturen van speciale lom- en mlk-scholen. Deze samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor het bieden van extra zorg aan leerlingen die dat nodig hebben. De manier waarop dat gebeurt, wordt neergelegd in een zogenaamd zorgplan. In hoofdstuk 6 zal uitvoerig op deze ontwikkeling worden ingegaan. In dat verband komt ook de sterke groei van het aantal zorgleerlingen aan de orde.

### Vooruitzichten

De ontwikkeling van de zorgstructuur is nog in volle gang. In 2002 zal de nieuwe opzet van start gaan. De eerste ervaringen wijzen op een sterke groei van het aantal leerlingen die voor extra zorg in aanmerking komen. Of er meer leerlingen dan voorheen een diploma of certificaat zullen behalen, zal afhangen van de zwaarte van de exameneisen en van de extra hulp die in de praktijk wordt geboden.

Achter de opname van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs gaat ook een algemene integratiedoelstelling schuil. Het wordt al enkele decennia minder aanvaardbaar gevonden om leerlingen met specifieke problemen in aparte instellingen op te nemen. Toch zijn er in de praktijk ook grenzen aan de mogelijkheid tot integratie. Leerlingen met gedragsproblemen kunnen het onderwijsklimaat sterk verstoren. Dat gaat ten koste van andere leerlingen. Er zijn ook grenzen aan de mogelijkheden voor extra zorg. Bovendien blijken zorgleerlingen vaak beter te gedijen in een kleinschalige omgeving, met een duidelijke structuur en heldere gedragsregels dan in een grote scholengemeenschap waarin veel aan de leerlingen zelf wordt overgelaten.

#### 3.3.4 De vernieuwing van de bovenbouw van het havo/vwo

De eerste aanzetten tot vernieuwing van de tweede fase voor het havo/vwo stammen uit het begin van de jaren negentig, een periode waarin het aantal studenten in het hoger onderwijs sterk toenam en de economische conjunctuur wat terugliep. Vanuit de universiteiten werd geklaagd over de enorme groei (die niet gepaard ging met extra middelen) en het teruglopende niveau van de aankomende studenten. Bovendien werd gevreesd dat veel afgestudeerden op termijn moeilijk aan het werk zouden kunnen komen. Van tekorten aan hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt was in die tijd nog geen sprake. In dat klimaat ontstonden de eerste voornemens om de eisen in het toeleidende voortgezet onderwijs (havo en vwo) te verzwaren.



### *Verzwaring van eisen en betere inhoudelijke aansluiting op het vervolgonderwijs*

In de in 1991 verschenen nota *Profiel van de tweede fase voortgezet onderwijs* werden de volgende redenen gegeven voor vernieuwing van de bovenbouw van het havo/vwo.

- Het havo en vwo bereiden hun leerlingen onvoldoende voor op een succesvolle deelname aan een vervolgstudie in respectievelijk het hbo en wo; veel havisten vervolgen hun opleiding in het mbo in plaats van in het hbo; een belangrijk deel van de vwo-gediplomeerden stroomt door naar het hbo en niet naar het wetenschappelijk onderwijs. Te veel jongeren maken omwegen door het onderwijs: havo-mbo-hbo of havo-vwo-hbo. Die stapeling van opleidingen is vanuit het oogpunt van kostenbeheersing ondoelmatig.
- Er zijn grote aansluitingsproblemen tussen het havo en vwo enerzijds en het hbo en wetenschappelijk onderwijs (wo) anderzijds; wat leidt tot hoge percentages uitvallers in het hoger onderwijs.
- Studenten in het hoger onderwijs hebben te weinig studievoordigheden en zijn onvoldoende in staat om zelfstandig te leren. Op die vaardigheden moeten zij in het voortgezet onderwijs worden voorbereid.
- Na de invoering van de basisvorming in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs moet ook de bovenbouw worden vernieuwd.

Voorgesteld werd een einde te maken aan het systeem van vrije vakkenpakketkeuze; daarvoor in de plaats moesten er zowel in het havo als in het vwo vier doorstroomprofielen komen: natuur en techniek, natuur en gezondheid, economie en maatschappij, en cultuur en maatschappij. Met zo'n cluster van samenhangende vakken zou een betere voorbereiding plaatsvinden op de verschillende sectoren en studierichtingen in het hoger onderwijs. Havo-profielen richten zich op vervolgonopleidingen in het hoger beroepsonderwijs, vwo-profielen op diverse sectoren in het universitaire onderwijs.

Het was destijds uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever om de programma's in het havo en vwo te verzwaren. Men verwachtte van de operatie een vermindering van het aantal leerlingen in het havo en vwo.

### *Een nieuwe didactische aanpak: het studiehuis*

Stond in de *Profielnota* vooral de tekortschietende inhoudelijke aansluiting tussen het voortgezet en hoger onderwijs centraal, tijdens de uitwerking van de voornemens door de in 1993 ingestelde *Stuurgroep profiel tweede fase voortgezet onderwijs* kwamen ook de wenselijk geachte proceskenmerken van het onderwijs – de idee van het studiehuis – aan de orde. Leerlingen zouden meer verantwoordelijkheid moeten krijgen voor hun eigen leerproces. Het onderwijs zou veel meer moeten inspelen op hun behoefte aan zelfstandigheid en op de individuele verschillen tussen leerlingen. De docent zou moeten veranderen van een overdrager van kennis in een begeleider van leerprocessen (*Stuurgroep profiel tweede fase z.j.*). Op de ideeën achter die nieuwe didactiek wordt in paragraaf 3.3.5 uitvoeriger ingegaan.

## *Invoeringsperikelen*

In het schooljaar 1998/99 zijn de eerste 125 scholen met de vernieuwde tweede fase gestart; in het daaropvolgende schooljaar volgden de overige 367 scholen met een havo- en/of vwo-afdeling. De eerste jaargang nieuw opgeleide havisten heeft inmiddels examens gedaan. De ervaringen zijn tot op heden gemengd en lopen bovendien sterk uiteen, niet alleen tussen scholen, maar ook tussen docenten en leerlingen.

Al kort na de invoering kwamen de eerste klachten. Kort samengevat doen zich de volgende problemen voor:

– *Een hoge studielast voor de leerlingen*

Er sprake van een sterke overlading van de programma's, niet alleen door de toename van het aantal vakken, maar ook als gevolg van het feit dat er door de makers van examenprogramma's en de schoolboekenauteurs geen keuzes zijn gemaakt. Inmiddels zijn er na protesten van leerlingen door de staatssecretaris al tweemaal maatregelen ter verlichting van de programma's genomen. De hoge studielast voor leerlingen wordt mede veroorzaakt door het grote aantal praktische opdrachten en werkstukken dat moet worden gemaakt.

– *Een grote werkdruk voor docenten*

Docenten hebben weliswaar minder contacturen, maar meer klassen. De administratieve belasting is sterk toegenomen. Voor ieder leerjaar moeten er programma's van toetsing en afsluiting worden gemaakt, er moeten studiewijzers voor de leerlingen worden geschreven, hun vorderingen moeten nauwkeurig worden bijgehouden en de praktische opdrachten moeten worden opgesteld en beoordeeld. Docenten van een aantal vakken zijn van mening dat ze te weinig lessen hebben om uitleg en instructie te geven. In een aantal gevallen lijkt het enthousiasme voor de tweede fase terug te lopen. De didactische vernieuwing stagneert en wordt hier en daar zelfs teruggedraaid.

– *Problemen in de schoolorganisatie*

Het kost veel moeite om docenten, die vanouds een grote mate van individuele autonomie hadden, te laten samenwerken. Vaak ontbreekt de tijd voor overleg tussen docenten van verschillende vakken. Ook de aansluiting op de eerste fase laat te wensen over. Daarnaast zijn er problemen in de materiële sfeer: veel scholen hebben te weinig ruimte (voor zelfwerkzaamheid, mediatheek) om de vernieuwingen te kunnen realiseren.

– *Problemen met de didactische aanpak*

Met de ideeën achter het studiehuis – meer verantwoordelijkheid voor de leerling, meer zelfstandig werken – zijn de meeste leerlingen redelijk ingenomen. Vaak constateren ze echter dat de ruimte voor zelfstandigheid door hun docenten weer grotendeels wordt ingeperkt. De studiewijzers werken nogal eens als een keurslijf. Ook worden de leerlingen in de eerste fase te weinig op zelfstandigheid voorbereid. Scholen constateren een verschil in begeleidingsbehoefte tussen havo- en vwo-scholieren; havo-leerlingen moeten meer aan de hand worden genomen of strakker worden gehouden. Op sommige scholen wordt zelfstandigheid niet gezien als iets wat leerlingen in de tweede fase moeten leren, maar als een eigenschap waarover

ze bij de entree in de bovenbouw moeten beschikken om enige kans van slagen te hebben. Op deze scholen is zelfstandigheid geworden tot een soort selectie criterium (Tweede fase adviespunt 2001).

Onduidelijk is in hoeverre het hier om gewenningsproblemen gaat of dat er op termijn structurele aanpassingen nodig zijn. Afgewacht moet worden of de grote nadruk op vaardigheden als samenwerken en zelfstandig leren niet ten koste gaat van het kennisniveau waarmee gediplomeerden het hoger onderwijs instromen. In lijn met de nieuwe beleidsfilosofie waarin scholen meer vrijheid wordt geboden in hun werkwijze zullen de verschillen in pedagogisch-didactische aanpak tussen scholen de komende jaren toenemen.

### 3.3.5 Modernisering van de didactiek

Er was de afgelopen jaren veel aandacht voor vernieuwing van pedagogisch-didactische werkwijzen in het voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs is al sinds de jaren zeventig een ontwikkeling gaande naar meer leerlinggericht onderwijs. Het voortgezet onderwijs wordt traditioneel gekenmerkt door een sterke nadruk op de leerstof. De verschillen in aanpak zijn voor een deel te herleiden tot verschillen in eisen aan beide schoolsoorten. Het basisonderwijs kent geen landelijk vastgesteld eindniveau. In het voortgezet onderwijs vervullen de landelijke exameneisen – met name het centraal schriftelijk eindexamen – een belangrijke sturende functie. Daarnaast bestaan er niet alleen in Nederland, maar ook wereldwijd belangrijke verschillen in visie op wat goed onderwijs is. Die verschillen zijn overigens niet nieuw; ze stammen al uit het begin van de vorige eeuw. Denkers over onderwijsvernieuwing als John Dewey gebruikten in 1900 al termen als *progressive* en *new education* tegenover het bekende traditionele oude onderwijs (Dewey 1900). In Nederland was het Maria Montessori die, net als Dewey, bezwaar maakte tegen de heersende intellectualistische ‘zitluisterschool’. De reformpedagogiek, die zich rond de vorige eeuwwisseling manifesteerde, was overwegend gebaseerd op antropologische zienswijzen betreffende de individuele mens. Het kind moest serieus genomen worden bij het vormgeven van het onderwijsleerproces en het levensvreemde karakter van de school moest doorbroken worden. De ideeën werden in Nederland met name zichtbaar in het lager onderwijs, in de zogenoemde traditionele vernieuwingsscholen, zoals de Montessori- en Jenaplanscholen, de Vrije Scholen en de Freinet- en Daltonscholen. Toch heeft de vernieuwingsgedachte hier nooit een hoge vlucht genomen; niet meer dan 10% van de basisscholen werkt volledig volgens de principes van de traditionele vernieuwingsscholen. De idee dat de leerling in het onderwijs meer centraal zou moeten staan kreeg de afgelopen decennia in de praktijk van het basisonderwijs wel steeds meer aanhang.

Voor de onderwijsvernieuwing van het voortgezet onderwijs in Nederland is Leon van Gelder van groot belang geweest. Voor hem hield onderwijsvernieuwing meer in dan alleen het verbeteren van leerinhouden en onderwijsmethoden in afzonderlijke scholen.

Hij benadrukte ook de betekenis van een goede onderwijsstructuur (Franssen en Lagerweij 1987). In een voordracht met de titel *De middenschool, kern van een nieuw onderwijsbeleid* zette hij de idee van nieuwe structuur voor het Nederlandse onderwijs nader uiteen (Van Gelder 1974). Zijn opvattingen werden beleidsmatig uitgewerkt door de toenmalige minister van Onderwijs en Wetenschappen, Van Kemenade, in de *Contourennota* (1974). Die nota vormde het startpunt voor een decennialang durend conflict over de structuur van het voortgezet onderwijs. Centraal in de onderwijsvernieuwing stond volgens Van Gelder het streven naar de emancipatie van het kind, niet alleen als individu, maar ook als lid van een groep, zij het dat bij dat laatste de aandacht met name uitging naar groepen in achterstandssituaties. Dat zou gerealiseerd moeten worden door aan te sluiten bij de ervaringswereld van het kind. Zijn ideeën over leerlinggericht onderwijs werken nog steeds sterk door in recente vernieuwingsoperaties in het voortgezet onderwijs.

Begin jaren negentig kwam de directe impuls om iets te doen aan de didactische aanpak in het voortgezet onderwijs in de eerste plaats vanuit het onderwijs zelf. Motivatieproblemen bij leerlingen in die jaren werden op indringende wijze zichtbaar gemaakt in de VPRO televisieserie *Havo-4*. Daaruit kwam een beeld naar voren van saaie lessen en ongeïnteresseerde, calculerende leerlingen. De onderwijsaanpak zou haaks staan op de toegenomen zelfstandigheid van leerlingen. Leerlingen zouden zelf meer verantwoordelijkheid moeten krijgen voor hun eigen schoolloopbaan. Ook vanuit het hoger onderwijs werden klachten geuit. Het niveau van de aankomende studenten zou te laag zijn; met name de zogenoemde pretpakketten lagen onder vuur. De algemene vaardigheden (spreek-, schrijf- en onderzoeksvaardigheden) en de werkhouding (zelfstandig kunnen werken) van aankomende studenten zouden ontoereikend zijn om een studie in het hoger onderwijs te kunnen volgen en afronden.

Er kwamen in de tweede plaats ook signalen vanuit de arbeidsmarkt en de beroepswereld. Als gevolg van allerlei onderwijsexterne ontwikkelingen (globalisering, ICT) verouderd kennis steeds sneller. De arbeidsmarkt vraagt om flexibele werknemers die in belangrijke mate zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun inzetbaarheid (*employability*). Leerlingen moeten derhalve al in het onderwijs leren hoe ze kennis kunnen verwerven en vernieuwen. Zelfstandigheid, individuele verantwoordelijkheid, vaardigheden en competenties werden in de loop van de jaren negentig sleutelwoorden in het nieuwe denken over didactiek.

Er lijkt momenteel sprake te zijn van twee, elkaar soms heftig bestrijdende pedagogisch-didactische stromingen in het onderwijs, met sterk uiteenlopende visies op de leerling en op de inhoud en methode van goed onderwijs.

De ‘traditionele’ docent- of leerstofgerichte benaderingswijze in het onderwijs gaat van totaal andere inzichten uit dan de ‘moderne’ leerlinggerichte stroming, zoals die bijvoorbeeld tot uiting komt in de ideeën achter de nieuwe aanpak in basisvorming (toepassing, vaardigheden en samenhang) en het studiehuis (zelfstandig leren, de leerling centraal en de docent als begeleider).

De navolgende beschrijving, die beide benaderingswijzen in ideaaltypen weergeeft, is ontleend aan Chall (2000). De belangrijkste verschillen worden aan de hand van drie vragen verhelderd.

### *Wat moet er op school worden geleerd?*

In de *docentgerichte benadering* staan kennis en vaardigheden centraal. Er is sprake van een kerncurriculum, bestaande uit traditionele vakken, in opklimmende moeilijkheidsgraad. Tijdens de basisschool worden de verschillende vakken afzonderlijk gedoceerd. Pas als er voldoende kennis in de basisvakken is kan er sprake zijn van vakkenintegratie. Door het accent op basiskennis veranderde er de afgelopen decennia weinig in het curriculum. Er ligt veel nadruk op de leerinhoud; probleemoplossende vaardigheden en denkvaardigheid worden via leerinhouden aangeleerd. Leerboeken zijn belangrijk, omdat ze een minimale dekking van de leerstof garanderen. Daarnaast zijn er aanvullende leermiddelen zoals woordenboeken, encyclopedieën, kranten, tijdschriften en, sinds enige tijd, ook educatieve computerprogramma's.

In de *leerlinggerichte benadering* is het leren op school afgestemd op de behoeften en belangstelling van de leerling. De inhoud is weinig gestructureerd en bovendien minder belangrijk dan het leerproces. Er is een voorkeur voor integratie van onderwerpen in bredere leergebieden, zodat de leerstof voor de leerling betekenisvol wordt. Er wordt ook zoveel mogelijk aangesloten bij onderwerpen uit de eigen leefwereld van het kind. In theorie is ieder onderwerp geschikt om er probleemoplossende vaardigheden en creativiteit mee te ontwikkelen. Daarbij bestaat een voorkeur voor originele bronnen: kinderliteratuur, historische werken, originele documenten en sinds kort uiteraard ook het internet.

### *Hoe wordt er tegen leerlingen aangekeken?*

In de *docentgerichte benadering* worden leerlingen geacht te leren wat er onderwezen wordt. Leerstof wordt geselecteerd omdat deze past in een hiërarchie van leertaken. Scholen vormen leerlingen, die niet noodzakelijkerwijze uit zichzelf tot leren gemotiveerd zijn, tot lerende individuen. Morele vorming van leerlingen vindt plaats vanuit leerinhouden en via buitenschoolse activiteiten. Leerlingen leren de basisvaardigheden naar gelang hun capaciteiten toestaan. Hoewel verschillen in individuele capaciteiten worden erkend, wordt van iedere leerling tenminste een minimaal niveau in kennis en vaardigheden verwacht. Bij leerproblemen wordt eerst gekeken hoe deze kunnen worden verholpen. Daarbij wordt erkend dat er mogelijk ook achterliggende emotionele en gedragsproblemen zijn. Er zijn duidelijke gedragsregels, die ook overgedragen worden. Bij overtreding van de regels worden er stappen ondernomen.

In de *leerlinggerichte benadering* wordt ervan uitgegaan dat leerlingen het beste leren indien ze geïnteresseerd zijn in wat ze leren. Docenten stimuleren scholieren hun eigen interesses te volgen. Leerlingen hebben een natuurlijk verlangen om te leren; een goede leerattitude is als het ware vanzelfsprekend. Moreel gedrag ontwikkelt zich vanuit individuele ervaringen. Niet iedere leerling hoeft hetzelfde te bereiken. Vanwege de

kennisexplosie kunnen ze sowieso niet alles leren. Daarom is het in de eerste plaats van belang dat ze leren te leren, dat wil zeggen de informatie te vinden die ze nodig hebben, en problemen op te lossen. De oorzaak van leerproblemen wordt in het algemeen gezocht in omstandigheden buiten het onderwijs: emotionele problemen of moeilijkheden in het gezin. Er zijn geen expliciete gedragsregels; orde en discipline zijn geen punt van discussie.

### *Hoe worden leerlingen beoordeeld?*

Geschiktheid en leerprestaties worden in de *docentgerichte benadering* vastgesteld met behulp van formele en informele toetsen. Die toetsen zijn in toenemende mate gestandaardiseerd. Voor de meeste vakken en onderdelen van vakken worden cijfers gegeven. In het schoolrapport voor de ouders worden soms ook de scores op gestandaardiseerde prestatietoetsen weergegeven. De overgang naar een volgend leerjaar is grotendeels afhankelijk van de leerprestaties. Zittenblijven vindt plaats indien de prestaties onvoldoende zijn om een volgend leerjaar succesvol te kunnen doorlopen.

In de *leerlinggerichte benadering* bestaat een zekere ambivalentie ten opzichte van standaarden en beoordelingen. Vanwege de grote nadruk op individuele verschillen vindt men standaarden problematisch. Er is een voorkeur voor kwalitatieve en diagnostische toetsen, en meer recent ook voor portfolio's. Informatie over de voortgang vindt overwegend in kwalitatieve toetsen plaats. Zittenblijven wordt schadelijk geacht voor het zelfvertrouwen. Uit sociale overwegingen blijven alle leerlingen, ook bij lage prestaties, bij hun leeftijdsgroep. Dat is mogelijk doordat idealiter iedere leerling op zijn of haar eigen niveau wordt aangesproken.

### *Beleid is hybride*

De verschillende uitgangspunten en voorkeuren van beide stromingen spelen een belangrijke rol in de huidige discussies over de wenselijke inhoud en werkwijze in het voortgezet onderwijs. In het beleid zijn elementen van beide stromingen herkenbaar.

Tot voor enkele jaren hadden beide stromingen hun eigen scholen. In het basisonderwijs waren er naast de gewone, overwegend leerstofgerichte scholen ook Vrije Scholen, Daltonscholen, Jenaplanscholen en Montessorischolen. Ook het voortgezet onderwijs kende zogenoemde traditionele vernieuwingsscholen.

Sinds de introductie van het studiehuis wordt het leerlinggerichte model van de traditionele vernieuwingsscholen als ideaal aan het hele voortgezet onderwijs voorgedragen. Tegelijkertijd wordt daarentegen met de profielen ook een leerstofgerichte benaderingswijze gehanteerd. Hiervoor is al geconstateerd dat scholen, docenten en leerlingen moeite hebben met de combinatie van beide benaderingswijzen.

Ook het beleid worstelt op een aantal punten met de consequenties van haar hybride karakter. Bij discussies over de *wenselijke inhoud van het onderwijs* komen de verschillen van inzicht duidelijk naar voren. Een mooie illustratie biedt het geschiedenisonderwijs. Daarin staat de sinds de jaren tachtig gegroeide onderwijspraktijk al enige tijd ter discussie. In het in maart 1998 verschenen advies van de Commissie geschiedenisonderwijs (ook wel naar haar voorzitter commissie-De Wit, genoemd), werden de

nodige kritische kanttekeningen geplaatst bij het thematisch onderwijs en de sterke nadruk op vaardigheden (in de vorm van bronnenonderzoek). De commissie zette zich sterk af tegen de heersende gedachte dat “een corpus feitenkennis, veelal aangeduid als memoriseren, geen zin zou hebben omdat deze kennis enerzijds snel zou verouderen, anderzijds niet zou beklijven wanneer deze in een latere levensfase geen functie – bijvoorbeeld in het kader van een vervolgopleiding/beroep – zou vervullen.” Volgens de commissie is een bepaalde hoeveelheid chronologisch geordende overzichts-kennis noodzakelijk voor het ontwikkelen van historisch besef. Daarnaast is zij van belang voor de algemene ontwikkeling, voor de burgerschapsvorming, voor de overdracht van de waarden en normen van de samenleving en het verkrijgen van inzicht in de achtergronden van onze nationale identiteit (Commissie geschiedenisonderwijs 1998). De ideeën van de commissie-De Wit zijn inmiddels door een tweede commissie – de commissie-De Rooy – nader uitgewerkt (Commissie historische en maatschappelijke vorming 2001). Het kabinetstandpunt is op het moment van schrijven nog niet verschenen.

De keuze voor leerstof- dan wel leerlinggericht onderwijs raakt ook de aard van de examens. Op dit moment bestaat het eindexamen uit twee onderdelen: een centraal schriftelijk examen (cse) en een schoolexamen (schoolonderzoek). De uitslag van het eindexamen wordt door beide onderdelen bepaald. Aan de ene kant wordt het belang van het centraal schriftelijk examen aan het eind van het voortgezet onderwijs onderstreept, niet alleen vanwege het civiele effect (doorstroomrechten naar vervolgoopleidingen), maar ook als een onafhankelijke borging van de kwaliteit van het voortgezet onderwijs. Het belang van een goede kwaliteitsborging en -bewaking neemt in een meer gedereguleerd bestel alleen maar toe. Aan de andere kant wordt ingezien dat een grotere variëteit en ‘het nieuwe leren’ op gespannen voet staan met uniforme landelijk geldende afsluitingseisen. Van de huidige exameneisen gaat een sterke curriculumdwang uit: exameneisen werpen hun schaduwen ver vooruit. Aanhangers van ‘het nieuwe leren’ pleiten geregeld voor het afschaffen van het cse en voor schoolgebonden dossierdiploma’s of portfolio’s.

In 2000 werd door de Inspectie van het Onderwijs een symposium georganiseerd waarop de vraag centraal stond: Heeft examineren de toekomst? (Inspectie van het onderwijs 2000). De bijdragen van de verschillende sprekers maakten volstrekt duidelijk dat het antwoord op die vraag nog lang niet vaststaat.

### *Zakelijke discussie nauwelijks mogelijk*

Het was de afgelopen jaren moeilijk een zakelijke discussie te voeren over de wenselijkheid van de nieuwe didactische aanpak. Beide stromingen verketteren elkaar met karikaturale voorstellingen van elkaars standpunten. Sceptici en tegenstanders van de nieuwe aanpak wordt verweten met de rug naar de toekomst te staan.

Hoewel de didactische vernieuwingsgedachte in inhoudelijk opzicht de nodige post-moderne kenmerken vertoont (relativering van kennis omdat deze toch snel verouderd, verzet tegen ordening), wordt ze vaak op een normatieve, bijna ideologische wijze verdedigd. Toch is er wel enige reden voor een kritische benadering van de nieuwe didactische aanpak.



Chall concludeert op basis van een grote hoeveelheid Amerikaans empirisch onderzoek dat de traditionele docent- en leerstofgerichte benadering tot betere leerprestaties leidt dan de progressieve leerlinggerichte benadering. Dat geldt met name voor leerlingen uit lagere sociale milieus en etnische minderheden. Vooral zij zijn gebaat bij een docent-gestuurde aanpak. Ook leerlingen met leermoeilijkheden profiteren meer van docent-gericht onderwijs. De leerlinggerichte benadering brengt wel in een enkele studie iets betere opbrengsten met zich mee in de sfeer van de leerattitudes. Dat kleine verschil weegt echter niet op tegen het veel grotere verschil in leerprestaties (Chall 2000).

Op basis van een overzicht van de onderwijshervormingen in de twintigste eeuw concludeert Ravitch dat deze ten koste zijn gegaan van de intellectuele vorming van kinderen, met name van kinderen uit minder bevoorrechte milieus. Hoogopgeleide ouders kunnen hun kinderen naar scholen sturen waar ze die vorming, ongeacht de pedagogische aanpak, nog wel krijgen. Ze kunnen hun kinderen op het intellectuele vlak zelf ook het nodige bieden. Laagopgeleide ouders hebben die mogelijkheden niet (Ravitch 2000).

Ook in Nederland werden de afgelopen jaren kritische kanttekeningen geplaatst bij de leerlinggerichte benaderingswijze (Meijnen et al. 1991; Onderwijsraad 1999; Bronneman-Helmers 1999; Tesser en Iedema 2001).

### *3.3.6 Doelmatiger leerwegen in het voortgezet onderwijs*

Terwijl de jaren tachtig in het teken stonden van bezuinigingen op de onderwijsbegroting, waren begin jaren negentig doelmatigheid en kostenbeheersing belangrijke thema's bij de ontwikkeling van onderwijsbeleid. In dat kader was er ook de nodige aandacht voor de groei van het aantal omwegen door en stapelingen in het onderwijs. Onoelmatige leerwegen – vertragingen door zittenblijven, omwegen door het onderwijs – brachten hoge kosten met zich mee. Om daar wat aan te doen werd in maart 1994 de Commissie leerwegen in en na het voortgezet onderwijs ingesteld. Deze commissie, ook wel naar haar voorzitter commissie-Kemner genoemd, had tot taak voorstellen te doen om te komen tot doelmatiger leerwegen.

De commissie concludeerde op grond van verschijnselen als zittenblijven, voortijdige schooluitval (zonder diploma) en omwegen door het onderwijs dat veel leerlingen in het onderwijs kennelijk niet op de juiste plaats zitten. De ontwikkeling dat steeds meer leerlingen steeds langer aan het onderwijs deelnamen, schreef de commissie in belangrijke mate toe aan de opvattingen en strategische gedragingen van de vier meest betrokken partijen in het onderwijs. De overheid bevorderde de deelnamegroei door omvangrijke en vaak inconsistente regelgeving, scholen en instellingen hadden een financieel belang bij zoveel mogelijk leerlingen, leerlingen en studenten en hun ouders streefden een zo hoog mogelijk diploma na om een goede startpositie op de arbeidsmarkt te verwerven, terwijl de afnemers op de arbeidsmarkt zich bij het aannemen van nieuw personeel door de toen nog ruime arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden selectief konden opstellen. Kortom, alle betrokkenen hadden belang bij de sterke groei van de onderwijsdeelname. De kosten ervan werden echter eenzijdig afgewenteld op de collectieve sector.



De commissie kwam zowel met aanbevelingen op onderwijskundig gebied (een betere determinatie in de eerste fase van het voortgezet onderwijs en selectie voor de tweede-faseopleidingen) als met voorstellen om de regelgeving en bekostiging aan te passen (outputfinanciering voor de tweede fase van havo/vwo en vraaggestuurde financiering ofwel leerrecht voor het beroeps- en hoger onderwijs) (Commissie leerwegen 1995).

Hoewel de aanbevelingen van de commissie door het inmiddels nieuw aangetreden kabinet niet werden overgenomen, hebben zich in de praktijk sindsdien wel diverse ontwikkelingen in de richting van een grotere doelmatigheid voltrokken. Een belangrijke impuls daarvoor komt vanuit de anticipatie van scholen op de (aangekondigde) verzwaringen en vernieuwingen in de bovenbouw van respectievelijk het vmbo en het havo/vwo. Daardoor ontstaat er langzaam maar zeker een tweedeling in het voortgezet onderwijs, met aan de ene kant het vmbo en aan de andere kant het havo/vwo. Ook andere beleidsmaatregelen spelen echter een rol, zoals de vorming van brede scholengemeenschappen en de verblijfsduurbeperving in het vbo en mavo. In hoofdstuk 5 zal uitvoerig op de veranderingen in leerlingstromen en schoolloopbanen worden ingegaan.

### 3.4 Samenvatting en conclusies

#### *Uiteenlopende problemen en achtergronden*

Aan de verschillende onderwijsinhoudelijke vernieuwingen in het onderwijs lagen uiteenlopende problemen en overwegingen ten grondslag.

De onderwijsongelijkheid en het streven naar *gelijke kansen* waren belangrijke achterliggende overwegingen bij de invoering van de basisvorming in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs. Ook de fusies en schaalvergroting, die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen, kunnen voor een deel op deze overweging worden teruggevoerd.

*Aansluitingsproblemen* vormden een tweede reden voor vernieuwing – niet alleen aansluitingsproblemen van het basis- naar het voortgezet onderwijs, maar vooral ook aansluitingsproblemen tussen het voortgezet onderwijs en het daaropvolgende beroeps- en hoger onderwijs. Om de inhoudelijke aansluiting te verbeteren werden er in de bovenbouw van het vmbo verschillende leerwegen ingevoerd, die voorbereiden op verschillende opleidingsniveaus in het secundair beroepsonderwijs en het havo. In de bovenbouw van het havo en vwo werden profielen geïntroduceerd, die voorbereiden op diverse studiesectoren in respectievelijk het hbo en het wetenschappelijk onderwijs.

Een derde bron van vernieuwingen was gelegen in de *problematiek rond het vbo*. De overgang van beroepskwalificerend naar beroepsvoorbereidend onderwijs (van lbo naar vbo) en de samenvoeging van het vbo en het mavo tot het vmbo moeten een eind maken aan de negatieve beeldvorming van dit schooltype.

De *groei van het aantal leerlingen in aparte zorgvoorzieningen* vormde een vierde reden voor vernieuwing. De segregatie zou moeten worden tegengegaan door de zorgvoorzieningen (als leerwegondersteunend onderwijs) in het gewone vmbo te integreren; de groei zou moeten worden afgeremd door de toelaatbaarheid via een indicatiesysteem te reguleren. Door dat laatste moeten ook de kosten van de extra zorg beter kunnen worden beheerst.

Vergroting van de doelmatigheid en kostenbeheersing waren ook belangrijke overwegingen achter de schaalvergroting en de herstructurering van leerwegen. In grote brede scholengemeenschappen zou de juiste leerling eerder op de juiste plaats terecht komen. Ook het stapelen van opleidingen en het maken van omwegen door het onderwijsbestel zouden worden tegengegaan. Dat laatste werd gerealiseerd door de opleidingen in de bovenbouw van het havo en vwo te verzwaren en tegelijkertijd te herstructureren in leerwegen en profielen.

Motivatieproblemen bij leerlingen en veranderende eisen op de arbeidsmarkt (ICT, snelle veroudering van kennis, meer individuele verantwoordelijkheid), tenslotte, waren belangrijke overwegingen om, tegelijk met de verschillende inhoudelijke vernieuwingen, ook een modernisering te bepleiten in de pedagogisch-didactische aanpak binnen scholen (toepassing, vaardigheden en samenhang (tvs) en studiehuis).

### *Alles moet anders*

In de jaren negentig van de vorige eeuw zijn er nieuwe plannen ontwikkeld voor alle onderdelen van het voortgezet onderwijs (onderbouw, bovenbouw, avo/vwo, beroeps-onderwijs, speciaal voortgezet onderwijs). Het gaat daarbij niet om marginale aanpassingen, maar om ingrijpende inhoudelijke vernieuwingen. In het volgende hoofdstuk komen de infrastructurele veranderingen (fusies en schaalvergroting) aan de orde, die eveneens hun sporen in de scholen hebben nagelaten.

De samenloop van zoveel verschillende inhoudelijke vernieuwingen heeft in het onderwijsveld veel onrust teweeggebracht. Vaak was er in de fase van beleidsvoorbereiding en op het niveau van de doelstellingen nog wel het nodige draagvlak. Zo waren de doelstellingen door hun vaagheid weinig omstreden, want wie is er nu tegen een verhoging van het onderwijspeil of tegen uitstel van studie- en beroepskeuze? Pas bij de invoering van de vernieuwingen manifesteerden de problemen zich.

### *Faseverschil*

De vier onderwijsvernieuwingen zijn nog niet allemaal volledig ingevoerd. Met de basisvorming en het studiehuis is al enige ervaring opgedaan. Het vmbo en de zorgstructuur moeten daarentegen nog in de praktijk worden beproefd. Een grotere doelmatigheid in de leerwegen door het voortgezet onderwijs ontstaat doordat scholen anticiperen op de vernieuwingen in de bovenbouw van het vmbo en het havo/vwo. Veranderingen in de externe omstandigheden bevorderen deze ontwikkeling.

De basisvorming is door de scholen 'beleidsarm' ingevoerd. Er staan weliswaar vijftien nieuwe vakken op het programma, maar van een nieuwe didactische aanpak is nog nauwelijks sprake. Bij de invoering van de tweede fase in het havo/vwo zijn scholen voortvarender te werk gegaan. De problemen zijn echter aanzienlijk en nog lang niet overwonnen. Het is nog maar de vraag of ze uitsluitend te wijten zijn aan invoerings- en gewenningsproblemen. Daarvoor zitten er in de eisen die aan scholen, docenten en leerlingen worden gesteld te veel interne tegenstrijdigheden (leerstofgerichte profielen versus leerlinggericht studiehuis).

De komende jaren zal het voortgezet onderwijs vermoedelijk nog met de nodige beleidsaanpassingen worden geconfronteerd.

### *Leren van ervaringen?*

Voor alle inhoudelijke vernieuwingen geldt dat ze gelijktijdig in alle scholen werden ingevoerd. Er was geen experimenteerfase, waarin de vernieuwing eerst in een representatief deel van de scholen werd beproefd.

De ervaring tot nu toe leert dat er vaak een grote kloof bestaat tussen het gedachtegoed van de intellectuele bovenlaag van beleidsadviseurs, commissieleden en andere externe deskundigen die vernieuwingsvoorstellen ontwikkelen en de opinies en standpunten van degenen die er in de praktijk van het onderwijs vorm aan moeten geven. Het gaat daarbij niet alleen om de bekende kloof tussen wenselijkheid en haalbaarheid. In een aantal gevallen, zoals bij het zelfstandig leren in het studiehuis, wordt met enige regelmaat ook de wenselijkheid zelf ter discussie gesteld. Het kost in de regel de nodige tijd en moeite om uiteindelijk een goede balans te vinden tussen de verschillende inzichten.

### *Onduidelijkheid over de functie van de basisvorming binnen het voortgezet onderwijs*

Voortgezet onderwijs is aan het begin van de eenentwintigste eeuw niet langer eind-onderwijs; het vormt een tussenschakel tussen het basisonderwijs en het vervolgonderwijs (secundair en hoger beroepsonderwijs en universitair onderwijs).

In de jaren negentig werden inhoud en inrichting van de bovenbouw van het voortgezet onderwijs sterker afgestemd op de eisen van het vervolgonderwijs. Rendementsproblemen in het beroeps- en hoger onderwijs moesten worden verminderd door het voorafgaande voortgezet onderwijs qua inhoud en didactische aanpak beter te laten aansluiten op de verschillende vormen van vervolgonderwijs.

Bij de vernieuwing van de onderbouw – de basisvorming – werd daarentegen veel meer naar het voorafgaande basisonderwijs gekeken. De eerste leerjaren in het voortgezet onderwijs zouden, volgens de bedoeling van de wetgever, in het teken staan van een verlenging en verbreding van het basisonderwijs, inclusief alle kenmerken die daarbij horen (gemeenschappelijk voor alle leerlingen, bij voorkeur in een zoveel mogelijk geïntegreerde schoolstructuur); de keuze voor een vervolgtraject zou door de vorming van brede scholengemeenschappen worden uitgesteld tot de leeftijd van 15 jaar.

De praktijk van de afgelopen jaren was een andere. De basisvorming is door de scholen zoveel mogelijk ingepast in de curricula voor de verschillende schooltypen en staat grotendeels in het teken van de voorbereiding op het examen en het vervolgonderwijs. De hervorming van de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs tot een aparte en verlengde fase van gemeenschappelijke basisvorming lijkt definitief van de baan.

### *Nauwelijks maatschappelijke discussie over de wenselijke inhoud van het onderwijs*

Hoewel er al een aantal jaren sprake is van kerndoelen voor het basisonderwijs en de basisvorming, is er bij de rijksoverheid van oudsher een grote terughoudendheid om zich uit te spreken over de wenselijke inhoud van het onderwijs. In een land als Frankrijk is dat heel anders, zo werd in het vorige hoofdstuk duidelijk. Daar staat het onderwijs volledig in het teken van de eenheid in de Republiek.

De terughoudendheid van de Nederlandse overheid is terug te voeren op de Pacificatie van 1917, toen er een einde kwam aan de schoolstrijd en de 'vrijheid van onderwijs' in de Grondwet werd opgenomen (destijds artikel 208, nu artikel 23). Dit klassieke vrijheidsrecht houdt in dat de overheid zich zo min mogelijk bemoeit met de richting en inrichting van het onderwijs. Vrees voor het verwijt van 'staatspedagogiek' weerhield de overheid lange tijd van het geven van richtinggevende aanwijzingen over de inhoud van het onderwijs. Het denken daarover werd overgelaten aan vertegenwoordigers van de verschillende zuilen, aan leerplancommissies en vakdeskundigen. Zo'n procedure resulteert echter, zo leert de ervaring, vaak in overladen curricula, doordat er aan het eind van de procedure geen instantie is die gefundeerde keuzes maakt.

Wat er in Nederland ontbreekt is een maatschappelijk debat over de gewenste inhoud van het onderwijs. Een buitenlandse waarnemer – de Belg Roger Standaert – verbaast zich daarover (Standaert 2001). Omdat de politici niet zorgen voor een maatschappelijk draagvlak voor de kerndoelen, nemen de technocraten het noodgedwongen over. Hij signaleert dat feitelijk de toetsenmakers bepalen wat er op school wordt geleerd; hij vindt dat de omgekeerde wereld.

### *Fundamentele verschillen van inzicht ten aanzien van de pedagogisch-didactische aanpak*

Er bestaan uiteenlopende opvattingen over goed onderwijs. Dat was in het begin van de vorige eeuw ook al zo. Ook toen werd door onderwijsvernieuwers al geklaagd over de passiviteit van de 'zitluisterschool'. In zogenoemde traditionele vernieuwingsscholen – Montessori-, Jenaplan-, Dalton-, Freinetscholen – werd onderwijs gegeven dat veel meer aansloot bij de ervaringen en behoeften van het kind. De leerlinggerichte benaderingswijze nam vanaf de jaren zeventig een hoge vlucht in het basisonderwijs. Dat was daar ook mogelijk, doordat dat onderwijs geen heldere minimale einddoelen kent. In het voortgezet onderwijs staat van oudsher de leerstof centraal. De exameneisen zijn hoge mate bepalend voor het onderwijsaanbod in de leerjaren die aan het examen voorafgaan.

De tegenstelling tussen leerlinggericht en leerstofgericht onderwijs kon lange tijd worden gekanaliseerd, doordat er aparte scholen waren voor modern activerend en leerlinggericht voortgezet onderwijs. Ouders en leerlingen konden bij de keuze van een school kiezen voor een didactische aanpak die bij hen paste. Met de invoering van het studiehuis in 1998 is de activerende leerlinggerichte benaderingswijze als het ware aan het gehele voortgezet onderwijs opgelegd. Dat roept in de praktijk nogal wat spanningen op, niet in de laatste plaats doordat tegelijkertijd ook de leerstofeisen (profielen) werden verzwaaard. Leerlinggericht en leerstofgericht onderwijs gaan uit van sterk uiteenlopende visies, niet alleen op het punt van de wenselijke inhoud van het onderwijs, maar ook waar het gaat om de beoordeling en selectie van leerlingen of de manier waarop er tegen leerlingen wordt aangekeken. Een combinatie van beide benaderingswijzen roept in de praktijk de nodige vragen en problemen op.

## Literatuur

Bosker (2000)

R.J. Bosker. Enkele kanttekeningen bij de basisvorming. Bijdrage aan Rondetafelgesprek over de basisvorming in de Tweede Kamer der Staten Generaal op 22 november 2000.

Bronneman- Helmers (1999)

H.M. Bronneman-Helmers, m.m.v. C.G.J. Taes. Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999 (Sociale en Culturele Studies 28).

Chall (2000)

Jeanne S. Chall. The academic achievement challenge. What really works in the classroom? New York/London: The Guildford Press, 2000.

Commissie aansluiting (1994)

Recht doen aan verscheidenheid. Opzet en ontwikkelingsperspectief van de afsluiting mavo en vbo. Advies van de Commissie mavo/vbo aansluitend onderwijs (cie.-Van Veen). Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1994.

Commissie geschiedenisonderwijs (1998)

Het verleden in de toekomst. Advies van de Commissie geschiedenisonderwijs (cie.- De Wit). Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1998.

Commissie historische en maatschappelijke vorming (2001)

Verleden, heden en toekomst. Advies van de Commissie historische en maatschappelijke vorming (cie.-De Rooy). Enschede: Stichting Leerplanontwikkeling (SLO), 2001.

Commissie leerwegen (1995)

Leerwegen gewogen. Advies van de Commissie leerwegen in het voortgezet onderwijs (cie. Kemner). Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1995.

Dewey (1900)

J. Dewey. The school and society. Chicago: University of Chicago Press, 1900.

Franssen en Lagerweij (1987)

H.A.M. Franssen en N.A.J. Lagerweij. Vernieuwers en critici in het Nederlandse onderwijs. In: J. van Kemenade, N.A.J. Lagerweij, J.M.G. Leune en J.M.M. Ritzen (red.). Onderwijs in ontwikkeling. Onderwijs: bestel en beleid, deel 3. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1987 (179-216).

Van Gelder (1974)

L. van Gelder. De middenschool, kern van een nieuw onderwijsbeleid. In:

L. van Gelder (red.). Onderwijsbeleid en onderwijsvernieuwing. Van pedagogische wenselijkheid tot maatschappelijke noodzaak. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1974 (128-140).

Inspectie van het onderwijs (1999)

Werken aan de basis. Evaluatie van de basisvorming na vijf jaar. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, 1999.

Inspectie van het onderwijs (2000)

Heeft examineren toekomst? Onderwijslezing op 27 april 2000 in het Albeda College in Rotterdam (Bijdragen van Mertens, In 't Veld en Wijnen). Utrecht: Inspectie van het onderwijs, 2000.

- Meijnen et al. (1991)  
 G.W. Meijnen, G.W. Smink, G. Ledoux en M. Robijns. Schoolvoorbeelden. Effectief onderwijs aan kinderen uit achterstandsmilieus. Meppel: Edu`Actief Uitgeverij, 1991.
- OCenW (2001)  
 Referentieraming 2001. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001.
- Onderwijsraad (1999)  
 Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid. Den Haag: Onderwijsraad, 1999.
- Onderwijsraad (2000)  
 Agenda voor een herijking van de basisvorming. Den Haag: Onderwijsraad, 2000.
- Onderwijsraad (2001)  
 De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld. De Haag: Onderwijsraad, 2001.
- Ravitch (2000)  
 Diane Ravitch. Left back. A century of failed school reforms. New York: Simon & Schuster, 2000.
- Standaert (2001)  
 R. Standaert. Kijken naar de burens. In: Jaarverslag 2000 van de Onderwijsraad. Den Haag: Onderwijsraad, 2001.
- Tesser en Iedema (2001)  
 P.T.M. Tesser en J. Iedema. Vorderingen op school. Rapportage minderheden 2001. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/17).
- Van der Werf (2000)  
 Greetje van der Werf. Korte reactie op inspectierapport en beleidsreactie betreffende de basisvorming. Bijdrage aan Rondetafelgesprek in de Tweede Kamer der Staten Generaal op 22 november 2000.
- WRR (1986)  
 Basisvorming in het onderwijs. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1986 (Rapporten aan de regering 27)

## 4 Fusies en schaalvergroting in het voortgezet onderwijs

L.J. Herweijer

### 4.1 Inleiding

Het scholenaanbod in het voortgezet onderwijs stond in de jaren negentig van de vorige eeuw in het teken van fusies en schaalvergroting. Kleine, vaak nog categorale scholen voor voorgezet onderwijs werden gestimuleerd te fuseren tot grote scholen met een breed aanbod. Als gevolg van al die fusies en schaalvergroting onderging het scholenlandschap ingrijpende veranderingen. In 1995 werd door het SCP een tussenstand opgemaakt (Boef-van der Meulen et al. 1995). In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de schaalvergrotingsontwikkeling tot het jaar 2000.

Schaalvergroting leidt – uiteraard – tot een grotere omvang van scholen. Door fusies worden afzonderlijke, veelal categorale scholen ondergebracht in bredere scholengemeenschappen. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is hoezeer de omvang van scholen is toegenomen en tot op welke hoogte leerlingen van verschillende onderwijssoorten in dezelfde instelling zijn te vinden.

Bij een fusie gaan de fusiepartners lang niet altijd in fysieke zin samen. De bestaande huisvesting blijft vaak gehandhaafd en de fusiepartners trekken, elk vanuit hun eigen locatie, samen op als hoofd- en nevenvestiging(en). Zo kan een vergaande herstructurering van het aanbod op schoolniveau, samengaan met veel minder ingrijpende aanpassingen van het aanbod op het niveau van de vestigingen. Het is dan ook belangrijk om onderscheid te maken tussen het schoolniveau en het niveau van de vestiging. Leerlingen hebben het meest direct te maken met de vestiging die zij bezoeken, en de veranderingen die zich op dat niveau voordoen zijn voor hen waarschijnlijk ingrijpender dan veranderingen op het schoolniveau. De gevolgen van schaalvergroting en fusies voor de leeromgeving van de leerlingen zijn mede afhankelijk van de wijze waarop opleidingen en leerlingen binnen een school over verschillende vestigingen worden gespreid.

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 4.2 begint met een korte schets van de voorgeschiedenis en van de overwegingen die aan de schaalvergrotingsoperatie in de jaren negentig ten grondslag hebben gelegen. Paragraaf 4.3 gaat in op het feitelijke verloop van de herstructurering van het scholenaanbod en geeft een beeld van de ontwikkelingen in de omvang en de structuur van het scholenaanbod. Ook wordt de verdeling van leerlingen over categorale, smalle en brede scholen in kaart gebracht.

De beeldvorming rond fusies en schaalvergroting is overwegend negatief. In paragraaf 4.4 wordt met behulp van gegevens uit een enquête een indruk gegeven van het draagvlak dat schaalvergroting bij ouders heeft.

De mogelijke gevolgen van schaalvergroting voor het welzijn en de schoolbeleving van de leerlingen in het voortgezet onderwijs komen in hoofdstuk 7 aan bod. Paragraaf 4.5 sluit het hoofdstuk af met een samenvatting en enkele conclusies.

## 4.2 Voorgeschiedenis en overwegingen

Een belangrijk doel van de 'Mammoetwet', die in de jaren zestig werd ingevoerd, was het brengen van meer samenhang in het voortgezet onderwijs. Belangrijke elementen in de wet waren uitstel van schoolkeuze door de invoering van een brugperiode en het bieden van meer mogelijkheden om van schoolsoort te wisselen, om op die wijze een aanvankelijk verkeerde schoolkeuze alsnog te kunnen corrigeren. Om deze vernieuwingen mogelijk te maken werd de oprichting van brede scholengemeenschappen gepropageerd; uitstel van schoolkeuze is immers pas een reële optie als in een school verschillende onderwijssoorten zijn vertegenwoordigd. Tevens verloopt overstappen van het ene naar het andere schooltype makkelijker als daarvoor niet van school gewisseld hoeft te worden.

Dit type schaalvergroting, waarbij complementaire onderwijssoorten binnen één instelling worden ondergebracht, is wel aangeduid als *functionele* schaalvergroting, dit in tegenstelling tot *elementaire* schaalvergroting, waarbij het aantal leerlingen per onderwijselement toeneemt door groei of door fusie van gelijke onderwijssoorten (Blank et al. 1990).

### 4.2.1 Schaalvergroting in de jaren zeventig en tachtig

In de beginperiode van de Mammoetwet liep het met de vorming van scholengemeenschappen nog niet zo'n vaart. In 1975 was 70% van de in totaal bijna 1.400 scholen voor avo/vwo nog categoriaal (scholen met één onderwijselement). Lager beroepsonderwijs en avo/vwo werden slechts bij hoge uitzondering binnen dezelfde instelling aangeboden (in 1975 slechts in 59 instellingen, zie SCP 1998: 576).

In de jaren tachtig werd gepoogd het scholenaanbod aan te passen aan de daling van het aantal jongeren die toen werd voorzien. In 1981 deed het ministerie van OCenW in de nota *Minder leerlingen en toch...* een eerste oproep tot aanpassing (OCenW 1981). Die oproep werd in de HEF-operatie (herstructurering en fusie) van 1983 nader uitgewerkt. De HEF-operatie bleek echter geen succes; ze werd in 1987 voortijdig afgeblazen. Slechts 10% van de scholen was bij een fusie betrokken geweest en de helft van de gefuseerde scholen bleek kort daarna opnieuw niet aan de instandhoudingsnormen te voldoen.



Het aantal avo/vwo-scholen nam tussen 1980 en 1988 al met al met 13% af, een daling die gelijk was aan de terugloop van het aantal leerlingen. De schoolgrootte bleef dus ongewijzigd. In het lbo waren er in 1988 nog evenveel scholen als in 1980. De schoolgrootte in het lbo nam – net als het aantal leerlingen – in die periode maar liefst met eenderde af (Blank et al. 1990:14).

Aan het eind van de jaren tachtig was het aanbod nog steeds overwegend categoriaal: in minder dan 10% van de ruim 1.900 scholen voor voortgezet onderwijs werd zowel algemeen vormend als beroepsonderwijs aangeboden. In bijna in alle gevallen waren dit lbo/mavo-scholen. Van de 1.140 avo/vwo-scholen was 60% categoriaal (vooral mavo-scholen) (Blank et al. 1990: 165).

Bij aanvang van de jaren negentig werd het scholenaanbod nog altijd gekarakteriseerd door een sterke scheiding tussen de verschillende schooltypen, niet alleen tussen opleidingen voor algemeen voortgezet onderwijs (mavo, havo, vwo) en beroeps-onderwijs (vbo), maar ook binnen het algemeen voortgezet onderwijs zelf.

#### *4.2.2 Overwegingen en doelstellingen van schaalvergroting in de jaren negentig*

De onduidelijkheid over de toekomstige structuur van het voortgezet onderwijs bemoeilijkte lang het beleid ten aanzien van de omvang en spreiding van scholen. In paragraaf 3.3.1 is al uiteengezet dat over drie achtereenvolgende voorstellen voor wijziging van de structuur en inhoud van het voortgezet onderwijs geen overeenstemming kon worden bereikt. Het WRR-advies over de basisvorming uit 1986 – een gemeenschappelijke onderwijsinhoud voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs binnen de bestaande schoolsoorten – bood een uitweg uit de slepende controverse (WRR 1986).

Voortbordurend op het WRR-advies werden in het Regeerakkoord 1989 afspraken gemaakt over de invoering van de basisvorming (TK 1989/1990). In die afspraken werden het onderwijsinhoudelijke beleid en het beleid ten aanzien van het scholenaanbod geïntegreerd. Niet alleen zou er worden gestreefd naar een gemeenschappelijk vakkenpakket, ook zou de vorming van grotere en bredere scholen worden gestimuleerd. Met de vorming van brede(re) scholen moest worden voorkomen dat de basisvorming te veel een schoolsoortspecifieke inkleuring zou krijgen. Ook het streven de doorstroommogelijkheden tussen schoolsoorten te vergroten en de positie van het lbo (dalende leerlingaantallen) te verbeteren, speelde daarbij een rol. De lbo- (en later vbo-)scholen die door dalende leerlingaantallen in hun voortbestaan werden bedreigd, zouden door een fusie kunnen worden gered.

Het streven naar schaalvergroting in het voortgezet onderwijs werd – behalve door de invoering van de basisvorming – ook beargumenteerd met efficiencyoverwegingen en veranderende bestuurlijke opvattingen (deregulering, meer autonome instellingen). Met grotere instellingen zouden financiële schaalvoordelen te halen zijn. Een grotere omvang van instellingen werd als een voorwaarde voor meer zelfstandigheid gezien.

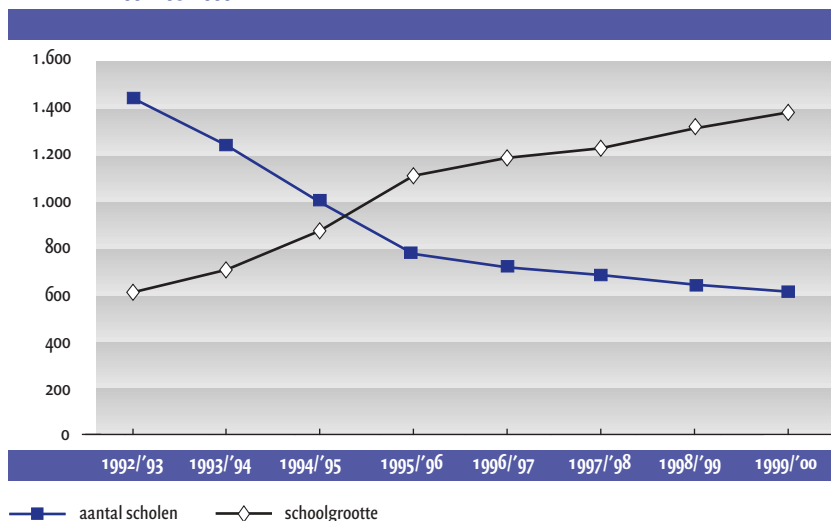
Er werden uiteenlopende instrumenten ingezet om fusies tussen scholen te bevorderen. Vooruitlopend op de lumpsumbekostiging werden de formatieformules gelineariseerd, hetgeen inhoudt dat er een vast bedrag per leerling wordt toegekend, ongeacht de omvang van de school. Grote scholen gingen er daardoor financieel op vooruit, terwijl kleine scholen moesten inleveren. Verder werden aan brede scholengemeenschappen (lbo/mavo/havo/vwo) nevenvestigingen toegestaan, zodat grotere eenheden tot stand konden komen zonder dat de spreiding, en daarmee de bereikbaarheid van schoolsoorten, in het gedrang kwam.

### 4.3 Het verloop van de schaalvergroting in de jaren negentig

#### 4.3.1 De ontwikkeling van het aantal scholen en de schoolgrootte

Het schaalvergrotingsbeleid van de jaren negentig heeft een grote impact gehad op het aantal scholen en op de schoolgrootte. Tussen 1992/'93, het jaar waarin het schaalvergrotingsbeleid op gang kwam, en 1999/'00 is het aantal scholen voor voortgezet onderwijs meer dan gehalveerd. In het laatstgenoemde jaar waren nog maar zo'n 600 scholen over van de ruim 1.400 uit 1992/'93. Vooral in de periode tot 1992-1995 nam het aantal scholen zeer snel af, maar ook daarna zette de dalende lijn door (figuur 4.1).

**Figuur 4.1** Aantal scholen voor voortgezet onderwijs en gemiddelde schoolgrootte<sup>a</sup>, 1992/'93-1999/'00



a Exclusief scholengemeenschappen avo/vbo/bve.

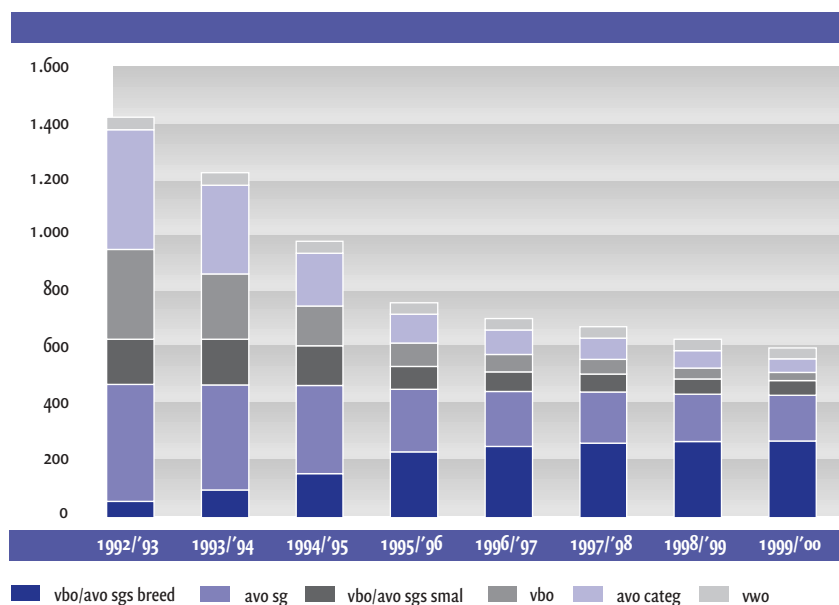
Bron: OCenW (1998, 2000)

De schaalvergrotingsoperatie leidde ertoe dat de omvang van de gemiddelde school voor voortgezet onderwijs ruimschoots verdubbelde, van zo'n 600 leerlingen in 1992/'93 tot ruim 1.360 leerlingen in 1999/'00.

Er is vooral sprake geweest van functionele schaalvergroting; categorale scholen fuseerden tot scholengemeenschappen. Het aandeel categorale scholen is in de jaren negentig dan ook drastisch afgenomen. Was in 1992/'93 nog 55% van het scholenaanbod categoriaal – hetzij alleen vbo, hetzij een categorale avo/vwo-school (met name mavo) –, in 1999/'00 was het aandeel categorale scholen teruggelopen tot minder dan 20% (figuur 4.2). Bij dat dalende aandeel moet bedacht worden dat het scholenbestand als zodanig al meer dan halveerde; van de 470 categorale avo/(vwo)-scholen uit 1992 waren er in 1999 niet meer dan 88 over; het aantal scholen met alleen vbo liep terug van 320 naar 28. Alleen de categorale gymnasia wisten in de jaren negentig hun zelfstandige positie te handhaven.

Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich de brede avo/vbo-scholengemeenschappen met een aandeel van 45% in 1999/'00; het aantal brede vbo/avo-scholengemeenschappen verviervoudigde bijna. Daarnaast is ruim een kwart van de scholen een avo/vwo(mavo/havo/vwo)-scholengemeenschap.

**Figuur 4.2** Aantal scholen voor voortgezet onderwijs, naar schoolstructuur<sup>a</sup>, 1992/'93-1999/'00



a Exclusief scholengemeenschappen avo/vbo/bve.

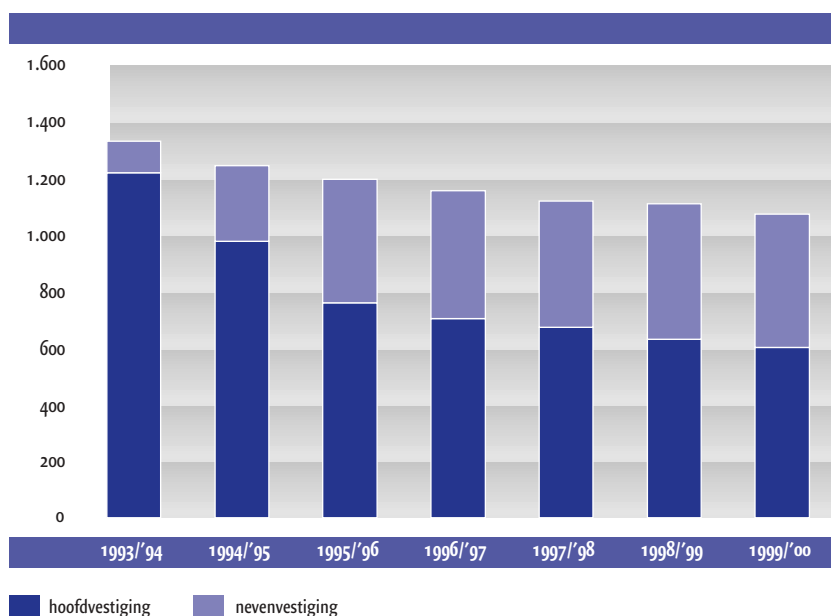
Bron: OCenW (1998, 2000)

De schoolsoorten vbo en mavo zijn bijna geheel opgegaan in brede vbo/avo/vwo- en/of avo/vwo-scholengemeenschappen. Het aantal kleine vbo/avo-scholen (vooral vbo/mavo) nam daarentegen af.

### 4.3.2 Hoofd- en nevenvestigingen

Om de vorming van brede scholengemeenschappen te stimuleren werd de mogelijkheid geboden om scholen die fuseerden tot een brede scholengemeenschap te laten voortbestaan als nevenvestiging. Van die mogelijkheid is in de fusiegolf van de jaren negentig ruimschoots gebruikgemaakt. In 1993 verschilde het aantal vestigingen nog niet veel van het aantal scholen; ruim 1.200 scholen hadden bij elkaar een goede 100 nevenvestigingen. In de jaren daarna liep het aantal nevenvestigingen snel op en in 1999/00 telden de iets meer dan 600 scholen voor voortgezet onderwijs bij elkaar 475 nevenvestigingen (figuur 4.3). Het totale aantal vestigingen van scholen voor voortgezet onderwijs (hoofd- plus nevenvestigingen in figuur 4.3) liep dan ook veel minder terug dan het aantal scholen (hoofdvestigingen in figuur 4.3). In 1999/00 waren er nog 1.079 vestigingen over van de 1.339 vestigingen uit schooljaar 1993/94 (dit is exclusief de 56 vestigingen voor praktijkonderwijs).

**Figuur 4.3** Aantal hoofd- en nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs<sup>a</sup>, 1993/94-1999/00



a Exclusief vestigingen voor alleen praktijkonderwijs.

Bron: TK (2000/2001)

De omvang van de vestigingen is dan ook veel minder toegenomen dan die van de scholen. Waar de schoolgrootte bijna verdubbelde tot ruim 1.360 leerlingen in 1999/00, nam de omvang van gemiddelde vestiging met niet meer dan 125 leerlingen toe tot 764 leerlingen (+20%).<sup>1</sup> De massaliteit van het voortgezet onderwijs op het voor de leerlingen waarschijnlijk meest relevante niveau, dat van de vestiging, valt ook na al die jaren van fusies en schaalvergroting dus nog mee.

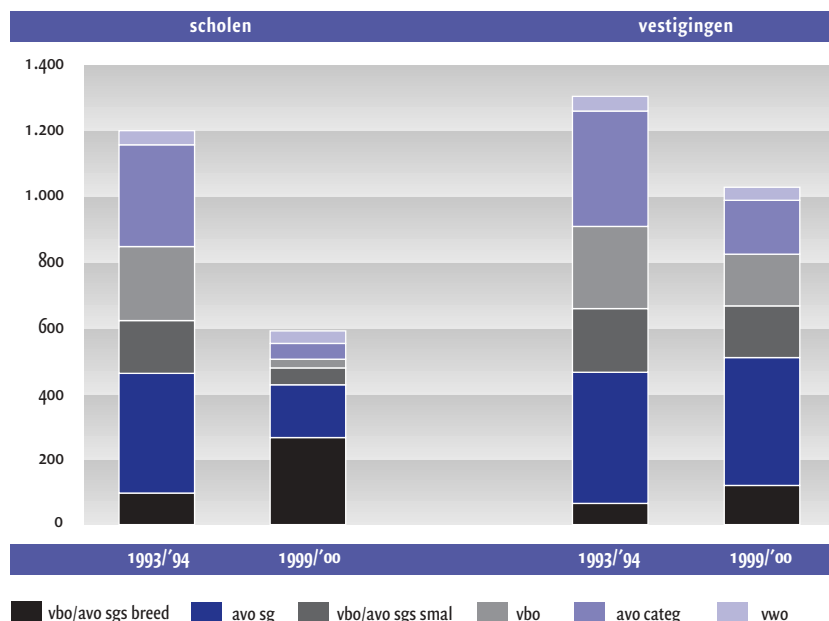
Ook al heeft de gemiddelde vestiging nog niet zo'n grote omvang, dat neemt niet weg dat er behoorlijke verschillen bestaan tussen vestigingen. Zo zijn nevenvestigingen gemiddeld half zo groot als hoofdvestigingen (resp. 460 en 930 leerlingen). Drie op de tien vestigingen telden in 1999 meer dan 1.000 leerlingen, maar aan de andere kant was nog bijna de helft van de vestigingen kleiner dan 600 leerlingen en een derde zelfs kleiner dan 400 leerlingen (TK 2000/2001).

Deze verschillen hangen sterk samen met de breedte van het onderwijsaanbod binnen de vestiging. Brede vbo/avo(vwo)-vestigingen zijn gemiddeld het grootst (1.400 leerlingen), gevolgd door mavo/havo/vwo-vestigingen (1.044 leerlingen). Vestigingen met alleen vbo, alleen mavo, of met vbo en mavo tellen gemiddeld niet meer dan 300 (mavo), 486 (vbo) of 620 leerlingen (vbo/mavo).

#### 4.3.3 De breedte van het onderwijsaanbod op het niveau van vestigingen

Op het niveau van de vestiging is vorming van eenheden met een breed aanbod van vbo/avo/havo/vwo veel minder ver voortgeschreden dan op het schoolniveau. Dat is af te lezen uit figuur 4.4, waarin de structuur van scholen en die van vestigingen worden vergeleken.

**Figuur 4.4 Scholen en vestigingen voor voortgezet onderwijs<sup>a</sup> naar structuur, 1993/'94 en 1999/'00**



a Exclusief vestigingen met alleen een brugjaar en exclusief vestigingen voor praktijkonderwijs.

Bron OCenW (1998, 2000); TK (2000/2001)

Van de overgebleven scholen had in 1999/'00 maar liefst 45% een aanbod van vbo tot en met vwo in huis. Het aantal categorale scholen was teruggelopen van bijna 600 in 1993/'94 tot nog geen 120.

Op het niveau van de vestiging zijn de veranderingen veel gematigder. Slechts 12% van de vestigingen verzorgt een breed vbo/mavo/havo/vwo-aanbod (de genoemde percentages zijn gebaseerd op de absolute aantallen in figuur 4.4). Nog steeds heeft meer dan een op de drie vestigingen voor voortgezet onderwijs slechts één soort onderwijs in huis (alleen vbo, alleen mavo, alleen vwo). Verder wordt op 15% van de vestigingen uitsluitend vbo/mavo aangeboden.

De verschuiving naar vestigingen met een breder aanbod is met name ten koste gegaan van vestigingen met alleen vbo of alleen mavo; van de ruim 600 van dergelijke vestigingen uit 1993 waren er in 1999 nog zo'n 230 over.

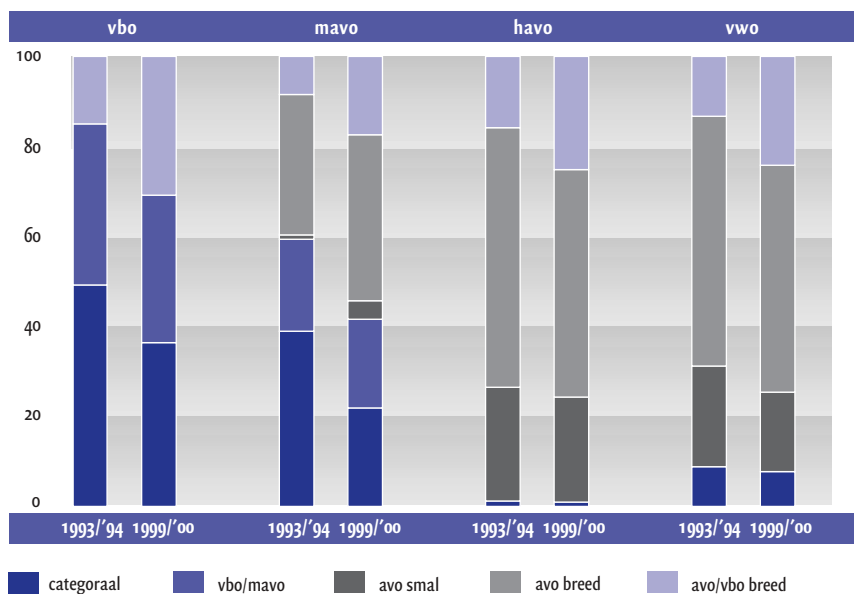
Functionele schaalvergroting maakt uitstel van studiekeuze mogelijk en vergemakkelijkt de (tussentijdse) overstap tussen schoolsoorten, zeker indien de verschillende opleidingen binnen dezelfde vestiging worden aangeboden. Door de schaalvergroting zijn de mogelijkheden om de schoolkeuze uit te stellen en om binnen dezelfde instelling over te stappen naar een andere opleiding toegenomen, maar die ontwikkeling is niet in alle vormen van het voortgezet onderwijs even ver voortgeschreden. Met name op het niveau van de vestiging zijn er op dit punt nog aanzienlijke verschillen tussen vbo, mavo, havo en vwo.

Op schoolniveau bezien worden de verschillende soorten van voortgezet onderwijs nu overwegend in instellingen met een breed aanbod aangeboden. Zo waren er onder de 353 scholen die in 1999/'00 vbo aanboden, slechts 28 die uitsluitend vbo verzorgden en 53 die vbo in combinatie met alleen mavo aanboden. In de overige 272 gevallen ging het om brede vbo/avo/vwo-scholengemeenschappen. Begin jaren negentig was nog tegen de 90% van het vbo-onderwijs ondergebracht in categorale vbo-scholen of in vbo/mavo-scholen.

Ook het zwaartepunt van het mavo-aanbod verschoof van de categorale en smalle vbo/mavo-scholen naar brede avo- en vbo/avo/vwo-scholengemeenschappen. Van de meer dan 800 mavo-opleidingen in categorale of vbo/mavo-scholen van begin jaren negentig, waren er in 1999/'00 nog maar rond de 100 over (OCenW 1998; 2001).

Op het niveau van de vestiging is de verschuiving van categoriaal of smal aanbod naar een breed samengesteld aanbod veel minder dramatisch. Het aantal vbo-opleidingen in brede vbo/mavo/havo/vwo-vestigingen nam weliswaar toe, maar nog altijd wordt de meerderheid van de vbo-opleidingen aangeboden in vestigingen met alleen vbo (bijna 40% van de opleidingen) of in combinatie met alleen mavo (33% van de opleidingen) (figuur 4.5).

**Figuur 4.5 Opleidingsmogelijkheden in het voortgezet onderwijs, naar samenstelling van het aanbod in de vestiging, 1993/'94 en 1999/'00 (in procenten)**



Bron: TK (2000/2001) SCP bewerking

Ook in het mavo-aanbod waren categorale opleidingen van oudsher belangrijk; in 1993 werd nog bijna 40% van alle mavo-opleidingen in een categorale vestiging verzorgd. Vaak waren dit zelfstandige scholen. Vele daarvan zouden in de jaren die volgden op zoek gaan naar een fusiepartner, waarbij zich in principe de keuze voordeed tussen samenwerking met een vbo-school of aansluiting te zoeken bij een avo-school (mavo/havo of mavo/havo/vwo). Met aansluiting bij een mavo/havo/vwo-school oriënteert een mavo-school zich meer op de algemene stroom in het voortgezet onderwijs en met de mogelijkheid van doorstroom naar het havo, tussentijds of na afronding van het mavo. Aansluiting bij het vbo past meer bij de ontwikkeling waarbij het mavo, samen met het vbo, fungeert als voorbereiding op het mbo.

Door de veranderingen in het voortgezet onderwijs (integratie van vbo en mavo in vmbo met verschillende leerwegen, introductie van profielen en het studiehuis in het havo/vwo) drijft het mavo inhoudelijk in de richting van het vbo. De keuze van fusiepartners zou een dergelijke ontwikkeling kunnen versterken. De precieze keuze van fusiepartners is, met het hier beschikbare materiaal, niet te reconstrueren. Wel is het resultaat – de verdeling van opleidingsmogelijkheden over verschillende schoolstructuren – te volgen.

Het is duidelijk dat op schoolniveau het mavo nu in overgrote meerderheid is opgenomen in brede (mavo/havo/vwo) of zeer brede (vbo/mavo/havo/vwo) structuren. Eerder is al opgemerkt dat er niet veel zelfstandige mavo- en mavo/vbo-scholen zijn over-

gebleven (vgl. nogmaals figuur 4.4). Op het niveau van de vestiging kan dat er anders uit zien, bijvoorbeeld doordat in brede scholen het vbo en het mavo in een andere vestiging worden ondergebracht dan het havo en het vwo. Behalve de bestaande huisvestingsvoorzieningen, kan ook de concurrentiepositie op de markt van havo/vwo-leerlingen aanleiding zijn voor een dergelijke scheiding. Een deel van de ouders van de havo/vwo-leerlingen geeft, zeker in de grote steden, de voorkeur aan een smal of categoriaal aanbod en zoekt zijn toevlucht tot smalle of categorale havo/vwo-scholen. Het gevolg is dat de levensvatbaarheid van de havo/vwo-afdelingen in brede vestigingen in de grote steden in het gedrang komt. De noodkreet van de rector van het Utrechtse Niels Stensen College die vanwege deze ontwikkeling zijn school wilde sluiten, trok veel aandacht in de media.

Ook het personeel loopt niet altijd warm voor vergaande vormen van fusie waarbij het met heel andere groepen van leerlingen te maken kan krijgen.

De landelijke cijfers laten zien dat de sterke afname van het mavo-aanbod in categorale vestigingen niet gepaard is gegaan met een toename van het aanbod in vbo/mavo-vestigingen. Integendeel, ook het mavo-aanbod in vbo/mavo-vestigingen liep terug, zeker in absolute zin (figuur 4.5). Daarentegen nam het mavo-aanbod in breed samengestelde avo-vestigingen (mavo/havo/vwo) en in brede vbo/avo-vestigingen toe. Meer dan de helft van het mavo-aanbod is nu ondergebracht in brede of zeer brede vestigingen. Verder is ook het aantal mavo/havo-vestigingen toegenomen ('avo smal' in figuur 4.5).

Al met al zijn er landelijk gezien geen aanwijzingen dat het mavo-aanbod in de richting van het vbo drijft en dat het mavo de aansluiting met het havo en het vwo verliest. Wel valt aan het eind jaren negentig te constateren dat het mavo-aanbod, net als het vbo-aanbod, nog lang niet altijd in brede vestigingen is ondergebracht en dat categoriaal en smal aanbod nog steeds van substantiële betekenis zijn.

Het aanbod van havo en vwo, tenslotte, is op het niveau van vestigingen sterk ingebed in brede (avo) of zeer brede (vbo/avo) vestigingen; niet meer dan een kwart van het havo/vwo-aanbod wordt verzorgd in smalle (havo/vwo) of categorale vestigingen (overwegend vwo). Het verschil met het begin van de jaren negentig is niet zo groot; havo en vwo werden al overwegend in brede of zeer brede vestigingen aangeboden.

Net zoals de omvang van vestigingen lang niet zo sterk is toegenomen als die van scholen, is dus ook de integratie van opleidingen op het niveau van vestigingen nog lang niet zo ver voortgeschreden, zeker in het geval van het vbo en het mavo.

#### 4.4.4 De spreiding van leerlingen: integratie en segregatie tussen schoolsoorten

Wat hebben de fusies en schaalvergroting van de jaren negentig voor gevolgen gehad voor de leerlingen? In hoofdstuk 7 wordt uitgebreid ingegaan op de schoolbeleving van leerlingen in het voortgezet onderwijs en op de mogelijke invloeden van de omvang



en de structuur van de school daarop. De vraag die hier aan de orde wordt gesteld, is in welke mate leerlingen van de verschillende schoolsoorten in het voortgezet onderwijs gescheiden dan wel samen naar school gaan. Hiervoor is al ingegaan op de verschuivingen in het aanbod. Gezien die verschuivingen valt te verwachten dat leerlingen in het voortgezet onderwijs nu meer dan vroeger in scholen met leerlingen uit verschillende schooltypen te vinden zijn en dat de 'fysieke integratie' (het bezoeken van dezelfde school) in het voortgezet onderwijs in dat opzicht is toegenomen.

Door de keuzes van leerlingen en hun ouders, hoeven de verschuivingen in de deelname aan categorale, smalle en brede scholen echter niet identiek te zijn aan de verschuivingen in het aanbod zelf. Fusievarianten die te weinig rekening houden met de voorkeuren van ouders en leerlingen, zullen wellicht te maken krijgen met een dalende belangstelling, waarvan meer populaire varianten kunnen profiteren.

Met behulp van gegevens verstrekt door OCenW/CFI is de verdeling van leerlingen in het tweede deel van de jaren negentig in kaart te brengen. Duidelijk wordt dat de mavo-, havo- en vwo-leerlingen in overgrote meerderheid zijn te vinden in vestigingen met een breed (mavo/havo/vwo) of zeer breed (vbo/mavo/havo/vwo) aanbod; van de havo-leerlingen bezoekt bijna 80% een brede vestiging, voor het mavo en het vwo ligt dat cijfer rond de 65% (figuur 4.6). Bij alle drie schoolsoorten hebben de zeer brede vestigingen de laatste jaren aan aandeel gewonnen.

Bij het mavo valt de daling van het aantal leerlingen in categorale mavo-vestigingen op. Mavo-leerlingen zitten nu niet alleen vaker op vbo/mavo-scholen, maar ook op brede vbo/mavo/havo/vwo-scholen. De fusies van categorale mavo's hebben dus niet tot een verschuiving in één bepaalde richting geleid.

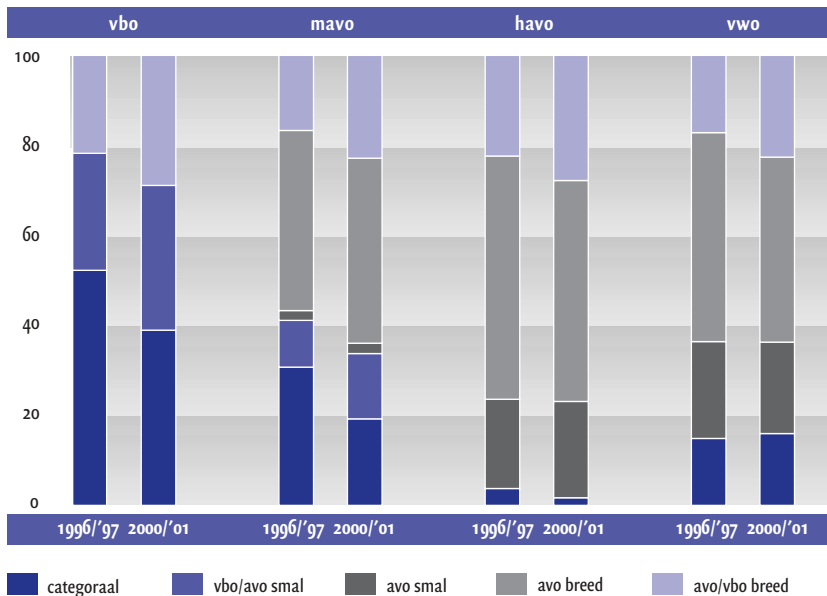
Vergeleken met de situatie in 1996 volgen in 2000 meer mavo-leerlingen onderwijs in een vestiging waarin ook havo en vwo zijn opgenomen.

In het havo nam het aantal leerlingen in categorale vestigingen eveneens af. Het marktaandeel van categorale vwo-scholen (gymnasia) nam daarentegen enigszins toe.

Het dalende marktaandeel van categorale mavo- en havo-vestigingen heeft vooral te maken met het verdwijnen van categoriaal aanbod. Het (enigszins) toegenomen marktaandeel van de categorale vwo-vestigingen heeft niet zozeer te maken met het aanbod (dat nam niet toe), als wel met de groeiende populariteit van de categorale gymnasia.

Van de vbo-leerlingen volgt de meerderheid onderwijs in een categorale of smalle vestiging. In die zin is er nog steeds sprake van een behoorlijke scheiding tussen vbo en avo, en daarbinnen met name havo en vwo. Niet meer dan drie op de tien vbo-leerlingen bezoekt een vestiging waar ook havo/vwo-leerlingen rondlopen, en omgekeerd treft niet meer dan 25% van de havo/vwo-leerlingen vbo-leerlingen binnen de vestiging aan. Als gevolg van de vorming van brede vbo/avo-vestigingen is de scheiding tussen vbo en havo/vwo de afgelopen jaren wel verminderd.

**Figuur 4.6** Leerlingen in het voortgezet onderwijs naar onderwijssoort en structuur van de vestiging, 1996/'97 en 2000/'01 (in procenten)



Bron: OCenW/CFI, SCP-bewerking

Net als bij de opleidingsmogelijkheden spreekt uit de hiervoor getoonde landelijke cijfers geen teloorgang van havo- en vwo-afdelingen binnen brede scholengemeenschappen. Integendeel, het aantal havo- en vwo-leerlingen in brede vbo/avo-scholengemeenschappen nam de laatste jaren toe. Vermoedelijk ligt dit anders in de grote steden. Volgens geluiden in de media is het draagvlak van havo/vwo-afdelingen in brede scholengemeenschappen daar de laatste jaren onder druk komen te staan (zie bv. Hollander 2001).

#### 4.4 Het draagvlak voor schaalvergroting: de voorkeuren van ouders

De fusieoperatie in het voortgezet onderwijs werd ingegeven door onderwijskundige, financiële en bestuurlijke overwegingen. Opvattingen en voorkeuren van ouders speelden bij de vormgeving van het beleid geen belangrijke rol. Daarmee is niet gezegd dat de bevolking, en meer in het bijzonder ouders van schoolgaande kinderen, in overgrote meerderheid bezwaar had tegen de vorming van brede scholengemeenschappen en de daarmee gepaard gaande schaalvergroting. Aan de vorming van brede(re) scholengemeenschappen kleven in de optiek van ouders zowel voor- als nadelen. Een deel van de ouders zal zich aangetrokken tot het uitstel van studiekeuze en de overstapmogelijkheden van de brede scholengemeenschap. Anderen zullen de grote omvang of de heterogene leerlingenpopulatie van brede scholengemeenschappen als bezwaarlijk ervaren en zich meer aangetrokken voelen tot kleinere scholen met een smaller onderwijsaanbod en een meer homogene leerlingenpopulatie.

Volgens peilingen onder de bevolking – waaronder ook ouders van schoolgaande kinderen – die in de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig gehouden werden, hielden de voorstanders van brede, grotere scholen en van kleinere, categorale (of smalle) scholen elkaar getsmatig min of meer in evenwicht (Bronneman-Helmers 1993). Gevraagd naar de voorkeur voor scholen met een breed aanbod maar daardoor wel grote omvang, dan wel voor kleinere scholen met een smaller aanbod, kozen vier op de tien ouders voor de eerste mogelijkheid; eenzelfde aantal ouders gaf de voorkeur aan de tweede optie. Hoger opgeleide ouders hadden vaker dan gemiddeld een voorkeur voor kleinere smalle scholen, terwijl lager opgeleide ouders juist vaak scholen met een breed aanbod prefereerden. In de loop van de jaren tachtig nam de steun voor brede scholen enigszins toe.

In een tweetal recente onderzoeken van het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) naar het draagvlak voor onderwijsbeleid werd ouders ook gevraagd naar hun opvattingen over de wenselijke schoolgrootte (Vrieze et al. 1999, 2000). Bijna driekwart van de ouders achtte in 1999 en 2000 een kleine school voor voortgezet onderwijs (met maar een paar honderd leerlingen) beter (resp. 71% en 73%). De groep die vond dat grotere scholen (met soms wel duizenden leerlingen, meestal verspreid over meerdere locaties) beter zijn, nam af van 7% naar 2%. Voor een op de vijf ouders maakt de schoolgrootte weinig uit. Desondanks zijn ouders met kinderen op grote scholen vaker tevreden dan ouders met kinderen op kleine scholen, hoewel de verschillen niet groot zijn. Ouders blijken in het algemeen een genuanceerd oordeel te hebben over de voor- en nadelen van grote en kleine scholen. Op kleine scholen voor voortgezet onderwijs worden de veiligheid, de sfeer en de mogelijkheden voor extra zorg en begeleiding hoger ingeschat. Bij grote scholen denkt men vaker dat de kwaliteit van de leraren, de professionaliteit van het management, de mogelijkheden voor overstap naar andere schooltypen en de voorzieningen beter zijn (Vrieze et al. 1999: 48)

#### *4.4.1 Schoolkeuze en schaalvergroting*

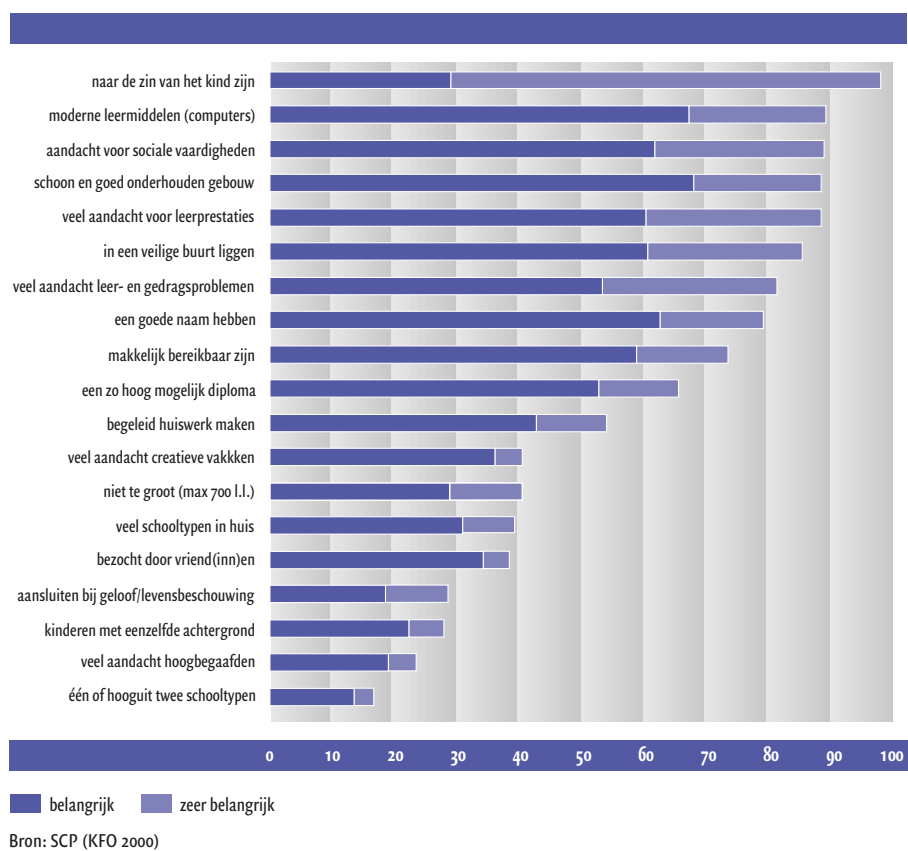
In 2000 deed het SCP een onderzoek onder ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs; daarbij werd hun de vraag voorgelegd in hoeverre zij bij de keuze van een school belang hechtten aan de omvang van de school of de breedte van het aanbod in de school. Omdat tevens naar het belang van andere kenmerken bij de schoolkeuze werd gevraagd, kan uit het onderzoek het relatieve gewicht van kenmerken als schoolgrootte en de breedte van het onderwijsaanbod worden afgeleid.

Ongeveer vier op de tien ouders gaf aan het bij de keuze van een school ‘belangrijk’ of ‘zeer belangrijk’ te vinden dat de school ‘niet te groot (dus niet meer dan ongeveer 700 leerlingen)’ is. Dat de school ‘maar één of hooguit twee schooltypen in huis heeft (bv. alleen gymnasium of alleen vbo en mavo)’ werd door slechts 17% van de ouders ‘belangrijk’ of ‘zeer belangrijk’ gevonden. De breedte van het onderwijsaanbod als zodanig woog dus minder zwaar dan de grote omvang van brede scholengemeenschappen. De groep die hecht aan een school ‘die veel schooltypen in huis heeft’ is met 39% ongeveer even groot als de groep die het belangrijk vindt dat de school niet te groot is.

Geen van deze drie overwegingen staat overigens erg hoog in de rangordening van keuzeoverwegingen (figuur 4.7). Dat de school een of hooguit twee schooltypes zou moeten omvatten wordt zelfs het minst onderschreven van alle voorgelegde motieven. Ook de omvang van de school en de beschikbaarheid van een breed aanbod in de school scoren niet erg hoog. Kenmerken die te maken hebben met de inhoudelijke doelstellingen en accenten en met de toerusting van de school scoren duidelijk hoger.

Dat de mening het kind zelf nadrukkelijk in de schoolkeuze wordt betrokken, blijkt uit het feit dat het ‘naar de zin van het kind’ zijn van de school als allerbelangrijkste overweging naar voren komt, zeker wanneer alleen wordt gekeken naar het percentage ouders dat ‘zeer belangrijk’ scoort.

**Figuur 4.7 Overwegingen van ouders bij de keuze van een school voor voortgezet onderwijs, 2000 (percentage dat het kenmerk belangrijk of zeer belangrijk vindt)**



Niet alle ouders denken hetzelfde over de schoolgrootte en schoolstructuur. Een voordeel van brede scholengemeenschappen zijn de ruime overstapmogelijkheden. Echter, voor kinderen die een hoge positie in de hiërarchie van het voortgezet onderwijs

innemen, betekent een overstap naar een andere schoolsoort al snel een daling op de ladder van het voortgezet onderwijs. Dat verklaart mogelijk de eerdere bevinding dat hoger opgeleide ouders veelal de voorkeur geven aan kleinere scholen met een smal aanbod (Bronneman-Helmerts 1993).<sup>2</sup> Zij zullen daarbij vooral havo/vwo-scholen-gemeenschappen en categorale gymnasia in gedachte hebben. De kans dat kinderen van hoger opgeleiden in het havo/vwo terecht komen is immers groot (SCP 2001). Mogelijk speelt ook een voorkeur voor een homogene schoolbevolking een rol.

Dat in hetzelfde onderzoek bij lager opgeleide ouders de afweging vaker uitviel in het voordeel van brede – maar grotere – scholen, valt eveneens te begrijpen vanuit de overstapmogelijkheden. Kinderen van lager opgeleide ouders zijn overwegend te vinden in de lagere schoolsoorten (vbo/mavo) van het voortgezet onderwijs, en een overstap betekent voor hen vaker een stijging op de onderwijsladder.

In de peiling van schoolkeuzemotieven uit 2000 is niet veel terug te vinden van de verschillen tussen lager en hoger opgeleide ouders die in de jaren tachtig en begin jaren negentig gevonden werden. Het percentage ouders dat het bij de schoolkeuze (zeer) belangrijk vindt dat de school een of hooguit twee schooltypen in huis heeft, varieert niet of nauwelijks tussen lager en hoger opgeleiden, terwijl het percentage dat het (zeer) belangrijk vindt dat de school een breed aanbod heeft, onder lager opgeleide ouders niet meer vijf procentpunten hoger ligt dan onder hoger opgeleide ouders (resp. 40% en 35%).

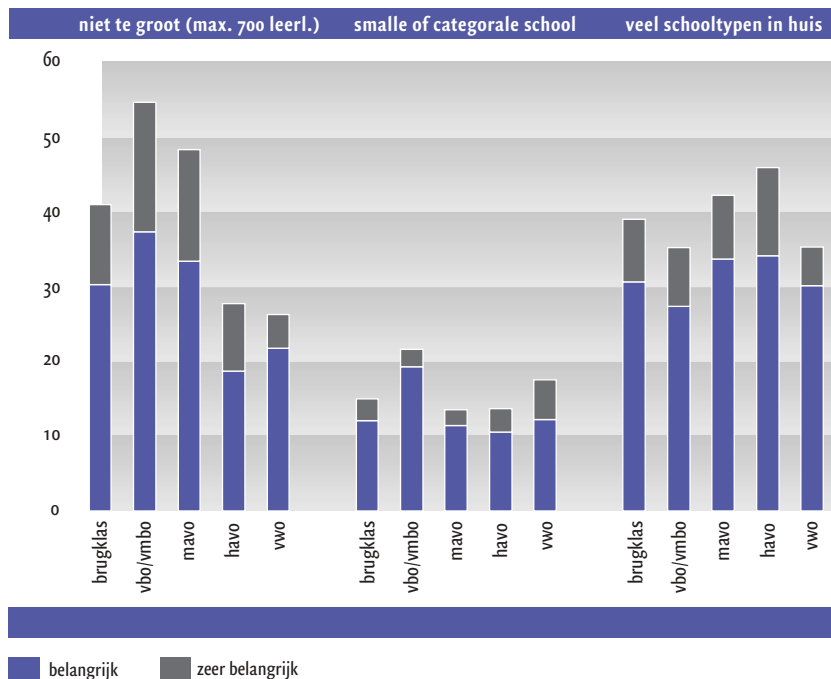
De afkeer van grote scholen is anno 2000 onder lager opgeleide ouders wat groter dan onder hoger opgeleide ouders: respectievelijk 43% van de lager opgeleide en 37% van de hoger opgeleide ouders vindt het (zeer) belangrijk dat de school niet te groot is.

Wanneer de onderwijspositie van het kind zelf in de beschouwing wordt betrokken, komen er duidelijker verschillen naar voren. Ouders van leerlingen in het vbo/vmbo en ouders van leerlingen in het vwo blijken het meest te hechten aan een categoriaal of hooguit smal aanbod, terwijl ouders van leerlingen in het mavo en het havo vaker de voorkeur geven aan een breed samengesteld aanbod aan schoolsoorten binnen de instelling (figuur 4.8).

De verschillen verlopen dus niet via een eenduidig patroon, in de zin dat de voorkeur van ouders voor een smal aanbod toeneemt naarmate hun kinderen in een hoger schooltype van het voortgezet onderwijs zitten. Wellicht zien ouders van vbo-leerlingen de overstap naar een hogere schoolsoort als een weinig reële optie en hechten zij daarom niet aan een breed aanbod van schoolsoorten binnen de instelling. Hun voorkeur voor een kleinere school heeft mogelijk te maken een grotere behoefte aan rust en orde en aan individuele aandacht. Bekend is dat vbo-leerlingen naar verhouding vaker worstelen met emotionele of gedragsproblemen. Volgens de eerdergenoemde bevindingen van Vrieze et al. (1999) zien ouders de veiligheid, de sfeer en de mogelijkheden voor extra begeleiding in principe als voordelen van kleine scholen.

Ouders van leerlingen in het mavo en havo daarentegen zien een overstap waarschijnlijk meer als een reële optie, waardoor zij wat vaker de voorkeur geven aan een school met een breed aanbod.

**Figuur 4.8** Ouders die bij de keuze van een school de omvang respectievelijk de breedte van het aanbod een (zeer) belangrijke overweging vinden, naar schoolsoort van het kind, 2000 (in procenten)



Bron: SCP (KFO 2000)

#### 4.4.2 Oordeel over kwaliteit in relatie tot de schaal van de school

De tot nu toe weergegeven opinies over de omvang en structuur van scholen zijn oordelen naar aanleiding van expliciete vragen naar de voorkeur voor smalle kleine of grote brede scholen. Een meer impliciete benadering is die waarbij een vergelijking plaatsvindt van het kwaliteitsoordeel van ouders met kinderen op grote dan wel kleine scholen, respectievelijk smalle dan wel brede scholen. In het eerdergenoemde SCP-onderzoek (KFO 2000) is ouders gevraagd hoe tevreden ze zijn met de kwaliteit van de school voor voortgezet onderwijs van hun kind. Daarbij werden hun zeven kenmerken voorgelegd, te weten leerprestaties, leerlingbegeleiding, veilig schoolklimaat, preventie van spijbelen, stimuleren zelfstandigheid, begeleiding bij persoonlijke problemen, en rekening houden met de wensen van ouders.

Noch de omvang noch de structuur van de school hangt samen met het oordeel van ouders over de school van hun kind, ook niet op de onderdelen die te maken

hebben met aandacht voor de individuele leerling (leerlingbegeleiding, begeleiding bij persoonlijke problemen) (SCP2001: 97). Hoewel ouders desgevraagd wel degelijk voorkeuren hebben ten aanzien van de omvang en de structuur van scholen voor voortgezet onderwijs, hangt hun uiteindelijke tevredenheid over de kwaliteit van het onderwijs op de school van hun kind niet samen met deze kenmerken.

#### 4.5 Samenvatting en conclusies

Hoewel de noodzaak van schaalvergroting al sinds het begin van de jaren tachtig op de beleidsagenda van het voortgezet onderwijs stond, kwam het fusieproces pas echt goed op gang in 1992. De invoering van de basisvorming vormde een belangrijke impuls. Bovendien werden aan brede scholen bekostigingsvoordelen en een grotere beleidsvrijheid in het vooruitzicht gesteld.

*Het aantal scholen halveerde en de omvang van de gemiddelde school verdubbelde*  
Tussen 1992 en 1999 nam het aantal scholen in het voortgezet onderwijs af van ruim 1.400 tot iets meer dan 600. Het aandeel categorale scholen (scholen met slechts één schoolsoort in huis) binnen het scholenbestand van het voortgezet onderwijs nam af van 55% tot 20%. Met name categorale vbo- en mavo-scholen gingen op in bredere scholengemeenschappen. De categorale gymnasia wisten als enige hun zelfstandige positie te handhaven.

Aan het eind van de jaren negentig is 45% van alle scholen voor voortgezet onderwijs een brede scholengemeenschap met zowel vbo als avo/vwo in huis. Daarnaast is ruim een kwart van de scholen een avo/vwo-scholengemeenschap.

#### *Via nevenvestigingsbeleid kon veel bij het oude blijven*

Brede scholengemeenschappen kregen de mogelijkheid om de fuserende scholen te laten voortbestaan als nevenvestiging. Van die mogelijkheid is ruimschoots gebruik gemaakt. Anno 1999 hadden de ruim 600 scholen bij elkaar maar liefst 475 nevenvestigingen. Het aantal vestigingen van scholen (hoofd- en nevenvestigingen) liep in de jaren negentig dan ook veel minder terug dan het aantal scholen (van 1.339 in 1993 naar 1.089 in 1999). De omvang van de vestigingen nam eveneens veel minder toe dan de omvang van de scholen; terwijl de omvang van de gemiddelde school verdubbelde, nam de omvang van de gemiddelde vestiging met niet meer dan 20% toe (een toename met 125 leerlingen tot ruim 760 leerlingen). Op het niveau van de vestiging was de schaalvergroting dus lang niet zo ingrijpend. De omvang van de vestiging hangt duidelijk samen met de breedte van het onderwijsaanbod; brede vestigingen met alle schoolsoorten in huis zijn gemiddeld het grootst (ongeveer 1.400 leerlingen), vestigingen met alleen vbo of mavo zijn het kleinst, met respectievelijk 486 en 300 leerlingen.

### *Vbo- en mavo-aanbod is nog vaak in aparte vestigingen ondergebracht*

Hoewel de diverse vormen van voortgezet onderwijs op schoolniveau thans overwegend in instellingen met een breed aanbod worden aangeboden, is dat op vestigingsniveau nog geenszins het geval. Zo wordt de meerderheid van de vbo-opleidingen nog altijd aangeboden in vestigingen met alleen vbo (40% van de vbo-opleidingen) of in combinatie met alleen mavo (33% van de vbo-opleidingen). Van het aanbod van mavo-opleidingen zit eind jaren negentig nog 40% in een categorale mavo- of een smalle mavo/vbo-vestiging. Havo- en vwo-opleidingen zijn daarentegen veel vaker opgenomen in een brede avo of een zeer brede vbo/avo-vestiging; niet meer dan een kwart van de opleidingen is ondergebracht in een smalle havo/vwo- of een categorale vwo-vestiging. De ongelijke inbedding van schoolsoorten heeft te maken met de situatie bij aanvang van de schaalvergrotingsoperatie. Havo- en vwo-opleidingen waren begin jaren negentig al in veel sterkere mate opgenomen in brede vestigingen dan mavo- en vbo-opleidingen. In de jaren negentig is die brede inbedding in de loop van het fusieproces nog iets verder versterkt door de vorming van zeer brede vbo/avo-vestigingen. Vbo- en mavo-opleidingen waren begin jaren negentig in grote meerderheid ondergebracht in vestigingen met een categoriaal of smal aanbod. De vorming van brede vestigingen heeft daar wel verandering in gebracht, maar het verschil met het havo en het vwo is nog altijd aanzienlijk.

Landelijke cijfers wijzen niet op een ontwikkeling waarbij categorale mavo-vestigingen vooral in smalle vbo/mavo-vestigingen worden ondergebracht en waarbij er in het aanbod een scheiding tussen enerzijds vbo/mavo en anderzijds havo/vwo ontstaat.

De toegenomen marktwerking in het onderwijs belemmert de verdere integratie van vbo- en mavo-opleidingen in bredere vestigingen. In de concurrentieslag om de havo- en vwo-leerling zullen scholengemeenschappen de aandrang voelen de vbo- en, in mindere mate, ook de mavo-opleidingen in aparte vestigingen te houden. Deze situatie doet zich overigens vooral in de grote steden voor, waar het vbo voor een groot deel bevolkt wordt door allochtone leerlingen en waar er voor ouders bovendien een alternatief is in de vorm van smalle havo/vwo-scholen en categorale gymnasia.

### *Vbo- en havo/vwo-leerlingen niet vaak binnen dezelfde vestiging*

Fusies en schaalvergroting hebben gevolgen gehad voor de samenstelling van de leerlingpopulaties van de scholen voor voortgezet onderwijs. Steeds meer jongeren bezoeken scholen waar zij leerlingen van uiteenlopende schoolsoorten tegen het lijf lopen. Wel zijn er, net als bij het aanbod van opleidingen, verschillen tussen de schoolsoorten. De meerderheid (70%) van de vbo-leerlingen bezoekt een categorale of smalle vestiging (vbo/mavo) en komt dus binnen de eigen vestiging niet in aanraking met havo/vwo-leerlingen. Wel neemt dat aantal toe. Van de mavo-, vwo- en vooral havo-leerlingen bezoekt maar een minderheid een vestiging met een smal of categoriaal aanbod. Zij ontmoeten veel vaker leerlingen van diverse schoolsoorten in de eigen vestiging. Overigens gaat het bij de havo- en vwo-leerlingen dan meestal om leerlingen



van andere avo-schoolsoorten. Het aantal havo- en vwo-leerlingen in brede vbo/avo-vestigingen is niet zo groot (rond de 25%) en de scheiding tussen enerzijds vbo-leerlingen en anderzijds havo/vwo-leerlingen is dus nog altijd aanzienlijk, zowel gezien vanuit de vbo-leerling als uit de havo/vwo-leerling.

In alle schoolsoorten is het aantal leerlingen in zeer brede vbo/avo-vestigingen toegenomen. In het vwo wordt die ontwikkeling enigszins tenietgedaan door het groeiende marktaandeel van de categorale vestigingen (een indicatie van de aantrekkingskracht van smal en categoriaal aanbod voor een deel van de ouders).

Net als bij het opleidingsaanbod zijn er geen indicaties dat de mavo-leerling de aansluiting met de havo/vwo-leerling verliest. Het aantal mavo-leerlingen in vbo/mavo-vestigingen is iets toegenomen, maar dat geldt even goed voor het aantal mavo-leerlingen in brede vestigingen.

### *Geen algemene afkeer van grote brede scholengemeenschappen*

Hoewel driekwart van de ouders denkt dat een kleine school beter is dan een grote, is er zeker geen sprake van een algemene afkeer van de grote school. Bij de schoolkeuze speelt de omvang en de breedte van de school geen prominente rol. Hooguit hechten ouders met kinderen in het vbo/vmbo en ouders met kinderen in het vwo iets meer aan een smal of categoriaal aanbod dan ouders met kinderen in het mavo en het havo. Ook in hun oordeel over verschillende kwaliteitsaspecten van de school (zoals de leerling-begeleiding) wijken ouders met een kind op een grote brede scholengemeenschap niet af van ouders met een kind op een kleine smalle of categorale school. Ouders blijken een genuanceerd oordeel te hebben over de voor- en nadelen van grote en kleine scholen.

Deze bevindingen lijken op het eerste gezicht haaks te staan op de negatieve geluiden over grootschaligheid, zoals die geregeld in de publieke opinie worden geventileerd. Zo wees de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) er onlangs nog eens op dat grootschaligheid leidt tot verlies van vormingscontext. Kleine scholen bieden meer mogelijkheden tot identificatie, leraren en leerlingen kennen elkaar beter en zijn nauwer op elkaar betrokken, hetgeen het schoolklimaat ten goede komt (RMO 2000). Ook in de politiek is het verzet tegen de schaalvergroting groeiende. Veel partijen willen, blijkens hun verkiezingsprogramma, dat er een einde komt aan het proces van schaalvergroting. De Tweede Kamer keerde zich in december 2001 in een motie unaniem tegen de schaalvergroting.

De schijnbare tegenstelling tussen oordelen van ouders en de publieke opinie heeft mogelijk te maken met het gegeven dat ook op grote scholen de meeste leerlingen nog steeds onderwijs krijgen in relatief kleinschalige (neven)vestigingen. De leeromgeving van de leerlingen is minder grootschalig dan de schoolgrootte zou doen vermoeden. Mogelijk hebben de docenten meer moeite met de ontstane situatie dan de leerlingen en hun ouders. Zowel leerlingen (zie ook hoofdstuk 7) als ouders lijken gewend te zijn geraakt aan het fenomeen van de brede scholengemeenschap.

## Noten

- 1 Het cijfer voor 1999/'00 wijkt af van het cijfer genoemd in TK (2000/2001), doordat hier vestigingen voor praktijkonderwijs zijn uitgesloten. Inclusief praktijkonderwijs telde de gemiddelde vestiging 732 leerlingen in 1999/'00.
- 2 De categorie 'ouders' was in de onderzoeken in 1981, 1986 en 1993 anders dan in 2000. Destijds ging het om ouders met kinderen onder de 21 jaar, dat wil zeggen inclusief ouders met kinderen die nog niet of niet meer aan het voortgezet onderwijs deelnamen. In 2000 zijn alleen ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs ondervraagd.

## Literatuur

Blank et al. (1990)

J.L.T. Blank, S. Boef-van der Meulen, H.M. Bronneman-Helmers, L.J. Herweijer, B. Kuhry en R.A.H. Scheurs. School en schaal. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1990 (Cahier 81).

Boef-van der Meulen et al. (1995)

S. Boef-van der Meulen, H.M. Bronneman-Helmers, E. Eggink en L.J. Herweijer. Processen van schaalvergroting in het onderwijs. Een tussenstand. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1995 (Cahier 121).

Bronneman-Helmers (1993)

H.M. Bronneman-Helmers. Opinions over onderwijs. Opvattingen van de bevolking en van opinieleiders over onderwijs(beleid). Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1993 (Cahier 102)

Hollander (2001)

Dick Hollander. Afsplitsen redding voor havo/vwo. In: Het onderwijsblad 21 (2001) 1 december (22-23).

OCenW (1981)

Minder leerlingen en toch... Discussienota over de scholenplanning in het voortgezet onderwijs. Den Haag: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1981.

OCenW (1998)

Onderwijs, cultuur en wetenschappen in kerncijfers 1999. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1998.

OCenW (2000)

Onderwijs, cultuur en wetenschappen in kerncijfers 2001. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2000.

OCenW (2001)

Referentieraming 2001. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001.

RMO (2000)

Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2000 (RMO-advies 10).

SCP (1998)

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1998.

SCP (2001)

De sociale staat van Nederland 2001. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/14).

TK (1989/1990)

Regeerakkoord. Tweede Kamer. Vergaderjaar 1989/1990, 21132, nr.8.

TK (2000/2001)

Wijzigingen van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het ministerie van OCenW (VIII) voor het jaar 2000. Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden. Tweede Kamer 2000/2001, 27516, nr. 3.

Vrieze et al. (1999)

Gerrit Vrieze, Corine Tiebosch en Nico van Kessel. Onderwijsmeter 1999. Nijmegen: ITS, 1999.

Vrieze et al. (2000)

Gerrit Vrieze, Nico van Kessel en Jos Mensink. *Onderwijsmeter 2000*. Nijmegen: ITS, 2000.

WRR (1986)

*Basisvorming in het onderwijs*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1986 (Rapporten aan de regering 27).

## 5 Schoolloopbanen en leerlingstromen

L.J. Herweijer

### 5.1 Inleiding

In de jaren negentig zijn verschillende veranderingen in het voortgezet onderwijs doorgevoerd. Aan het begin van het decennium werd de basisvorming ingevoerd, aan het eind gingen het vbo en het mavo op in het vmbo met zijn verschillende leerwegen en werd de bovenbouw van het havo en het vwo vernieuwd door de invoering van profielen en het studiehuis. Verder werd, mede met het oog op onderwijsinhoudelijke veranderingen, een grootscheepse fusie- en schaalvergrotingsoperatie in gang gezet en er werd beleid ontwikkeld om de doelmatigheid van de leerwegen in het voortgezet onderwijs te vergroten.

In dit hoofdstuk worden veranderingen in leerlingstromen en schoolloopbanen in kaart gebracht tegen de achtergrond van de inhoudelijke en infrastructurele veranderingen die zich in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs hebben voltrokken. Het zal daarbij maar in beperkte mate mogelijk zijn om rechtstreekse verbanden te leggen met onderwijsinhoudelijke veranderingen en veranderingen in het scholenaanbod. Leerlingstromen en schoolloopbanen zijn onderhevig aan verschillende, soms tegenstrijdige invloeden. Of maatregelen daadwerkelijk het beoogde effect hebben, is daardoor moeilijk vast te stellen.

Om de stromen in loopbanen in kaart te brengen, wordt gebruikgemaakt van gegevens uit verschillende bronnen. Naast de nationale totalen die het CBS en het ministerie van OCenW publiceren of verstrekken, wordt ook informatie gebruikt uit schoolloopbaanonderzoeken en uit de kwaliteitskaarten van het voortgezet onderwijs die de onderwijsinspectie vervaardigt.

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 5.2 staat de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs centraal. Aan bod komen de rol die prestaties en adviezen bij die overgang spelen, en veranderingen in de verhouding tussen de prestaties en het advies enerzijds en de uiteindelijke schoolkeuze anderzijds. Verder is er aandacht voor de mogelijke invloed van de veranderingen in het scholenaanbod op het verloop van leerlingstromen in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs.

In het derde leerjaar zitten alle leerlingen in een van de schooltypen binnen het voortgezet onderwijs. Paragraaf 5.3 behandelt de leerlingstromen in het voortgezet onderwijs vanaf het derde leerjaar.

In paragraaf 5.4 komt de studiekeuze van gediplomeerden aan de orde. Met name wordt ingegaan op de opwaartse doorstroom binnen het voortgezet onderwijs en op de betekenis van verschuivingen in de opwaartse doorstroom voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.

Vergroting van gelijkheid van kansen voor kinderen uit verschillende milieus van herkomst is een van de centrale overwegingen in de discussies over de inrichting van het voortgezet onderwijs. Paragraaf 5.5 behandelt de invloed van het milieu van herkomst op de loopbaan in het voortgezet onderwijs. Paragraaf 5.6 besluit dit hoofdstuk met een samenvatting en conclusies.

## 5.2 De overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs

Bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs staan jongeren voor de keuze tussen een vervolgopleiding in het (i)vbo, het mavo – nu samengevoegd in het vmbo met verschillende leerwegen –, het havo en het vwo. Met de overgang naar een opleiding in het vmbo richten ze zich vooral op doorstroming naar het mbo. Jongeren die doorstromen naar het havo en vwo worden in principe voorbereid op een vervolgopleiding in het hoger onderwijs.

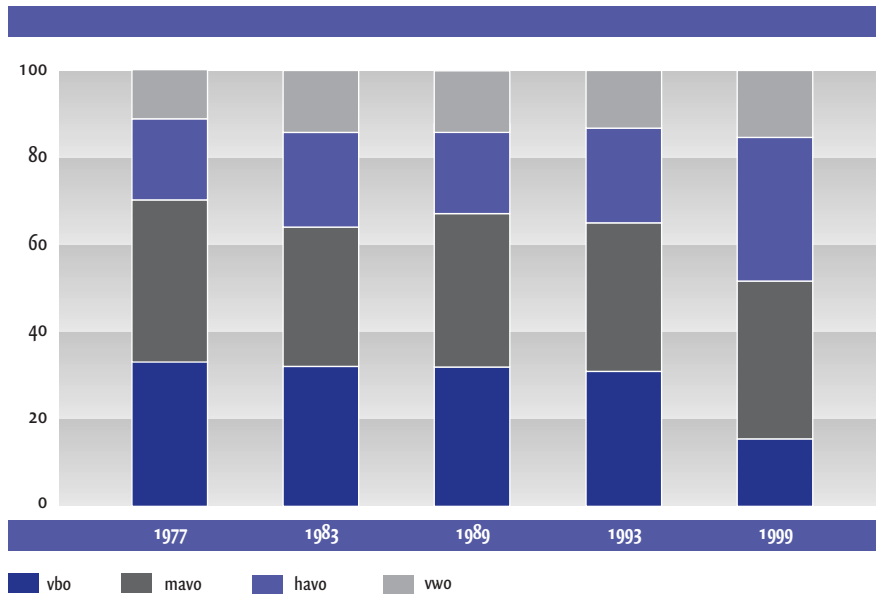
Het advies van de basisschool en het prestatieniveau aan het einde van het basisonderwijs leggen belangrijke restricties op aan de keuze voor een opleiding in het voortgezet onderwijs. De term ‘keuze’ suggereert een keuzevrijheid die in de praktijk niet bestaat; de overgang naar het voortgezet onderwijs kan met evenveel recht worden beschreven in termen van toelating en selectie.

Tussen het schooladvies en het prestatieniveau bestaat geen een-op-eenrelatie. In het advies kunnen naast de prestaties van de leerling ook de werkhouding en de motivatie worden meegewogen. Verder is het advies natuurlijk gebaseerd op de indruk die een leerling in de loop der jaren heeft achtergelaten, terwijl het prestatieniveau zoals gemeten met de CITO-eindtoets een beeld geeft van het niveau van de leerling aan het einde van het basisonderwijs. Met het advies kan een toevallig slecht uitgevallen CITO-toets worden gecorrigeerd. Aan de andere kant biedt de CITO-eindtoets, meer dan het subjectieve advies van de basisschool, de mogelijkheid van een objectieve beoordeling en vergelijking van leerlingen.

### 5.2.1 Adviezen en prestaties aan het einde van de basisschool

De adviezen die door basisscholen worden verstrekt, bewegen zich de afgelopen decennia in opwaartse richting. Geleidelijk aan krijgen steeds meer basisschoolleerlingen een havo- of vwo-advies mee, terwijl het aantal kinderen dat een vbo- of mavo-opleiding geadviseerd krijgt, terugloopt. Figuur 5.1 brengt de stijging van de verstrekte schooladviezen in beeld, waarbij in het geval van een gemengd advies is uitgegaan van de hoogste schoolsoort. Van de leerlingen die in 1999 van start gingen in het voortgezet onderwijs had maar liefst de helft een havo-advies of hoger (inclusief het gemengde mavo/havo-advies).

**Figuur 5.1** Schooladvies van de leerlingen van leerjaar 1 van het voortgezet onderwijs, 1977-1999 (in procenten)



Bron: Talsma (1997); Boelens (2000)

Naast de niveaustijging van de adviezen is de groei van het aantal gemengde adviezen een belangrijke ontwikkeling. Van de generatie leerlingen die in 1989 in het voortgezet onderwijs van start ging, kreeg 24% een gemengd advies; vier jaar later is dat opgelopen tot 30% (generatie 1993) en van de lichte jongeren die in 1999 het voortgezet onderwijs instroomde kreeg maar liefst 40% een gemengd advies.

De praktijk om meer gemengde adviezen te verstrekken is mede een reactie op veranderingen in het scholenaanbod. Steeds meer scholen bieden voortgezet onderwijs van verschillende niveaus aan (zie hoofdstuk 4). Verder spelen onderwijskundige veranderingen een rol. De groei van het aantal gemengde adviezen tussen 1993 en 1999 komt voor een groot deel voor rekening van het gemengde vbo/mavo-advies en is dus een reactie op de integratie van het mavo en het vbo in de leerwegen van het vmbo. Verder nam ook het percentage gemengde mavo/havo-adviezen toe.

Het aanduiden van gemengde adviezen met de hoogste van de twee genoemde schoolsoorten heeft een opwaartse invloed op de verdeling van de adviezen. Toch is de toename van het aantal gemengde adviezen niet de voornaamste oorzaak van de niveaustijging die zich daarin tussen 1993 en 1999 heeft voorgedaan. Ook als rekening wordt gehouden met de stijging van het aantal gemengde adviezen, tekent zich een duidelijke stijging af. De samenvoeging van vbo en mavo tot vmbo lijkt de ontwikkeling naar

steeds hogere adviezen in een stroomversnelling te hebben gebracht. Vooral het aantal havo-adviezen is in 1999 sterk toegenomen. Dit is ten dele een gevolg van de groei van het aantal gemengde mavo/havo-adviezen, maar vooral ook van het toegenomen percentage enkelvoudige havo-adviezen (van 11% in 1993 naar 19% in 1999, zie Kuyper en Van der Werf 2001). Mogelijk is met de introductie van het vmbo het onderscheid tussen het mavo- en vbo-advies in de ogen van ouders (en basisscholen) vervaagd. Wellicht geven basisscholen daarom nu vaker een (gemengd mavo/)havo-advies in gevallen waarin voorheen een mavo-advies werd verstrekt. Het mavo is weliswaar in het vmbo teruggekeerd als de theoretische leerweg, maar wellicht wordt die leerweg meer met het vbo dan met algemene vormen van voortgezet onderwijs geassocieerd. Het gemengde mavo/havo-advies houdt in de ogen van ouders waarschijnlijk nadrukkelijker de mogelijkheid open van een algemeen vormende variant van voortgezet onderwijs.

Tegenover de stijging van de hogere adviezen staat een daling van met name het aantal kinderen met een vbo-advies. Deze afname is waarschijnlijk in werkelijkheid wat minder sterk dan uit figuur 5.1 blijkt.<sup>1</sup>

De stijging van het niveau van de adviezen is, in ieder geval de laatste jaren, niet gepaard gegaan met een evenredige toename van het prestatieniveau waarop leerlingen het basisonderwijs afsluiten. Integendeel, volgens gegevens uit het Prima-cohortonderzoek over de schooljaren 1994/95, 1996/98 en 1998/99 is de CITO-eindtoetscore licht gedaald. De daling bedraagt één punt, het verschil in CITO-score tussen leerlingen met een mavo-advies en leerlingen met een havo-advies bedraagt ongeveer acht punten. Hoewel de daling dus zeker niet groot is, is ze wel opvallend in het licht van de stijging van het opleidingsniveau van de ouders. Op basis daarvan zou juist een lichte toename van het prestatieniveau mogen worden verwacht (Dronkers en Roeleveld 2001).

Achter het totaalbeeld van een licht afnemend prestatieniveau gaan uiteenlopende ontwikkelingen schuil. Het prestatieniveau van allochtone leerlingen is in de jaren negentig toegenomen, dat van autochtone leerlingen is gedaald. Het resultaat is dat de achterstand van allochtone leerlingen op autochtone leerlingen op de CITO-eindtoets met maar liefst 30% tot 40% afnam (Tesser en Iedema 2001: 93-94). Overigens is het landelijke gemiddelde van de CITO-eindtoets van het jaar 2000 op 2001 weer toegenomen, waardoor de daling tussen 1998 en 2000 werd goedge maakt (Het Onderwijsblad 2001).

### 5.2.2 De verhouding tussen de adviezen en het prestatieniveau

Hoe het prestatieniveau van leerlingen aan het einde van basisonderwijs zich over een wat langere termijn heeft ontwikkeld, is niet duidelijk. Als gevolg van de recente lichte daling van het prestatieniveau is de verhouding tussen de adviezen en het prestatieniveau onder druk komen te staan. Het kan betekenen dat er in toenemende mate sprake is van 'overadvisering': het verstrekken van een advies dat te hoog is in vergelijking



met de prestaties van de leerling. Het trekken van een grens tussen 'hoog' en 'te hoog' is overigens niet eenvoudig. De verhouding tussen prestaties en adviezen is er eerder een van bandbreedtes dan van absolute maatstaven. Het kwalificeren van adviezen als 'hoog' of misschien zelfs 'te hoog' is gebaseerd op vergelijking.

In het verleden is geconstateerd dat met name leerlingen van allochtone herkomst en leerlingen in grote steden een advies krijgen dat hoog is in vergelijking met hun prestaties (Tesser et al. 1996; Herweijer 1996; SCP 1996, 1999). Mede in reactie daarop zijn stappen gezet om deze praktijk tegen te gaan. Zo werd de CITO-eindtoets op de Amsterdamse basisscholen verplicht doorgevoerd, teneinde de adviezen een meer reële basis te geven.

Dit soort initiatieven lijkt in zoverre effectief te zijn geweest dat de overadvisering van allochtone leerlingen (dat wil zeggen het verschil in advies ten opzichte van autochtone leerlingen met eenzelfde prestatieniveau) is verminderd in het tweede deel van de jaren negentig (Tesser en Iedema 2001).

Tegelijkertijd wijzen de gegevens uit het Prima-cohortonderzoek uit dat basisscholen over de hele linie gezien bij eenzelfde prestatieniveau hogere adviezen zijn gaan geven. Terwijl allochtone leerlingen nu meer realistische adviezen krijgen, zijn de adviezen aan autochtone leerlingen gestegen zonder dat hun prestaties meestegen. De stijging van de adviezen is inzichtelijk gemaakt in figuur 5.2, waarin de relatie tussen het prestatieniveau en het advies is weergegeven voor 1994/'95, 1996/'97 en 1998/'99. De figuur is het resultaat van een schatting van het verband tussen het prestatieniveau en het advies, en van de verandering in die relatie tussen de opeenvolgende jaren. Dit gebeurt aan de hand van een interactieterm die aangeeft in hoeverre het verband tussen het prestatieniveau en het advies tussen de opeenvolgende jaren is veranderd.

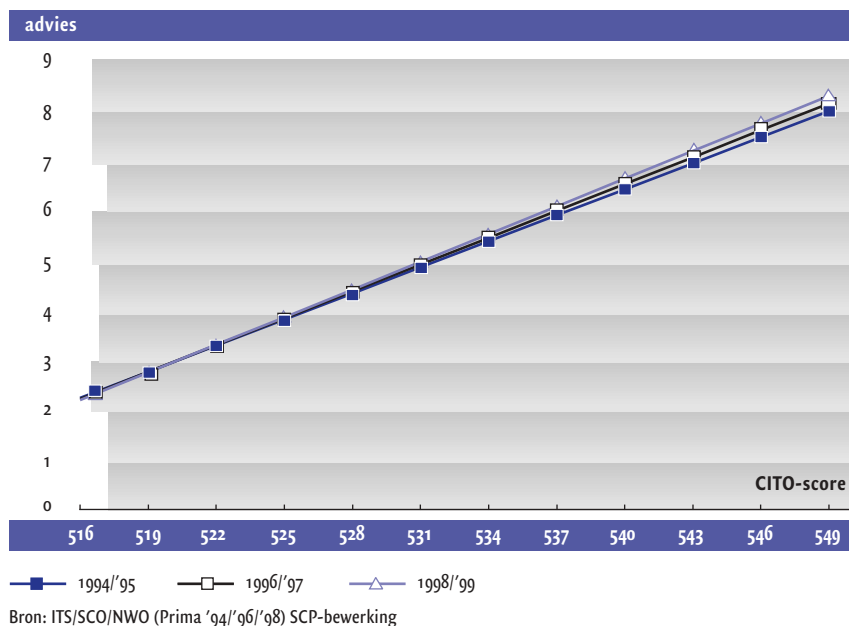
Af te lezen is dat in 1998/'99 bij hetzelfde prestatieniveau grosso modo een hoger advies werd verstrekt dan in 1994/'95. Op het laagste prestatieniveau is er geen verschil tussen 1994/'95 en 1998/'99, maar met het toenemen van het prestatieniveau groeit het verschil.

In 1998/'99 leidde een punt extra op de CITO-eindtoets tot iets meer stijging van het advies dan in 1994/'95. In die zin spelen de prestaties nu een (iets) grotere rol bij het vaststellen van de adviezen dan voorheen. Het gevolg is wel dat het niveau van de adviezen over bijna de hele linie van prestatieniveaus is toegenomen.

Ook op de hogere prestatieniveaus is de stijging van het advies overigens niet zo groot; bij een prestatieniveau dat kenmerkend is voor het havo-advies (een CITO-score van rond de 541 punten), komt de toename van het advies overeen met ongeveer een tiende van de afstand tussen twee opeenvolgende schoolsoorten (bv. havo versus vwo). Daar staat tegenover dat die toename in slechts een korte periode is gerealiseerd. Als de trend langer aanhoudt, of als het een trend is die al geruime tijd gaande is, kunnen op de wat langere termijn wel degelijk grotere verschuivingen optreden.

In ieder geval valt te constateren dat de aandacht voor het verschijnsel ‘overadvisering’ vooralsnog niet heeft geleid tot een terughoudender advisering over de hele linie. Terwijl basisscholen voorzichtiger zijn geworden met hun adviezen aan allochtone leerlingen, nam het niveau van de adviezen in het tweede deel van de jaren negentig over de hele linie enigszins toe, zonder dat daar een stijging van prestaties tegenover stond.

**Figuur 5.2 De relatie tussen het prestatieniveau aan het einde van het basisonderwijs en het niveau van het geadviseerde voortgezet onderwijs, 1994/’95-1998/’99**



### 5.2.3 Het eerste leerjaar

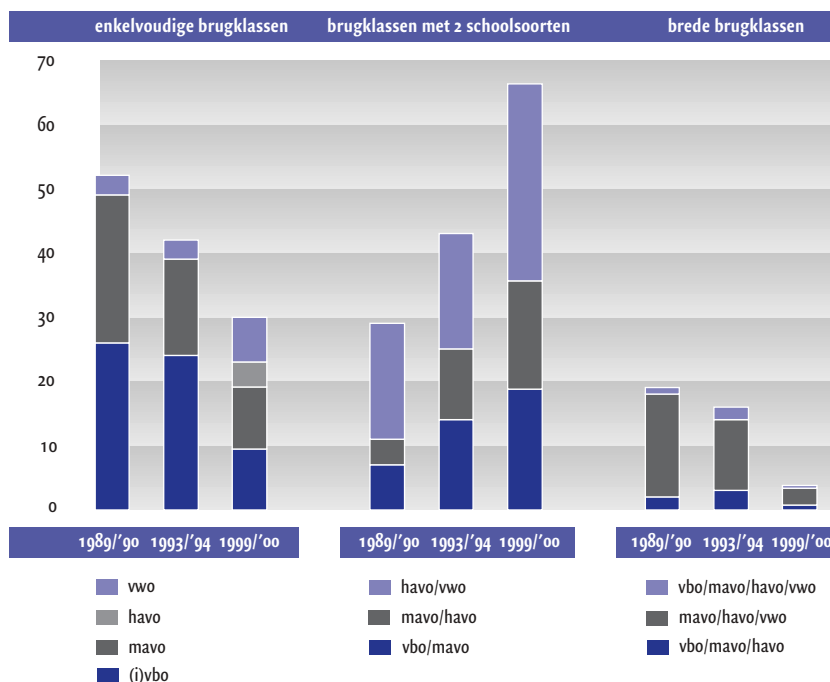
Van veel leerlingen komt pas na een of twee jaar vast te staan welke vorm van voortgezet onderwijs zij gaan volgen. Zeker na de fusiegolf van de jaren negentig bezoeken de meeste leerlingen een school die verschillende vormen van voortgezet onderwijs verzorgt (smalle, brede of zeer brede scholengemeenschappen), waar leerlingen in heterogene brugklassen worden ondergebracht. De meeste leerlingen worden daardoor pas in het tweede of derde leerjaar definitief geplaatst.

Wel worden leerlingen binnen brede (mavo/havo/vwo) en zeer brede (vbo/mavo/-havo/vwo) scholengemeenschappen veelal gegroepeerd in klassen waarin hooguit twee van de aanwezige schoolsoorten zijn vertegenwoordigd.

In de groepering van leerlingen in het eerste jaar van het voortgezet onderwijs zijn twee trends te onderkennen (figuur 5.3). Aan de ene kant zitten, als gevolg van de vele fusies, steeds minder leerlingen al in het eerste jaar in een enkelvoudige klas (een vbo-, een mavo-, havo- of vwo-klas). Eind jaren negentig zat niet meer dan drie op de tien

eersteklassers in dit type klas; tien jaar eerder was dat nog meer dan de helft. Aan de andere kant worden brede brugklassen van drie of meer onderwijssoorten ook steeds zeldzamer. Dit ondanks de vele brede en zeer brede scholengemeenschappen die in de jaren negentig zijn gevormd. In 1999 zat nog geen 5% van de eersteklassers in brede of zeer brede brugklassen. Brugklassen van twee schoolsoorten zijn het dominante model geworden; twee op de drie leerlingen zaten in 1999 in een smalle, twee schoolsoorten omvattende brugklas.

**Figuur 5.3** Leerlingen in het eerste jaar van het voortgezet onderwijs naar samenstelling van hun klas, 1989/'90-1999/'00 (in procenten)



Bron: Van der Werf et al. (1999); CBS/GION (VOCL'99)

Uitstel van studiekeuze was een van de doelstellingen achter de vorming van scholengemeenschappen. Afgaande op de daling van het aantal kinderen in enkelvoudige klassen, wordt dat uitstel voor steeds meer kinderen gerealiseerd. De groeiende voorkeur van scholen voor brugklassen van niet meer dan twee schoolsoorten doet echter afbreuk aan de doelstelling van uitstel van studiekeuze. Met de vorming van brede en zeer brede scholengemeenschappen is de groeperingsvorm duidelijk los komen te staan van de breedte van het onderwijsaanbod in de school.

Misschien is er hier sprake van een onbedoelde bijwerking van fusies en schaalvergroting. Aan de ene kant scheidt een fusie tussen categorale scholen de mogelijk-

heid om in de nieuw gevormde scholengemeenschap met heterogene groepen te werken. Aan de andere kant gaan fusies gepaard met schaalvergroting en neemt het aantal klassen per leerjaar toe. In scholen met veel klassen per leerjaar zijn de mogelijkheden om te differentiëren tussen klassen groter. Er kan dan makkelijker worden overgegaan op een systeem van smalle, elkaar deels overlappende brugklassen (de zogeheten dakpanklassen).

In de tweede klas zit de meerderheid van de leerlingen inmiddels in een categorale klas. Bij de overgang van de eerste naar de tweede klas halveert het percentage leerlingen in een heterogene klas bijna (cohort 1989 van 48% naar 25%, cohort 1993 van 58% naar 33%). Steeds meer leerlingen starten in heterogene klassen, maar voor de meerderheid blijft de heterogene groepering beperkt tot alleen het eerste jaar.

Doordat steeds minder leerlingen in het eerste jaar in een enkelvoudige brugklas terecht komen, is het onderwijsniveau in dat jaar niet precies aan te geven. Door de verschillende vormen van samengestelde klassen in te schalen tussen de enkelvoudige klassen van de schoolsoorten die erin zijn vertegenwoordigd, kan toch een rangorde worden gebracht in de onderwijsposities in het eerste jaar. In tabel 5.1 worden de posities in het eerste jaar in 1989, 1993 en 1999 op basis van zo'n rangordering vergeleken.<sup>2</sup>

**Tabel 5.1 Leerlingen in het eerste jaar van het voortgezet onderwijs, naar klastype, 1989-1999 (in procenten)**

	1989/'90	1993/'94	1999/'00	1989/'90	1993/'94	1999/'00
	<b>per keuze</b>			<b>cumulatief</b>		
ivbo	4	7	5	4	7	5
vbo	22	17	5	26	24	9
vbo/mavo	7	14	19	33	38	28
mavo	23	15	10	56	53	38
vbo/mavo/havo	2	3	1	58	56	39
mavo/havo	4	11	17	62	67	55
vbo/mavo/havo/vwo	1	2	0	63	69	56
mavo/havo/vwo	16	11	3	79	80	59
havo/vwo <sup>a</sup>	18	18	35	97	98	93
vwo	3	3	7	100	101	100
<b>gemiddeld<sup>b</sup></b>	<b>3,18</b>	<b>3,16</b>	<b>3,52</b>			

a Inclusief een gering aantal leerlingen in enkelvoudige havo-brugklassen (alleen in 1999/'00).

b Gebaseerd op een schaling van 1-5 (ivbo-vbo-mavo-havo-vwo), samengestelde klassen zijn geschaald op het gemiddelde van de vertegenwoordigde schoolsoorten.

Bron: Van der Werf et al. (1999); CBS/GION (VOCL'99) SCP-bewerking

Vergelijking van de verdelingen van de verschillende jaren maakt duidelijk dat het niveau tussen 1989 en 1993 niet toenam, waarna tussen 1993 en 1999 een behoorlijke stijging optrad. De cumulatieve percentages in het rechterdeel van de tabel laten

duidelijk zien dat in 1999 een veel geringer deel van de instroom te vinden was in de lagere soorten van voorgezet onderwijs. Het aantal kinderen in klassen waarin ten hoogste het mavo-niveau is vertegenwoordigd, daalde van 56% in 1989 naar 38% in 1999. Binnen deze groep is het aantal leerlingen in enkelvoudige vbo- en mavo-brugklassen afgenomen, terwijl tegelijkertijd het aantal kinderen in vbo/mavo- (1999 ook vmbo-) klassen groeide. Dit wijst niet zozeer op een niveaoverschuiving, als wel op een andere groeperingswijze als gevolg van fusies en onderwijskundige veranderingen (vmbo).

Ruim 60% van de eersteklassers zat in 1999 in een brugklas waarin tenminste het havo was vertegenwoordigd. Een ruime meerderheid van de instroom heeft nu dus in beginsel uitzicht op doorstroming naar het 'hoger-onderwijkstraject' (havo/vwo) binnen het voortgezet onderwijs. Deze toename is niet alleen toe te schrijven aan het groeiende aantal mavo/havo-klassen, maar ook aan een scherpe stijging van het aantal havo/vwo-klassen. Deze beide klastypen zijn de opvolgers van de brede mavo/havo/vwo-brugklas, waarin nauwelijks meer leerlingen zijn te vinden.

De onderste regel in tabel 5.1 vat de ontwikkeling samen in de vorm van een gemiddelde, berekend op basis van de leerjarenladder (Bosker et al. 1985). Het gemiddelde niveau nam tussen 1989 en 1993 licht af, om daarna met eenderde punt toe te nemen (een hele punt komt overeen met het verschil tussen twee opeenvolgende onderwijssoorten, bijvoorbeeld tussen mavo en havo).

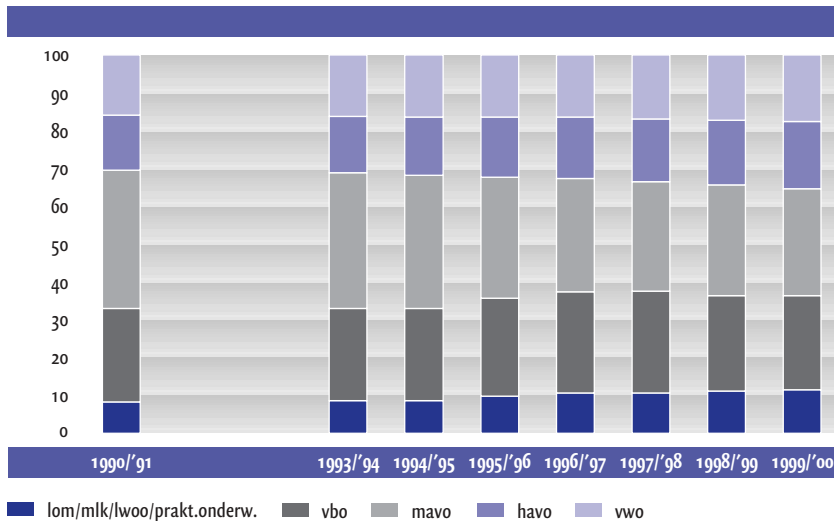
#### 5.2.4 De 'definitieve' plaatsing: leerjaar 3

Dat de meerderheid van de eersteklassers in 1999 van start ging in brugklassen met uitzicht op havo of vwo, betekent niet dat de meerderheid daar uiteindelijk ook terecht komt. Veel leerlingen in mavo/havo-klassen zullen uiteindelijk in het mavo terechtkomen, en ook voor een deel van de leerlingen in havo/vwo-klassen zal het havo te hoog gegrepen blijken.

Nog altijd belandt slechts een minderheid van de jongeren na de determinatiefase uiteindelijk in het havo/vwo. Maar hun aantal neemt wel toe. Eind jaren negentig was het aandeel van havo en vwo in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs opgelopen tot 35% (figuur 5.4). Het aandeel havo liep tussen 1990 en 1999 op van 14% tot bijna 18%, het aandeel vwo van 16% tot bijna 18%. In het midden van de jaren tachtig was niet meer dan 27% van de derdejaarsleerlingen te vinden in het havo of vwo (SCP 2001: 441).

Tegenover de groeiende deelname aan het havo en vwo staat een daling van de deelname aan het mavo. Ging in 1990 nog een op de drie jongeren uiteindelijk naar het mavo, aan het eind van het decennium was dat nog maar een op de vier. Het aandeel vbo-leerlingen bleef min of meer stabiel (een op de vier).

**Figuur 5.4** Leerlingen in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs, naar schoolsoort<sup>a</sup>, 1990/'91-1999/'00 (in procenten)



a Exclusief geringe aantallen leerlingen in gemeenschappelijke leerjaren.

Bron: OCenW (1998a,1999,2000) SCP-bewerking

Naast het vwo, havo en vmbo (v/h mavo en vbo) zijn er voorzieningen voor jongeren die extra zorg behoeven. Die extra zorg wordt geboden in het speciaal voortgezet onderwijs en het individueel vbo (ivbo). Het ivbo en het speciaal voortgezet onderwijs zijn sinds kort opgegaan in de leerwegen van het vmbo (leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs). Hoofdstuk 6 gaat uitvoerig in op de ontwikkelingen rond de opvang van 'zorgleerlingen' in het voortgezet onderwijs.

Het aantal zorgleerlingen is in de jaren negentig toegenomen, van 8,2% in 1990 tot 11,6% in 1999. Deze toename is vooral gerealiseerd in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo, voorheen ivbo en svo-lom) en is daarbinnen weer voor een belangrijk deel op het conto van nieuwkomers te schrijven (migranten die korter dan vier jaar in Nederland zijn) (OCenW 2000).

Al met al doet zich een zekere tweedeling of polarisatie voor in de deelname aan het voortgezet onderwijs. Het middenniveau (mavo) boet in aan populariteit en zowel het aantal kinderen in de hogere vormen van voortgezet onderwijs (havo/vwo), als het aantal zorgleerlingen neemt toe.

### *De 'definitieve' plaatsing en de adviezen*

Zowel het niveau van de adviezen als het niveau van het onderwijs waar leerlingen voorlopig (eerste jaar) en uiteindelijk in terechtkomen is toegenomen. Het adviesniveau is sneller gestegen dan het niveau van de opleidingen waarin de jongeren uiteindelijk

terecht komen. De implicatie is dat steeds meer jongeren afstromen ten opzichte van hun advies. Volgens berekeningen van Talsma (1997) voor de cohorten 1977, 1983 en 1989 en eigen berekeningen voor het cohort 1993, bedroeg de afstroom in de cohorten 11% (1977), 14% (1983), 16% (1989) en 19% (1993). De stijging van de adviezen wordt hierdoor ten dele tenietgedaan. De uiteindelijke schoolkeuze wordt daarmee meer in overeenstemming gebracht met het niet, of niet zo sterk gestegen prestatieniveau.

Bij de zojuist genoemde cijfers moet overigens worden bedacht dat samengestelde adviezen zijn getypeerd volgens de hoogste schoolsoort. De kans op een lagere uiteindelijke keuze dan geadviseerd is daardoor bij een gemengd advies groter dan bij een enkelvoudig advies. Bij deze manier van toedeling van samengestelde adviezen werkt de groei van het aantal gemengde adviezen afstroom in de hand. De toename van de afstroom is evenwel geen artefact. Ook bij een andere toedeling van samengestelde adviezen blijkt dat de afstroom ten opzichte van het advies is toegenomen, in ieder geval tussen lichtingen die respectievelijk in 1989 en 1993 in het voortgezet onderwijs zijn gestart (Van der Werf et al. 1999).

Van de enkelvoudige adviezen heeft het havo-advies de minst voorspellende waarde. Terwijl van de leerlingen met een enkelvoudige vbo-, mavo- of vwo-advies 70% à 85% naar de overeenkomstige schoolsoorten doorstroomt, belandt van de kinderen met een havo-advies uiteindelijk nog niet de helft in het havo (Van der Werf et al. 1999: 89). Mogelijk is dit mede een gevolg van de middenpositie van het havo. Van daaruit kan zowel omhoog als omlaag gestroomd worden. Verder kan meespelen dat het havo het meest van alle schoolsoorten is opgenomen in brede scholengemeenschappen.

### 5.2.5 Zittenblijven, op- en afstroom

Het vergroten van doelmatigheid van de leerwegen in het voortgezet onderwijs was een belangrijk beleidsthema in de jaren negentig. Het stapelen van opleidingen in het voortgezet onderwijs en het zittenblijven moesten worden teruggedrongen. Overeenkomstig de doelstelling van het beleid is het aantal zittenblijvers in de brugperiode (leerjaar 1 en 2) verminderd. Doubleerde begin jaren negentig nog zo'n 6%-7% van de leerlingen in de eerste twee jaren van het voortgezet onderwijs, aan het eind van het decennium was dat nog maar 3%-4%.

Dit laatste niveau was al in 1996 bereikt, maar de daling zette in het tweede deel van de jaren negentig niet verder door (Kapel en Janssen 2000, zie ook OCenW 2001: 83). De daling van het zittenblijven blijkt ook uit het aantal leerlingen dat leerjaar 4 zonder vertraging weet te bereiken; in het cohort dat in 1989 van start ging lukte dat 73% van de kinderen, in het cohort dat in 1993 het voortgezet onderwijs instroomde 81%. De daling van het zittenblijven kan onder andere worden toegeschreven aan de in 1993 ingevoerde verblijfsduurbepaling in het vbo en mavo.

Door de publicatie van rendementscijfers van individuele scholen is de aandacht voor het rendement van scholen verder toegenomen. Met een voorzichtig plaatsingsbeleid kunnen scholen het risico van negatieve publiciteit als gevolg van veel zittenblijven en lage slaagpercentages beperken. Het groeiende aantal leerlingen dat uiteindelijk in een lagere dan geadviseerde schoolsoort wordt geplaatst, wijst op voorzichtigheid van de kant van scholen.

### *Zittenblijven, afstroom, opstroom in relatie tot de schoolstructuur*

Zittenblijven en af- en opstroom fungeren in principe als communicerende vaten. Bij ongewijzigde kwaliteit van het onderwijs en van de leerlingen, kan het zittenblijfpercentage omlaag worden gebracht door leerlingen voorzichtiger te plaatsen, of door ze te bevorderen naar een lager schooltype. Omgekeerd vergroot de toelating van leerlingen tot relatief hoge schooltypen het risico van zittenblijven. De ontwikkelingen in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs in de jaren negentig wijzen op een uitruil van zittenblijven tegen afstroom: het zittenblijven verminderde en de afstroom nam toe. Wel moet daarbij bedacht worden dat het gaat om afstroom ten opzichte van de almaar stijgende adviezen.

De afweging tussen zittenblijven en afstroom is in scholengemeenschappen makkelijker te maken dan in categorale scholen. De schoolkeuze kan in scholengemeenschappen een of twee jaar worden opgehouden; in die periode kan duidelijk worden in hoeverre de prestaties van de leerling in overeenstemming zijn met zijn schooladvies. Zo nodig kan worden afgeweken van het advies dat de basisschool heeft afgegeven. De 'pseudowinst' (Kuyper en Van der Werf 2001) die in eerste instantie met een hoog advies en dito keuze wordt geboekt, kan bij de determinatie neerwaarts worden gecorrigeerd, zonder dat de leerling van school hoeft te veranderen. Ook opstroom – toelating tot een hoger dan geadviseerde opleiding – heeft in scholengemeenschappen geen verdere gevolgen.

In categorale en smalle scholen brengt een correctie op het advies – en op de schoolkeuze die op basis van dat advies is gemaakt – al gauw een wisseling van school met zich mee. Dit kan om verschillende redenen (slechtere bereikbaarheid van de nieuwe school, behoud van vrienden en vriendinnen op de oude school) in de ogen van leerlingen en ouders minder aantrekkelijk zijn. Voor leerlingen die slecht presteren is doubleren dan een aantrekkelijker alternatief, zeker als ouders en leerling willen vasthouden aan de oorspronkelijke ambities. Voor leerlingen die boven verwachting presteren is uitstel van de overstap naar een hoger onderwijstype tot na het diploma een alternatief voor een tussentijdse overstap. Te denken valt aan leerlingen die dicht bij huis een categorale mavo bezoeken en die, ondanks goede leerresultaten, de overstap naar een verder weg gelegen havo-opleiding liever uitstellen tot na het diploma.

De vorming van scholengemeenschappen in de jaren negentig heeft dus waarschijnlijk bijgedragen aan de daling van het zittenblijven en de toename van de af- en opstroom in de eerste fase van het voortgezet onderwijs. Met behulp van de gegevens die de



onderwijsinspectie verzamelt ten behoeve van de kwaliteitskaarten, is na te gaan of er inderdaad verschillen in schoolloopbanen zijn tussen leerlingen in categorale, smalle en brede scholen.

De inspectiegegevens vallen in twee delen uiteen: kengetallen over leerjaar 1 tot en met 3 en kengetallen over leerjaar 3 tot en met het eindexamen. Voor leerjaar 1-3 berekent de inspectie welk deel van de leerlingen in leerjaar 3 onderwijs volgt dat overeenkomt met het door de basisschool afgegeven advies en welk deel onderwijs volgt dat hoger respectievelijk lager is dan het advies. Verder berekent de inspectie hoeveel leerlingen zonder zittenblijven in leerjaar 3 arriveren. Door zowel de adviezen als het zittenblijven in de beschouwing te betrekken, tracht de inspectie eenzijdigheid in de beoordeling tegen te gaan. Op scholen waar, dankzij een voorzichtig selectiebeleid, weinig leerlingen blijven zitten, zullen niet veel leerlingen onderwijs volgen hoger dan hun advies. Andere scholen zullen prioriteit geven aan het verwijzen van leerlingen naar een zo hoog mogelijke vorm van voortgezet onderwijs, maar moeten daardoor meer leerlingen laten zitten. De school waar én veel leerlingen onderwijs volgen boven hun advies én weinig leerlingen vertraging oplopen, heeft een hoog rendement in de onderbouw.

De verwachting is dat leerlingen in scholengemeenschappen minder blijven zitten in de eerste jaren, maar wel vaker in een onderwijssoort terechtkomen die afwijkt van het advies dat door de basisschool is afgegeven. Voor leerlingen in categorale en smalle scholen geldt dan het omgekeerde: meer zittenblijvers, maar ook meer leerlingen die onderwijs volgen overeenkomstig het oorspronkelijke advies.

In tabel 5.2 is een overzicht gegeven van de plaatsing van leerlingen ten opzichte van het advies en van het percentage leerlingen dat zonder vertraging het derde leerjaar bereikt. De gegevens zijn gebaseerd op de kwaliteitskaart 1999 (Inspectie van het onderwijs 1999). De percentages zittenblijvers en leerlingen onder, op en boven het advies zijn uitgesplitst naar onderwijssoort en naar structuur van het onderwijsaanbod in de vestiging. Bij een gemengd advies kan een leerling per definitie alleen maar onder of boven het advies terechtkomen (een keuze voor resp. de laagste en de hoogste van de twee in het advies genoemde schoolsoorten).

Er is onderscheid gemaakt tussen categorale, smalle en brede scholen.<sup>3</sup> Van belang is met name de mogelijkheid om binnen de vestiging vanuit een bepaalde onderwijsvorm alleen op te stromen (bv. voor havo-leerlingen in een havo/vwo-vestiging), alleen af te stromen (bv. voor mavo-leerlingen in een mavo/vbo-vestiging) dan wel zowel op als af te stromen (bv. voor havo-leerlingen in een mavo/havo/vwo-vestiging). Verder moet er bij de interpretatie van de gegevens over de adviezen rekening worden gehouden dat de informatie is geordend volgens het onderwijs dat in het derde jaar wordt gevolgd, en niet volgens de schooladviezen waarmee de leerlingen de school zijn binnengekomen. Leerlingen met bijvoorbeeld een havo-advies die uiteindelijk kiezen voor het mavo, zijn in tabel 5.2 terug te vinden als mavo-leerlingen die onderwijs volgen 'onder het advies van de basisschool' en niet onder het kopje 'havo-leerlingen onder het advies'.

**Tabel 5.2 Plaatsing van leerlingen ten opzichte van hun advies en percentage leerlingen dat zonder vertraging het derde leerjaar bereikt, naar schoolsoort en schoolstructuur, 1998/'99**

	% onder het advies van de basisschool	% op het advies van de basisschool	% boven het advies van de basisschool	% zonder vertraging in leerjaar 3
vbo				
vbo/mavo/havo/vwo	54	43	3	87
vbo/mavo	41	55	4	89
vbo	27	68	5	91
mavo				
vbo/ mavo/havo/vwo	49	33	19	86
vbo/mavo	18	36	46	91
mavo/havo/vwo	48	46	6	84
mavo	25	52	23	87
havo				
(vbo)/mavo/havo/vwo	27	33	40	90
havo/vwo	32	50	18	84
vwo				
(vbo)/mavo/havo/vwo	–	35	65	97
havo/vwo	–	37	63	96
vwo	–	79	21	92

Bron: Inspectie van het onderwijs (1999) SCP-bewerking

Wijzen de inspectiegegevens op verschillen in schoolloopbanen in categorale, smalle en brede scholen?

De zittenblijfpercentages in tabel 5.2 ondersteunen in grote lijnen de veronderstelling dat leerlingen vaker blijven zitten in vestigingen waarin ze niet kunnen afstromen naar een lagere schoolsoort. Daar waar de overstap naar een lager element niet mogelijk is, weten minder leerlingen het derde leerjaar zonder vertraging te bereiken (de meest rechtse kolom in tabel 5.2). Dit geldt voor het vwo in categorale (vwo-)vestigingen, voor havo-elementen in havo/vwo-vestigingen en voor het mavo in categorale en mavo/havo/-vwo-vestigingen.<sup>4</sup> Mavo-opleidingen in zeer brede vestigingen (vbo/mavo/havo/vwo) passen minder goed in dit patroon; ondanks de afstroommogelijkheid is het percentage zittenblijvers er bijna niet lager dan in categorale mavo-vestigingen en in mavo/havo/-vwo-vestigingen.

Hiervoor is verondersteld dat zittenblijven en afstroom naar lagere vormen van voortzet onderwijs communicerende vaten zijn. De inspectiegegevens wijzen inderdaad uit dat daar waar de mogelijkheid bestaat om binnen de eigen vestiging af te stromen, het percentage leerlingen dat onderwijs volgt 'onder het advies van de basisschool' veel hoger is. Zo telt het mavo in vestigingen met mavo/havo/vwo of met vbo/mavo/havo/-vwo veel meer leerlingen 'onder het advies' dan het mavo in categorale mavo- of

vbo/mavo-vestigingen. Eenzelfde verschil doet zich voor tussen het vbo in vestigingen met alleen vbo, en vbo in vestigingen voor vbo/mavo of vbo/mavo/havo/vwo. Deze verschillen ondersteunen de veronderstelling dat vestigingen met een breed aanbod zich kenmerken door de combinatie van een kleinere kans om te blijven zitten en een grotere afstroomkans.

Ook het kiezen voor een hogere vorm van onderwijs dan geadviseerd – opstroom – is in principe makkelijker in vestigingen met een breed aanbod. Vergelijking van het percentage leerlingen dat onderwijs volgt ‘boven het advies’ in vestigingen zonder en vestigingen met opstroommogelijkheid, leert dat er grote verschillen bestaan. In het vwo in havo/vwo- en (vbo)/mavo/havo/vwo-vestigingen zijn er in het derde leerjaar veel meer leerlingen die boven hun advies zijn uitgekomen dan in categorale vwo-vestigingen. Ook in het havo en het mavo tekent dit patroon zich af; daar waar het mogelijk is om binnen de vestiging op te stromen, zijn er veel meer leerlingen die onderwijs volgen boven het advies (vgl. in het havo het lage percentage leerlingen ‘boven het advies’ in havo/vwo-vestigingen met het hogere percentage in (vbo)/mavo/havo/vwo-vestigingen en in het mavo het percentage opstromers in mavo- en mavo/havo/vwo-vestigingen versus het percentage opstromers vbo/mavo-vestigingen).

Uit de inspectiegegevens komen in een aantal gevallen aanzienlijke verschillen tussen categorale scholen en scholengemeenschappen in op- en afstroompercentages naar voren. De gegevens lijken dan ook te wijzen op een aanzienlijk effect van de breedte van het onderwijsaanbod op de op- en afstroomkansen. Bij de gevonden verschillen moet wel een kanttekening worden geplaatst. De hogere op- en afstroom in vestigingen met een breed aanbod zijn niet alleen een effect van de ruimere doorstroommogelijkheden. Ook de adviezen waarmee de leerlingen de school binnenkomen, spelen een rol. In scholen met een breed aanbod zullen zich meer leerlingen met een gemengd advies melden dan bij een school met een categoriaal aanbod. Als het advies gemengd is, ligt het immers in de rede om een school te kiezen waarin de verschillende mogelijkheden open worden gehouden. Kiezen leerlingen met een gemengd advies uiteindelijk voor een van de in het advies genoemde schoolsoorten, dan volgen zij volgens de gegevens van de inspectie per definitie ofwel onderwijs boven hun advies (de hoogste van de twee in het advies genoemde schoolsoorten), ofwel onderwijs onder het advies (de laagste van de twee in het advies genoemde schoolsoorten). Zo heeft het geringe percentage opstromers in categorale vwo-vestigingen mede te maken met het feit dat zich daar veel minder leerlingen met een gemengd havo/vwo-advies melden dan in havo/vwo-vestigingen. De kans om in een categorale vwo-vestiging veel leerlingen met een lager (havo/vwo-)advies aan te treffen is dan op voorhand begrensd. Ook bij de vergelijking tussen het mavo in vbo/mavo-vestigingen en het mavo in categorale vestigingen moet met een verschil in adviezen rekening worden gehouden. Leerlingen met een gemengd vbo/mavo-advies vormen slechts een minderheid in categorale mavo-brugklassen, terwijl ze in vbo/mavo-brugklassen in de meerderheid zijn.

Een en ander neemt niet weg dat scholen met een breed aanbod aanzienlijke aantallen leerlingen weten binnen te sluiten in een hogere dan de geadviseerde vorm van onderwijs (of bij gemengde adviezen in de hoogste van de geadviseerde schoolsoorten). Van der Werf et al. (1999) konden bij hun analyses uitgaan van het advies waarmee de leerlingen de school binnenkomen. Ook zij constateren dat de kans op opstroom groter is in heterogene klassen. Hetzelfde geldt overigens voor de kans op afstroom, maar het positieve effect overheerst: plaatsing in een brugklas waarin een hoger type onderwijs is vertegenwoordigd dan het geadviseerde, heeft een positief effect op het na vijf jaar bereikte niveau.

Al met al valt te concluderen dat, gezien de verschillen in leerlingstromen, de vorming van brede scholengemeenschappen heeft bijgedragen aan het terugdringen van het zittenblijven en aan de toename van de op- en neerwaartse stromen in de eerste paar jaren van het voortgezet onderwijs. Wat daarbij de grootste invloed heeft – de breedte van het aanbod in de vestiging of de gekozen groepering van leerlingen binnen de vestiging – is op basis van de beschikbare gegevens niet te zeggen.

Eerder is geconstateerd dat ook binnen brede vestigingen steeds vaker gekozen wordt voor betrekkelijk smal samengestelde brugklassen (brugklassen van twee schoolsoorten). Voor de leerlingstromen zal de verschuiving van brede naar smalle heterogene klassen waarschijnlijk geen al te grote gevolgen hebben; ook smalle heterogene brugklassen onderscheiden zich door een grotere op- en afstroom dan categorale klassen.

### 5.3 Na de determinatie: leerjaar 3 en verder

In leerjaar 3 zijn (bijna) alle leerlingen verdeeld over de verschillende schoolsoorten van het voortgezet onderwijs. De meeste leerlingen slagen erin een diploma te halen en stromen daarna verder naar een vervolgopleiding. Soms is dat een opleiding van hoger niveau binnen het voortgezet onderwijs, maar meestal gaat om een opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs of het hoger onderwijs. Sommige leerlingen maken een voortijdige overstap (zonder diploma) naar een vervolgopleiding. Daarnaast is er nog een kleine minderheid die de opleiding voortijdig staakt en het onderwijs helemaal voor gezien houdt.

Onder het motto ‘de juiste leerling op de juiste plaats’ werd het stapelen van opleidingen – bijvoorbeeld de overstap van havo-gediplomeerden naar het vwo – ontmoedigd. Ook zijn er maatregelen getroffen om de verblijfsduur binnen opleidingen te bekorten (de beperking van de verblijfsduur tot vijf jaar in het vbo en mavo).

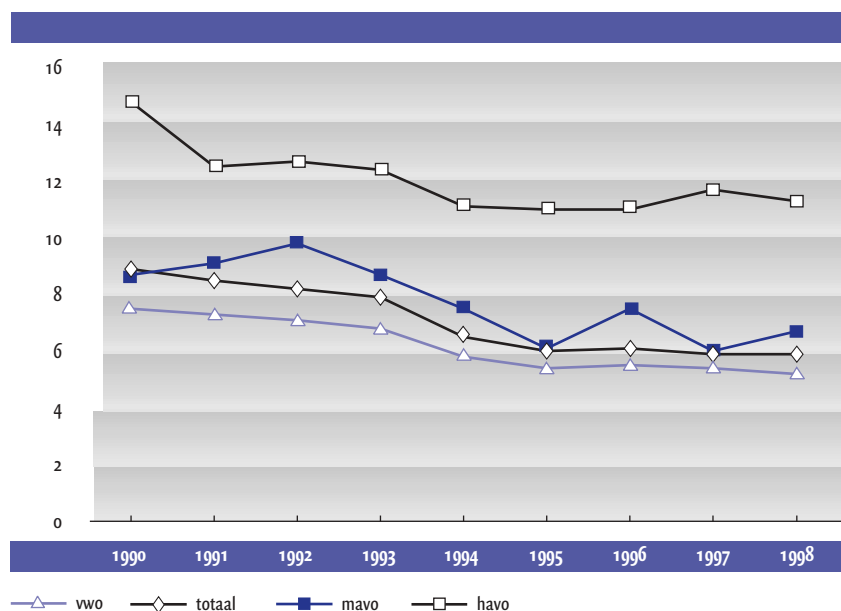
#### 5.3.1 Zittenblijven na het derde leerjaar

Het streven naar doelmatiger leerwegen heeft ook zijn uitwerking niet gemist op het zittenblijven in de hogere leerjaren (figuur 5.5). De daling van het percentage zittenblijvers is vooral in eerste deel van de jaren negentig gerealiseerd. Het aantal zitten-

blijvers is in het havo van oudsher hoog in vergelijking met het mavo en het vwo. Dit is vooral een gevolg van het hoge percentage zittenblijvers in havo-4. De daling van het zittenblijven in de jaren negentig ging aan havo-4 voorbij; het percentage schommelde in de periode 1991-1998 tussen de 17% en 19%, zonder dat zich een neerwaartse trend aftekent (CBS 2000: 52).

Volgens gegevens van OCenW bleven er in 1999 – naar alle waarschijnlijkheid eenmalig – veel minder leerlingen zitten in havo-4 (13%, zie OCenW 2001: 83). Het heeft er alle schijn van dat scholen dat jaar soepeler zijn omgegaan met zwakke havo-4-leerlingen, teneinde ze een kans te geven het net geïntroduceerde studiehuis voor te blijven en nog aan het examen oude stijl mee te doen.

**Figuur 5.5** Percentage zittenblijvers<sup>a</sup> in het algemeen voortgezet onderwijs, 1990-1998



a Het gaat om leerlingen die binnen dezelfde schoolsoort blijven zitten, leerlingen die tegelijkertijd overstappen naar een andere schoolsoort tellen niet als zittenblijver.

Bron: Harmsen (1997, 1999); Harmsen en Doornbos (1997)

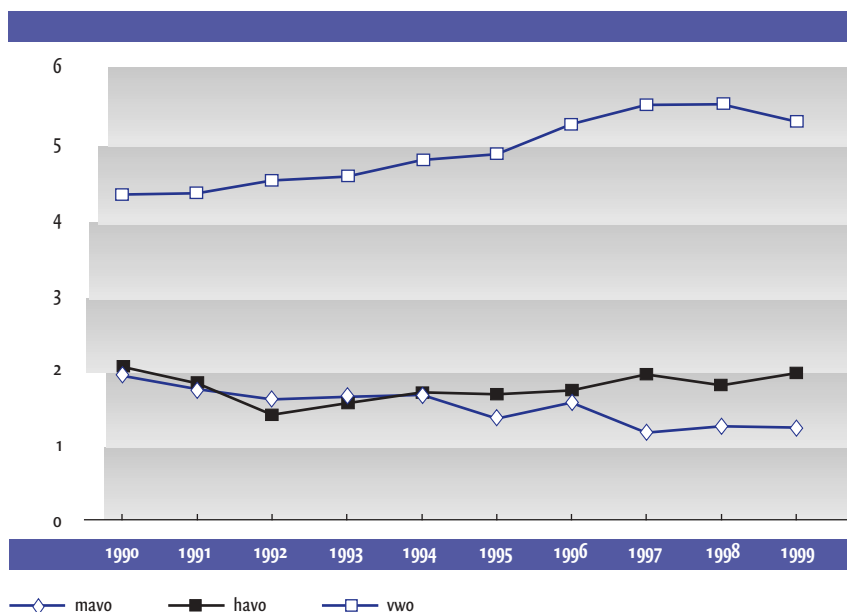
Ook in het vbo is het percentage zittenblijvers recentelijk gedaald tot 9%-10%, na het grootste deel van de jaren negentig rond de 12% te hebben gelegen.

### 5.3.2 Tussentijdse afstroom na het derde leerjaar

Doordat steeds meer leerlingen scholen voor voortgezet onderwijs met een breed onderwijsaanbod bezoeken, zijn de mogelijkheden om leerlingen in het voor hen meest geschikte schooltype te plaatsen toegenomen. De determinatie is echter niet

perfect (en zal dat wel nooit worden); ook vanaf leerjaar 3 en hoger zijn er nog leerlingen die van schoolsoort wisselen. Dan is afstroom eveneens een alternatief voor zittenblijven voor leerlingen met onvoldoende resultaten. Gezien het dalende aantal zittenblijvers zou een toename van de afstroom naar lagere schoolsoorten niet verrassen. Een dergelijke 'uitruil van snelheid tegen niveau' heeft zich in het tweede deel van het voortgezet onderwijs (leerjaar 3 en verder) echter in slechts zeer beperkte mate voorgedaan. Alleen de afstroom vanuit het vwo nam iets toe (figuur 5.6). De afstroom vanuit de andere vormen van voortgezet onderwijs nam iets af, net als het zittenblijven.

**Figuur 5.6** Afstroom in het voortgezet onderwijs<sup>a</sup>, 1990-1999 (in procenten)



a De overstap van vwo naar havo, van havo naar mavo en van mavo naar vbo; alleen afstroom vanuit leerjaar 3 en hoger. De afstroom is berekend als percentage van het aantal leerlingen in leerjaar 3 en 4 (mavo en havo) respectievelijk 3, 4 en 5 (vwo).

Bron: OCenW (2001) SCP-bewerking

Vergeleken met de eerste leerjaren stelt de afstroom in de hogere leerjaren niet veel voor. De afstroom uit het vwo is het grootst en bedraagt – uitgedrukt als percentage van het totaal aantal leerlingen in leerjaar 3, 4 en 5 – rond de 5%.<sup>5</sup> De afstroom vanuit havo-3 en hoger naar het mavo (uitgedrukt als percentage van het aantal leerlingen in havo-3 en -4) en vanuit het mavo naar het vbo (in procenten van het aantal leerlingen in mavo-3 en -4) ligt op het duidelijk lagere niveau van 1,5% à 2%. De daling van het aantal zittenblijvers is dus maar in heel beperkte mate – alleen enigszins in het vwo – gepaard gegaan met een toename van de afstroom.

Bedacht moet worden dat het hier gaat om afstroom vanuit leerjaar 3 en hoger, dus wanneer het selectieproces in scholengemeenschappen en eventuele wisselingen in de eerste twee leerjaren al achter de rug zijn. De daling van het zittenblijven bij een gelijkblijvende afstroom in de hogere jaren moet gezien worden tegen de achtergrond van de toegenomen afstroom in de eerste jaren. Kritischer selectie in de aanvangsfase heeft waarschijnlijk de daling van het zittenblijven later in het voortgezet onderwijs mogelijk gemaakt.

Tegenover leerlingen die overstappen naar een lagere vorm van voortgezet onderwijs staan anderen die de omgekeerde beweging maken. Het aantal leerlingen dat na het tweede leerjaar nog tussentijds overstapt naar een hogere vorm van voortgezet onderwijs is echter zeer gering. Na de eerste twee leerjaren stapten begin jaren negentig niet meer dan 700 leerlingen over van het havo naar het vwo. Aan het einde van het decennium waren dat er nog maar 300. Ter vergelijking: het aantal dat de omgekeerde stap maakte – van vwo naar havo – lag eind jaren negentig iets boven de 5.000. Opstroom van het mavo naar het havo en van het vbo naar het mavo komt nog minder voor. Na de eerste leerjaren bewegen tussentijdse stromen in het voortgezet onderwijs zich dus vrijwel uitsluitend in neerwaartse richting.

### 5.3.3 Tussentijdse overstap naar opleidingen buiten het voortgezet onderwijs

Behalve leerlingen die tussentijds overstappen binnen het voortgezet onderwijs zijn er ook nog leerlingen die voortijdig overstappen naar een opleiding buiten het voortgezet onderwijs. Dit betreft vooral leerlingen uit de havo-bovenbouw die zonder diploma overstappen naar het mbo. Het kan gaan om leerlingen die, na te zijn gezakt voor het examen, overstappen naar het mbo in plaats van opnieuw examen te doen, maar vaker gaat het om leerlingen die vanuit havo-4 (of zelfs vanuit havo-3) de overstap naar het mbo maken. Het aantal havo-leerlingen dat zonder diploma overstapt naar het mbo varieerde de jaren negentig van 2.500 tot 4.000 leerlingen per jaar (2% à 3% van alle leerlingen in havo-3 en hoger). De laatste jaren lijkt het aantal leerlingen dat deze overstap maakt toe te nemen. Waarschijnlijk is dit een gevolg van de verzwaring van de havo-opleiding, met de invoering van profielen en het studiehuis in de bovenbouw. Leerlingen die niet de ambitie hebben om na het havo verder te studeren in het hbo, kunnen zich de moeite van het laatste jaar havo besparen en direct overstappen naar het mbo. Bovendien is er de mogelijkheid om na afronding van het mbo alsnog de overstap naar het hbo te maken.

Ook vanuit het vwo is een tussentijdse overstap naar een vervolgopleiding in het hbo mogelijk. In de praktijk wordt echter zeer zelden van die mogelijkheid gebruikgemaakt.

### 5.3.4 Zonder vertraging naar het diploma

Voor het tweede deel van de loopbaan in het voortgezet onderwijs berekent de inspectie hoeveel leerlingen vanuit leerjaar 3 het diploma zonder vertraging weten te halen. Deze percentages liggen voor het vbo en het mavo, waar na het derde leerjaar nog maar

twee jaar zijn te gaan tot aan het diploma, aanzienlijk hoger dan voor het havo en vwo. In het vbo en mavo haalt meer dan 80% zonder verdere vertraging het diploma, in het havo lukt dat nog geen 55% van de leerlingen, in het vwo bijna 60%. Verschillen tussen categorale, smalle en brede scholengemeenschappen zijn er niet of nauwelijks. Alleen de categorale vwo-scholen vallen op door een hoger percentage leerlingen dat vanuit leerjaar 3 zonder vertraging een diploma weet te halen. Daar staat tegenover dat op categorale vwo-scholen leerlingen iets vaker al in de eerste jaren zijn blijven zitten.

### 5.3.5 *Uitval: geen diploma, geen vervolgopleiding*

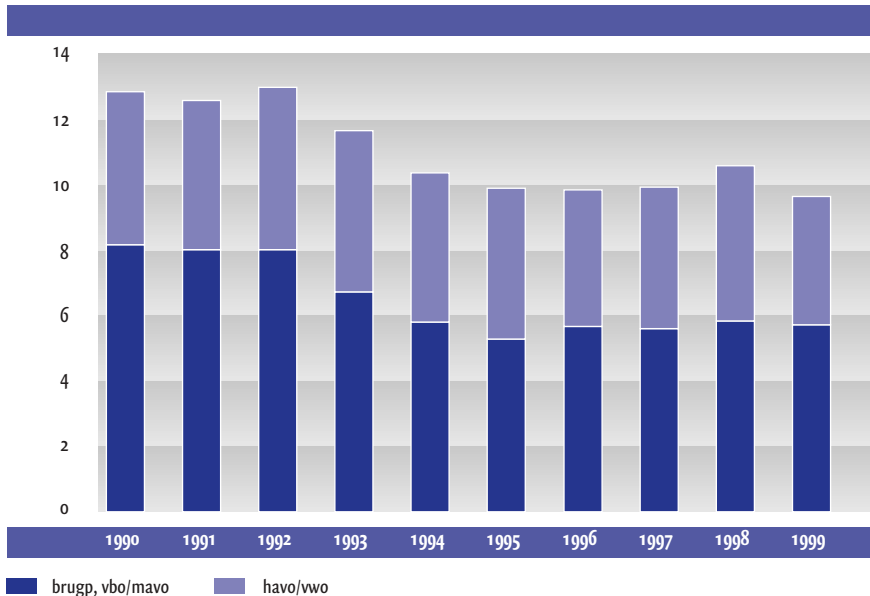
De meeste leerlingen die van start gaan in het voortgezet onderwijs halen er vroeger of later een diploma, of stappen voortijdig over naar het vervolgonderwijs. Een minderheid houdt het na een aantal jaren voortgezet onderwijs helemaal voor gezien, zonder een diploma te hebben behaald. De positie van jongeren die zonder enig diploma uit het onderwijs komen is kwetsbaar en het terugdringen van de schooluitval is dan ook een belangrijke doelstelling van het beleid. Zoals bekend heeft het beleid de ambitie om alle jongeren aan een startkwalificatie te helpen, dat wil zeggen tenminste een havo- of een vwo-diploma, of een basisberoepsopleiding in het mbo (niveau 2 in de landelijke kwalificatiestructuur). Binnen de nog vrij omvangrijke groep jongeren die zonder startkwalificatie uit het onderwijs komen, vormt de groep zonder enig diploma de meest problematische kern. Via de zogenoemde Regionale meld- en coördinatie-functie wordt geprobeerd zo goed mogelijk zicht te krijgen op het aantal jongeren dat zonder diploma uit het onderwijs komt en hen terug te leiden naar een opleiding.

De jaarlijkse stroomstatistiek van het CBS geeft inzicht in het aantal jongeren dat het voortgezet onderwijs zonder diploma verlaat, maar heeft de beperking dat ze alleen het voltijdonderwijs bestrijkt. Ook houdt deze statistiek er geen rekening mee dat jongeren die zonder diploma uit de bovenbouw van het havo/vwo vertrekken, soms al een mavo-diploma op zak hebben. Het aantal uitvallers uit het voortgezet onderwijs lag volgens de CBS-stroomstatistieken in de tweede helft van de jaren negentig rond de 19.000 leerlingen. In het begin van het decennium bedroeg het nog zo'n 25.000 leerlingen. Relatief gezien bedroeg de uitval in het tweede deel van de jaren negentig zo'n 10% (figuur 5.7; het aantal leerlingen in leerjaar 3 van het voorafgaande jaar is gehanteerd als indicatie voor de omvang van een instroomlichting). De daling die zich rond het midden van de jaren negentig voordeed, is niet doorgezet in het tweede deel van het decennium. Wel is de uitval van 1998 op 1999 weer iets verminderd.

Het percentage uitvallers zoals gemeten in het schoolloopbaanonderzoek VOCL'93 komt goed overeen met de uitvalpercentages die in figuur 5.7 voor het tweede deel van de jaren negentig zijn berekend (dat is de periode waarin de uitval uit het VOCL'93 is 'gerealiseerd'). Uit het VOCL'93 is verder af te leiden dat de kans op uitval groot is onder leerlingen met laagopgeleide ouders, onder leerlingen die opgroeien in een-oudergezinnen en in de vier grote steden (SCP 2001: 87-89).



Figuur 5.7 Uitval uit het voortgezet onderwijs<sup>a</sup>, 1990-1999 (in procenten van een instroomlichting<sup>b</sup>)



a Leerlingen voortgezet onderwijs die het voltijdonderwijs zonder diploma verlaten.

b Als indicatie van de omvang van een instroomlichting is het aantal leerlingen in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs in het voorgaande schooljaar gebruikt.

Bron: CBS (onderwijsmatrix) diverse jaren; OCenW (1998b) SCP bewerking

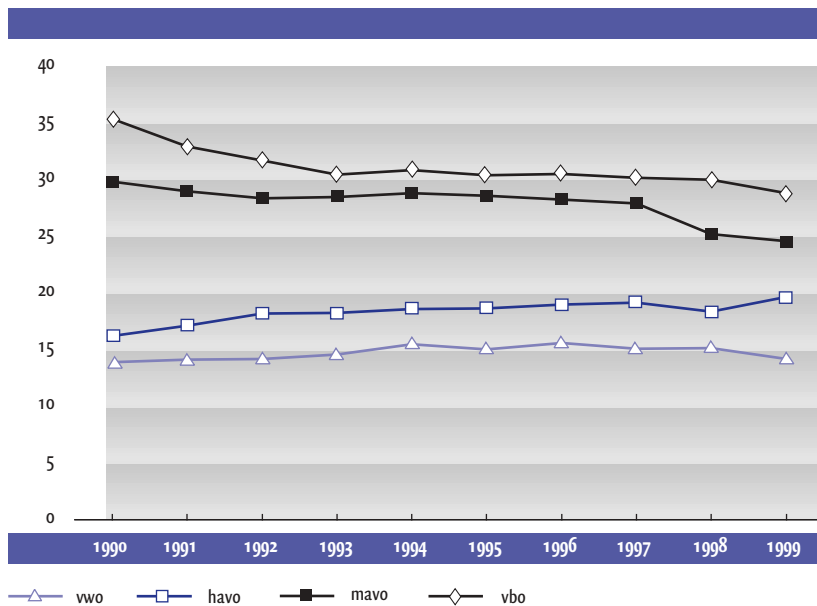
Een deel van de uitval uit het voortgezet onderwijs stroomt door naar een deeltijdopleiding. Volgens gegevens uit het VOCL'93 stroomt vier op de tien uitvallers uit voortgezet onderwijs door naar een opleiding in het leerlingwezen of naar een baan met een bedrijfsopleiding. Het is niet bekend welk deel van de uitval alsnog een diploma in het leerlingwezen haalt. Wel is bekend dat het rendement van die opleidingen over het geheel genomen niet zo hoog is; geschat wordt dat niet meer dan 50% van de deelnemers aan secundaire deeltijds beroepsopleidingen de eindstreep haalt. Daarmee zou de uitval uiteindelijk zo'n 2 procentpunten lager komen liggen (ongeveer 8% in plaats van 10%). Leerlingen die zonder voortgezet-onderwijsdiploma aan deze opleidingen starten zijn niet de best gekwalificeerde groep en de kans is groot dat het rendement bij hen lager is dan 50%.

### 5.3.6 Het bereikte niveau: diploma's

De behaalde diploma's geven een beeld van de output van het voortgezet onderwijs. Als gevolg van de demografische ontwikkelingen nam het aantal behaalde diploma's als zodanig af. Door het aantal uitgereikte diploma's te relateren aan de omvang van de relevante leeftijdsgroep, wordt duidelijk hoe het aantal uitgereikte diploma's zich in relatieve zin heeft ontwikkeld (figuur 5.8). Als gevolg van de groeiende instroom

in de hogere schoolsoorten (havo/vwo) nam het percentage jongeren met een havo/vwo-diploma in de jaren negentig toe, terwijl het aantal vbo- en mavo-diploma's vooral in het begin van de jaren negentig duidelijk verminderde. In het midden van de jaren negentig stagneerde de verschuiving naar de hogere diploma's. Het aantal vwo-diploma's neemt de laatste jaren zelfs enigszins af.

**Figuur 5.8 Diploma's in het voortgezet onderwijs<sup>a</sup>, 1990-1999**  
(in procenten van de relevante leeftijdsgroep)



a Voor vbo- en mavo-diploma's het aantal 16-jarigen, voor havo-diploma's het aantal 17-jarigen en voor het vwo het aantal 18-jarigen.

Bron: CBS (Onderwijsmatrix, Bevolkingsstatistiek) SCP-bewerking

Eerder bleek dat het aandeel van het vwo in het derde leerjaar nog steeds toeneemt. Dat het aantal behaalde vwo-diploma's niettemin stagneert, heeft te maken met de gestegen afstroom naar het havo vanuit de hogere jaren van het vwo en met de dalende doorstroom van havo-gediplomeerden naar het vwo (zie § 5.4).

#### 5.4 Verder na het diploma: verschillende routes naar het hoger onderwijs

Het bieden van meer mogelijkheden om binnen het voortgezet onderwijs door te stromen naar een hoger schooltype was een de van de doelstellingen van de Mammoet-wet. Leerlingen die in eerste instantie een te voorzichtige keuze maakten – bijvoorbeeld omdat hun ouders weinig affiniteit hadden met hogere vormen van onderwijs – en laatbloeiers werd op die manier een tweede kans geboden in de hogere vormen van

voortgezet onderwijs terecht te komen. Met name voor kinderen uit lagere herkomst-milieus bood het ‘stapelen’ een kanaal voor opwaartse mobiliteit in het voortgezet onderwijs en een mogelijkheid om zich alsnog te kwalificeren voor het hoger onderwijs. Het ging daarbij overigens hoofdzakelijk om opstroom binnen het algemene deel van het voortgezet onderwijs. De kloof tussen het vbo (toen nog lbo) en het mavo/havo/vwo bleef groot en de overstap van het beroeps- naar het algemene segment werd niet of nauwelijks gemaakt.

#### 5.4.1 Opstroom van mavo- en havo-gediplomeerden

De opstroom van gediplomeerden is van oudsher veel belangrijker dan de tussentijdse overstap. Leerlingen die eenmaal in het derde jaar zitten, stappen vrijwel niet meer over naar een hogere opleiding voordat ze een diploma van de lagere opleiding hebben gehaald. Vooral de overstap van mavo-gediplomeerden naar het havo was in de eerste periode na de invoering van het Mammoetstelsel een populaire route. In 1977 stapte niet minder dan 35% van de mavo-gediplomeerden over naar het havo (CBS 1992). In de jaren tachtig nam de populariteit van het havo als bestemming voor mavo-gediplomeerden in hoog tempo af. In 1985 stapte nog maar een op de vijf mavisten over naar het havo. De overgrote meerderheid (70%) koos nu voor een vervolgopleiding in het mbo. Mede onder invloed van de hoge jeugdwerkloosheid fungeerde het mavo nauwelijks meer als eindonderwijs; meer dan 90% van de gediplomeerden stroomde door naar een vorm van vervolgonderwijs, voornamelijk in het mbo (Herweijer en Blank 1987).

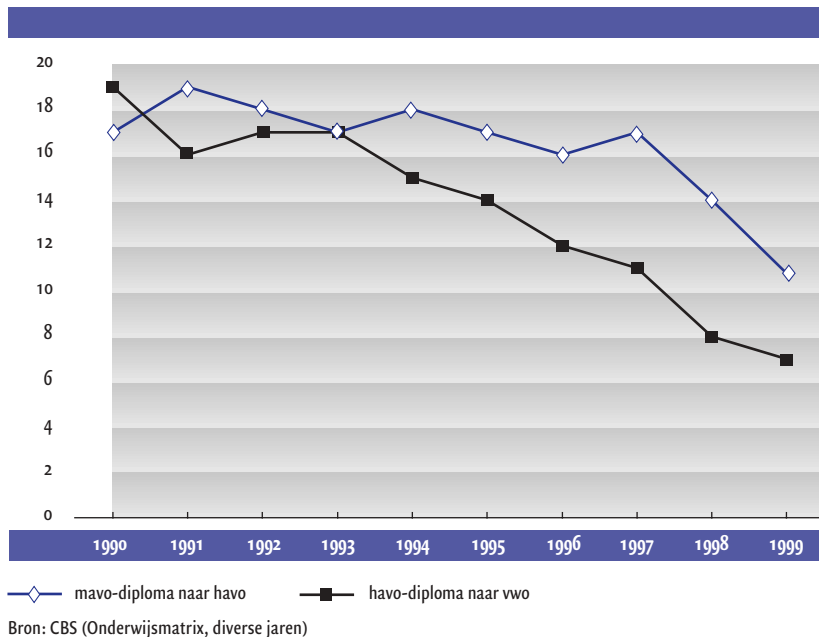
De doorstroom van havo-gediplomeerden naar het vwo heeft nooit op zo'n hoog niveau gestaan als die van mavo-gediplomeerden naar het havo. Medio jaren zeventig probeerde niet meer dan zo'n 6%-7% van de havo-gediplomeerden alsnog een vwo-diploma te bemachtigen. In de jaren tachtig liep dat op tot zo'n 17%-18%.

Onder invloed van het denken in termen van doelmatigheid kwam het stapelen van opleidingen in de jaren negentig steeds meer in een negatief daglicht te staan. Bij aanvang van het decennium stroomde nog bijna een op de vijf mavo- en havo-gediplomeerden door naar het havo en het vwo. Tegen het midden van de jaren negentig trad een kentering op en begon de opwaartse doorstroom van zowel mavo- als havo-gediplomeerden af te nemen (figuur 5.9).

Naast het streven naar meer doelmatigheid speelt wellicht ook mee dat, als gevolg van het stijgende ambitieniveau, steeds minder leerlingen een aanvankelijk te bescheiden schoolkeuze maken. Onder invloed van de vernieuwingen in de bovenbouw van het havo en vwo (profielen en studiehuis) is de daling van de gediplomeerde opstroom de laatste jaren versterkt. De andere werkwijze van het studiehuis en het grotere aantal vakken dat in de bovenbouw moet worden gevolgd, zijn een belemmering voor de doorstroom vanuit het mavo- en havo-diploma. Ook de mogelijkheid om met een hbo-propedeuse over te stappen naar het wetenschappelijk onderwijs kan hebben

bijgedragen aan de tanende belangstelling van havisten voor het vwo. Het hbo-traject betekent voor havisten in theorie een besparing van één jaar ten opzichte van de route waarbij zij zich via een vwo-diploma kwalificeren voor een universitaire opleiding; de propedeuse moet dan wel in één jaar gehaald worden.

**Figuur 5.9 Opstroom van mavo- en havo-gediplomeerden naar het havo en vwo, 1990-1999 (in procenten van het aantal gediplomeerden)**



#### 5.4.2 Opstroom van gediplomeerden en de schoolstructuur

In paragraaf 5.2 bleek dat de schoolstructuur (categorale, smalle, brede scholengemeenschappen) invloed heeft op de loopbaan van leerlingen in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. Op het punt van de doorstroom van gediplomeerden naar een hogere vorm van voortgezet onderwijs zijn twee effecten van de schoolstructuur denkbaar.

Aan de ene kant ligt uitstel van de overstap naar een hoger schooltype tot na het diploma, voor leerlingen in categorale scholen eerder in de rede. Een tussentijdse overstap is voor hen een ingrijpender gebeurtenis dan voor leerlingen in scholengemeenschappen, waar de potentiële opstroom al in een eerder stadium (het eerste en het tweede leerjaar) kan worden afgeroomd. Vanuit deze redenering zou de opstroom van mavo-gediplomeerden naar het havo vanuit categorale mavo-scholen groter moeten zijn dan vanuit mavo-afdelingen in scholengemeenschappen.

De dalende doorstroom van mavo-gediplomeerden naar het havo zou dan mede in de hand zijn gewerkt door de vorming van scholengemeenschappen, waar het mogelijk is om na de brugperiode naar het meest geschikte schooltype door te stromen.

Aan de andere kant is in een scholengemeenschap de overstap naar een hogere schoolsoort ook na het behalen van een diploma waarschijnlijk laagdrempeliger dan vanuit een categorale school. Vanuit de laatste redenering zou de doorstroom naar het havo juist hoger moeten zijn in scholengemeenschappen – dit ondanks de grotere mogelijkheden om leerlingen in scholengemeenschappen meteen in het meest geschikte schooltype te plaatsen.

Volgens de gegevens van de onderwijsinspectie overheerst het laatste effect: mavo-gediplomeerden in brede vestigingen stromen vaker door naar het havo en vwo, dan leerlingen die niet de mogelijkheid hebben om binnen de eigen vestiging op te stromen. De opstroom van mavo-gediplomeerden in mavo- en vbo/mavo-vestigingen bedroeg van 1997/’98 op 1998/’99 4% à 7%, terwijl dat cijfer in brede (mavo/havo/vwo) en zeer brede (vbo/mavo/havo/vwo) vestigingen 13% à 15% bedraagt.<sup>6</sup> Dit laatste cijfer ligt enkele punten boven het landelijke gemiddelde. Het is dan ook niet aannemelijk dat de daling van de doorstroom van mavo-gediplomeerden naar het havo is veroorzaakt door de vorming van scholengemeenschappen.

Voor de opstroom met een havo-diploma naar het vwo kan de structuur nauwelijks van betekenis zijn. Vrijwel alle havo-opleidingen maken deel uit van vestigingen waarin ook vwo aanwezig is.

#### 5.4.3 *Het mbo als alternatieve route naar het hbo*

Nu de overstap door leerlingen met een mavo-diploma naar het havo en door leerlingen met een havo-diploma naar het vwo steeds minder wordt gemaakt, krijgt de plaatsing na de brugperiode steeds meer een definitief karakter, in ieder geval voor de loopbaan in het voortgezet onderwijs. De mogelijkheid voor mavo-leerlingen om zich via stapeling van opleidingen in het avo alsnog toegang tot het hoger onderwijs te verschaffen, raakt steeds meer op de achtergrond. In die zin heeft de selectie in de eerste fase van het voortgezet onderwijs in de jaren negentig een definitiever karakter gekregen en tekent zich steeds meer een tweedeling af tussen vbo en mavo aan de ene kant en havo en vwo aan de andere kant.

Toch is met een keuze voor het mavo (of het vbo) het hoger onderwijs niet definitief buiten bereik. Dankzij de toegenomen doorstroom van het mbo naar het hbo is de keuze in het voortgezet onderwijs minder onherroepelijk dan zij op het eerste gezicht lijkt. Maakte in 1990 22% van de gediplomeerden van de lange mbo-opleidingen de overstap naar het hbo, eind jaren negentig is dat opgelopen tot ruim 30%. Langs indirecte weg stijgt daarmee ook het aantal mavo-gediplomeerden dat uiteindelijk naar het hbo doorstroomt.

Tabel 5.3 brengt in kaart welk deel van de gediplomeerden van het vbo, mavo en havo langs verschillende routes doorstroomt naar het hoger onderwijs (hbo en wo). De gegevens zijn afkomstig uit het VOCL-cohort 1989; de leerlingen in dit cohort behaalden voortgezet-onderwijsdiploma's vanaf 1993. Per schooltype is achtereenvolgens weergegeven welk deel van de gediplomeerden doorstroomde naar verschillende vervolgopleidingen (mbo, havo, vwo), daar een diploma heeft gehaald en vervolgens nog is overgestapt naar het hoger onderwijs. Een beperking van de cohortgegevens is dat er geen zicht is op leerlingen die de loopbaan na een diploma één of enkele jaren onderbreken en daarna alsnog doorstromen naar een vervolgopleiding.

Het blijkt dat medio jaren negentig de mbo-route voor mavo-gediplomeerden al een belangrijker toegangsroute tot het hbo was dan het 'stapeltraject' via het havo. Van elke 100 mavo-gediplomeerden bereikten er 15 via de mbo-route het hbo, terwijl maar 7 op de 100 mavo-gediplomeerden daar via het havo aanlandde (zie de kolom mavo-gediplomeerden in tabel 5.3). Weliswaar is de kans dat een mavist na een keuze voor het havo uiteindelijk doorstroomt naar het hbo groter dan bij een keuze voor een mbo-vervolgopleiding (resp. ruim 40% en 20%), maar doordat mavisten in overgrote meerderheid voor het mbo kiezen, is het mbo voor hen toch een belangrijker kanaal richting hbo dan het havo.

**Tabel 5.3 Doorstroom na het behalen van een diploma in het vbo, mavo en havo, leerlingen gestart in het voortgezet onderwijs in 1989 (in procenten van het aantal gediplomeerden)**

	vbo-gediplomeerden	mavo-gediplomeerden	havo-gediplomeerden
aantal gediplomeerden	100	100	100
<b>vervolgtrajecten</b>			
<b>mbo</b>			
instroom	51	75	20
w.v. diploma	31	53	16
w.v. instroom in hbo	4	15	7
<b>havo</b>			
instroom	–	15	–
w.v. diploma	–	10	–
w.v. instroom in hbo	–	7	–
<b>vwo</b>			
instroom	–	–	15
w.v. diploma	–	–	9
w.v. instroom in hbo	–	–	3
w.v. instroom in wo	–	–	4
<b>hbo</b>			
instroom	–	–	51
w.v. instroom in wo <sup>a</sup>	–	–	4

a Instroom in het wo na één jaar hbo en instroom in het wo na het behalen van een hbo-diploma.

Bron: CBS (VOCL'89) SCP-bewerking

Gezien de kleinere kans om vanuit het mbo naar het hbo door te stromen, is de verschuiving van het havo naar het mbo als mavo-vervolgopleiding op zich niet gunstig voor de doorstroom naar het hbo. Aan de andere kant is het de vraag of de doorstroom naar het hbo van havisten met een mavo-achtergrond, op hetzelfde niveau zou blijven indien mavisten massaal zouden doorstromen naar het havo. Gegeven de grote toeloop van mavisten naar het mbo, komt het vooral aan op goede mogelijkheden om door te stromen van mbo naar hbo.

De kans om met een vbo-diploma uiteindelijk in het hbo in te stromen is duidelijk geringer dan met een mavo-diploma (mavo-diploma: 15% via mbo-route + 7% via havo-route = 22%); niet meer dan 4 op de 100 vbo-gediplomeerden bereiken het hbo.

Havo-gediplomeerden kunnen de overstap naar een beroepsopleiding uitstellen door eerst nog een vwo-diploma te halen en zich op die manier te kwalificeren voor het wetenschappelijk onderwijs. Midden jaren negentig behaalde 9 op de 100 havo-gediplomeerden ook nog een vwo-diploma, 7 daarvan stroomden door naar het hoger onderwijs (3 naar hbo plus 4 naar wo).

Zo'n 4 op de 100 havisten volgde de alternatieve route naar het wetenschappelijk onderwijs, die loopt via de hbo-propedeuse of een hbo-diploma.<sup>7</sup>

Bij elkaar komen 10 op de 100 havo-gediplomeerden via ondoelmatige omwegen in het hbo aan (7 via havo-mbo-hbo en 3 via havo-vwo-hbo).<sup>8</sup>

#### 5.4.4 Van avo-route naar beroepskolom

In hoofdstuk 2 is het Nederlandse onderwijsstelsel vergeleken met andere Europese onderwijsstelsels.

Stelsels in landen met een corporatistische oriëntatie (Duitsland, Oostenrijk) kenmerken zich door een vroege studiekeuze, omvangrijk beroepsonderwijs op het middelbare niveau en een binair stelsel van hoger onderwijs (aparte sectoren van hoger onderwijs voor beroepsgerichte en wetenschappelijke opleidingen). In stelsels van andere landen wordt de schoolkeuze op een latere leeftijd gemaakt, ligt op het secundair niveau meer de nadruk op algemeen vormend onderwijs en is er één stelsel van hoger onderwijs.

In de corporatistische stelsels verloopt groei van de onderwijsdeelname vooral via het pad van het beroepsonderwijs (de 'beroepskolom'). Door de ruime mogelijkheden die deze stelsels bieden om op het middelbare niveau met een beroepskwalificatie uit te stromen, is de groei van de deelname aan het hoger onderwijs veelal gematigd. In stelsels met een latere schoolkeuze en meer nadruk op algemene vorming in het secundair onderwijs, is het algemene traject naar het hoger onderwijs belangrijker.

Het Nederlandse stelsel zoals dat zich in de jaren zeventig en tachtig heeft ontwikkeld, heeft een hybride karakter. Structuurkenmerken zoals de vroege schoolkeuze en het omvangrijke beroepsonderwijs op het middelbare niveau zijn trekken van corporatistische stelsels. Uitstel van de studiekeuze door een brugperiode en mogelijkheden om op te stromen en over te stappen binnen het algemene voortgezet onderwijs slijpen

de scherpste kanten van het corporatistische model af. Opstroom stimuleert jongeren om zich via het traject van het algemeen vormende onderwijs te kwalificeren voor het hoger onderwijs.

Als gevolg van de ontwikkelingen in de jaren negentig – minder overstapmogelijkheden binnen het algemeen voortgezet onderwijs – krijgt het Nederlandse stelsel meer en meer trekken van het corporatistische ideaaltype. De nadruk verschuift naar doorstroom en groei van onderwijsdeelname via de ‘beroepskolom’ (vmbo-mbo-hbo). Omdat daarbij eerder beroepskwalificaties worden verworven dan in het algemene traject, zal de doorstroom naar het hoger onderwijs zich waarschijnlijk gematigder ontwikkelen. De effecten lijken al zichtbaar in de, ook naar internationale maatstaven gemeten, gematigde ontwikkeling van het hoger onderwijs in de tweede helft van de jaren negentig (SCP 2001).

### 5.5 Kansenongelijkheid in het voortgezet onderwijs

Het streven naar gelijke onderwijskansen was een van de centrale elementen in het jarenlang gevoerde debat over de structuur en inrichting van het voortgezet onderwijs. De invoering van de Mammoetstructuur met zijn uitstel van studiekeuze (brugklassen) en zijn overstapmogelijkheden, had mede tot doel de gelijke kansen te bevorderen. In het plan voor een middenschool – één type voortgezet onderwijs voor alle 12-16-jarigen – werd het idee van uitstel van selectie nog verder doorgevoerd, mede uit het oogpunt de onderwijskansen van kinderen uit lagere herkomstmilieus te bevorderen. Uitstel van studie- en beroepskeuze was ook een van de doelstellingen achter de basisvorming, zij het dat het idee veel minder ver werd doorgevoerd dan in het oorspronkelijke middenschoolplan.

In het basisonderwijs manifesteren zich al vrij snel prestatieverschillen tussen kinderen uit verschillende milieus van herkomst, en tussen autochtone en allochtone leerlingen. Het prestatieniveau waarop jongeren uit verschillende herkomstmilieus zich melden aan de poorten van het voortgezet onderwijs loopt sterk uiteen. Op het gebied van taalvaardigheid kan het verschil tussen kinderen met lager en hoger opgeleide ouders, en tussen leerlingen van allochtone en autochtone herkomst oplopen tot bijna twee jaar (SCP 2001: 80-81). Bij de overgang naar het voortgezet onderwijs komen de verschillen in het eindniveau basisonderwijs tot uiting: leerlingen uit verschillende herkomstmilieus worden ongelijk verdeeld over de hogere en lagere schooltypen in het voortgezet onderwijs. Dit staat bekend als het *primaire effect* van het milieu van herkomst op de schoolkeuze in het voortgezet onderwijs (Boudon 1974). Er is daarnaast sprake van een *secundair milieu-effect* indien kinderen uit lagere milieus ook bij een gelijk prestatieniveau terechtkomen in lagere vormen van voortgezet onderwijs. Het totale effect van het herkomstmilieu op de verdeling van leerlingen over schoolsoorten in het voortgezet onderwijs ontstaat door optelling van het *primaire* en *secundaire milieu-effect*.



### 5.5.1 Sociaal milieu en schooltype

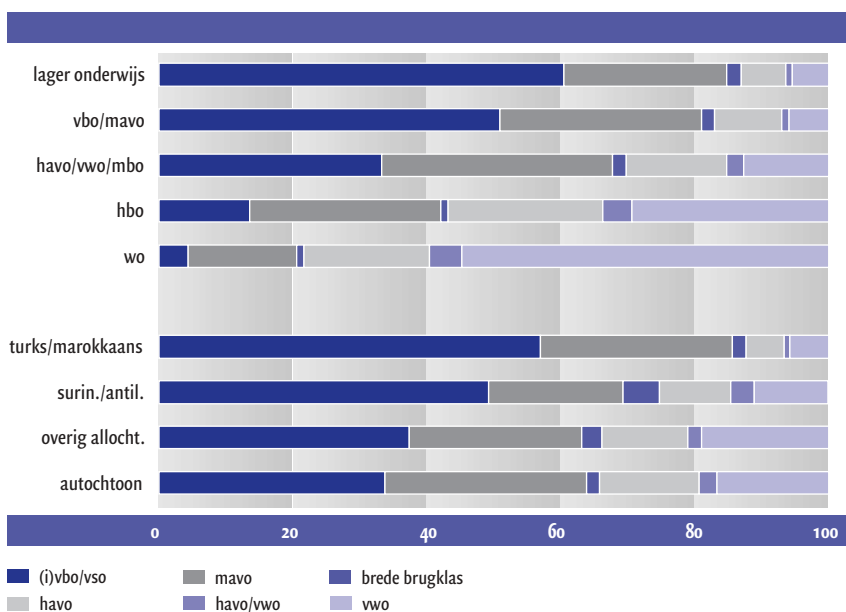
In de jaren zestig, nog voor de invoering van de Mammoetwet, waren verschillen in schoolkeuze tussen kinderen uit verschillende milieus zeker niet volledig te herleiden tot verschillen in het prestatieniveau waarmee die kinderen uit het lager onderwijs kwamen. Goed presterende kinderen uit lagere milieus stroomden veel minder door naar een hogere opleiding (toen nog een van de schoolsoorten van het vmo) dan even goed presterende kinderen uit hogere milieus; van de goed presterende leerlingen uit een laag milieu koos nog niet de helft voor een hoge opleiding, terwijl goed presterende kinderen uit een hoog milieu in overgrote meerderheid (85%) doorstroomde naar een hoge opleiding (CBS 1972). Het talent van kinderen uit lagere herkomstmilieus bleef nogal eens onbenut. De introductie van de brugperiode had mede tot doel het secundaire effect van het milieu van herkomst en daarmee het verlies aan talent te verminderen.

Vergelijking tussen verschillende jaargangen instromers in het voortgezet onderwijs maakt duidelijk dat het secundaire effect van het milieu van herkomst op de overgang naar het voortgezet onderwijs sinds de jaren zestig is afgenomen. De achterstand van meisjes op jongens sloeg om in een voorsprong (Cremers en Bakker 1994). Niettemin had het milieu van herkomst ook in het midden van de jaren negentig nog altijd een aanzienlijke invloed op de schoolkeuze in het voortgezet onderwijs. Wanneer in het derde leerjaar de stofwolken van de determinatie en selectie zijn opgetrokken, komen nog steeds grote verschillen tevoorschijn (figuur 5.10). Van kinderen met hoger opgeleide ouders volgt ruim de helft (hoogst opgeleide ouder heeft hbo-niveau) tot driekwart (hoogst opgeleide ouder heeft academisch niveau) een havo- of vwo-opleiding. In vergelijking daarmee zijn kinderen van laagopgeleide ouders maar mondjesmaat vertegenwoordigd in het havo en vwo (13% indien hoogst opgeleide ouder niet meer dan basisonderwijs heeft voltooid, 17% indien hoogst opgeleide ouder lbo/mavo heeft voltooid).

Ook het verschil tussen leerlingen van autochtone en allochtone herkomst is aanzienlijk. Leerlingen met een Turkse/ Marokkaanse achtergrond zijn in meerderheid (bijna 60%) in het vbo te vinden en weten maar zelden tot het havo/vwo door te dringen (12%). De verdeling van de Surinaamse/Antilliaanse leerlingen lijkt meer op die van de autochtone leerlingen; zij nemen een positie in halverwege de autochtone leerlingen en de leerlingen van Turkse/Marokkaanse herkomst.

Bij leerlingen van allochtone herkomst doet zich bij de overgang naar het voortgezet onderwijs een gespiegelde variant voor van het secundaire effect van het milieu van herkomst. Waar autochtone leerlingen van lager opgeleide ouders bij een gelijke prestatieniveau, zeker in het verleden, nogal eens in een lagere vorm van voortgezet onderwijs terecht kwamen, volgen leerlingen van allochtone herkomst vaak een hogere opleiding dan op grond van hun prestaties in het basisonderwijs zou worden verwacht. Dit is terug te voeren op de al eerder gesignaleerde overadvisering van allochtone leerlingen, een praktijk die de laatste jaren overigens is verminderd (Tesser en Iedema 2001).

**Figuur 5.10** Positie in leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs, naar opleidingsniveau van de hoogst opgeleide ouder en naar herkomst, 1995-1996<sup>a</sup> (in procenten)



a Leerlingen uit het VOCL-cohort 1993 zaten in 1995/'96 of in het geval van doublure, in 1996/'97 in de derde klas.

Bron: CBS (VOCL'93) SCP-bewerking

Dat de schoolkeuze in het voortgezet onderwijs nog altijd sterk samenhangt met het milieu van herkomst, is een gevolg van het feit dat het aanvangsniveau waarop kinderen in het voortgezet onderwijs instromen nog steeds sterk verschilt tussen verschillende herkomstmilieus. Volgens vergelijkingen tussen de lichten die in 1966, 1976, 1983, 1989 en 1993 in het voortgezet onderwijs van start gingen, is de correlatie tussen het ouderlijke opleidingsniveau en het prestatieniveau aan het eind van het basisonderwijs nagenoeg onveranderd gebleven (Talsma 1995; Sinkeldam 1997). De samenhang tussen het prestatieniveau en het beroep van de vader nam wel enigszins af.

Mede dankzij de verzwakking van het secundaire effect van het milieu van herkomst, vermindert sinds de jaren zestig het totale effect van het milieu van herkomst (het primaire en het secundaire tezamen) op de schoolkeuze in het voortgezet onderwijs. Die afname deed zich vooral voor na de introductie van de Mammoetwet (Cremers en Bakker 1994). In de periode daarna (eind jaren zeventig en de jaren tachtig) is de afname minder duidelijk (het effect van het beroep van de vader verminderde, dat van de opleiding van de vader niet).

### 5.5.2 Basisvorming en kansenongelijkheid

Bevordering van uitstel van studiekeuze, mede met het oog op gelijkheid van onderwijskansen, was een van de doelstellingen achter de invoering van de basisvorming. Met gegevens uit de schoolloopbaanonderzoeken onder leerlingen gestart vóór (1989/90) en net na (1993/94) de invoering van de basisvorming kan worden nagegaan of de ongelijkheid van onderwijskansen met de basisvorming is verminderd. Tabel 5.4 vergelijkt bij beide instroomgeneraties de samenhang tussen de positie in het voortgezet onderwijs drie, vier, vijf en zes jaar na instroom, en het geslacht en milieu van herkomst. Omdat steeds meer leerlingen van start gaan in brugklassen van twee of meer schoolsoorten, waar het niveau moeilijk is vast te stellen, is de positie in het derde jaar als startpunt gekozen. De positie in het onderwijs is geschaald volgens de leerjarenladder (Bosker et al. 1985) en is vervolgens geschat als functie van het geslacht, de twee herkomstvariabelen (opleiding en beroep ouders) en het advies en het prestatieniveau bij aanvang van het voortgezet onderwijs. In lijn met de eerder aangehaalde vergelijkingen tussen oudere cohorten, is het geboorteland van de leerling buiten beschouwing gebleven (voor gegevens over de loopbaan van allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs zie Tesser et al. 1999, en Tesser en Iedema 2001).

In eerste instantie is een model geschat met alleen het geslacht en de herkomstvariabelen als voorspellers, daarna zijn in een tweede stap het advies en het prestatieniveau toegevoegd.

De schattingsresultaten in het bovenste deel van tabel 5.4 (het model met alleen het geslacht en de twee herkomstvariabelen) maken duidelijk dat naast het opleidingsniveau van de ouders ook hun beroepsgroep van invloed is op het niveau van het onderwijs dat in derde leerjaar gevolgd wordt. De invloed van het ouderlijke opleidingsniveau is sterker dan die van het beroep.<sup>9</sup> Verder komt de reeds gesignaleerde voor-sprong van meisjes naar voren.

In het verdere verloop – zie de positie in het vierde, vijfde en zesde jaar na instroom – nemen de verschillen tussen jongens en meisjes en tussen leerlingen met lager en hoger opgeleide ouders iets toe (van het vierde op het vijfde jaar is een uitzondering).

Vergelijking van de coëfficiënten gevonden voor de cohorten 1989 en 1993 maakt duidelijk dat noch de invloed van het opleidingsniveau van de ouders, noch die van de beroepsgroep van de vader in 1993 is verminderd tussen 1989 en 1993. Als er al sprake is van een verandering, dan is dat een lichte toename van de invloed van de opleiding van de ouders. Ook het effect van het geslacht is iets groter in het meer recente cohort.

**Tabel 5.4 Samenhang tussen het geslacht, het milieu van herkomst, het advies, het prestatie-niveau en het bereikte onderwijsniveau<sup>a</sup> in het derde, vierde, vijfde en zesde jaar, leerlingen ingestroomd in 1989 en 1993 (ongestandaardiseerde regressiecoëfficiënten en tussen haakjes de standaardfouten; gekleurde, cursieve coëfficiënten zijn niet significant)**

	positie jaar 3	positie jaar 4	positie jaar 5	positie jaar 6
<b>I model met geslacht en herkomstvariabelen</b>				
meisjes t.o.v. jongens				
1989	0,21 (0,02)	0,24 (0,02)	0,28 (0,02)	0,37 (0,02)
1993	0,26 (0,02)	0,27 (0,02)	0,26 (0,02)	0,39 (0,02)
opleidingsniveau van de ouders (hoogste opleiding; 1-6)				
1989	0,34 (0,01)	0,35 (0,01)	0,32 (0,01)	0,37 (0,01)
1993	0,36 (0,01)	0,37 (0,01)	0,33 (0,01)	0,41 (0,01)
beroepsgroep (1-6)				
1989	0,09 (0,01)	0,09 (0,01)	0,07 (0,01)	0,09 (0,01)
1993	0,09 (0,01)	0,09 (0,01)	0,07 (0,01)	0,09 (0,01)
percentage verklaarde variantie				
1989	19	18	14	15
1993	20	20	15	18
<b>II model met geslacht, herkomstvariabelen, advies en prestatieniveau bij aanvang</b>				
meisjes t.o.v. jongens				
1989	0,13 (0,01)	0,04 (0,01)	0,15 (0,01)	0,22 (0,02)
1993	0,15 (0,01)	0,03 (0,01)	0,11 (0,01)	0,19 (0,02)
opleidingsniveau van de ouders (hoogste opleiding; 1-6)				
1989	0,07 (0,01)	0,01 (0,01)	0,02 (0,01)	0,05 (0,01)
1993	0,07 (0,01)	0,02 (0,00)	0,05 (0,01)	0,08 (0,01)
beroepsgroep (1-6)				
1989	0,02 (0,00)	0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)	0,01 (0,00)
1993	0,02 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,01 (0,00)
advies van de basisschool				
1989	0,66 (0,01)	0,03 (0,01)	-0,09 (0,01)	-0,03 (0,01)
1993	0,65 (0,01)	0,03 (0,01)	-0,02 (0,01)	0,03 (0,01)
prestatieniveau bij aanvang voortgezet onderwijs				
1989	0,22 (0,01)	0,06 (0,01)	0,14 (0,01)	0,22 (0,01)
1993	0,26 (0,01)	0,06 (0,01)	0,11 (0,01)	0,17 (0,01)
bereikte niveau in het derde jaar				
1989		0,93 (0,01)	0,83 (0,01)	0,80 (0,01)
1993		0,91 (0,01)	0,72 (0,01)	0,73 (0,01)
percentage verklaarde variantie				
1989	69	86	63	58
1993	71	87	63	59

a Geschaald volgens de leerjarenladder.

Bron: CBS (VOCL'89, VOCL'93) SCP-bewerking

In het tweede model zijn het prestatieniveau bij aanvang van het voortgezet onderwijs, het schooladvies en – voor de positie in het vierde, vijfde en zesde jaar – de positie in het derde jaar aan het model toegevoegd. Vergelijking met het eerste model maakt duidelijk dat de samenhang tussen het schooltype waarin de leerlingen na de brugperiode worden geplaatst (positie leerjaar 3) en het milieu van herkomst grotendeels is terug te voeren op prestatie- en adviesverschillen. De effecten van de herkomstvariabelen zijn aanzienlijk verzwakt ten opzichte van het eerste model; van de coëfficiënten van het opleidingsniveau en het beroep van de ouders blijft nog maar ongeveer een vijfde over. Het secundaire effect van het milieu van herkomst is dus maar voor een klein deel verantwoordelijk voor de milieverschillen die in het derde jaar van het voortgezet onderwijs zichtbaar worden.

Het effect van het geslacht neemt minder sterk af na toevoeging van het prestatieniveau en het advies, en de voorsprong van meisjes op jongens is dus maar ten dele te herleiden tot het gemiddeld hogere advies van meisjes. Meisjes komen ook bij een gelijk advies met een hoger niveau uit de fase van determinatie en selectie dan jongens.

Het advies is de belangrijkste voorspeller van de positie in leerjaar 3; de invloed van het prestatieniveau – voorzover al niet in het advies tot uitdrukking gebracht – is geringer, maar nog wel veel groter dan de invloed van de herkomstvariabelen.

De effecten van het prestatieniveau bij aanvang en van het geslacht zijn bij de instroomlichting 1993 iets sterker dan bij hun voorgangers uit 1989. Het secundaire effect van de herkomstvariabelen bleef ongewijzigd. De introductie van de basisvorming heeft dus vooralsnog niet geleid tot het verder terugdringen van het secundaire effect van het milieu van herkomst in de fase van determinatie en selectie.

De resultaten van het tweede model voor de positie in het vierde, vijfde en zesde jaar bevestigen dat het milieu van herkomst (het opleidingsniveau van de ouders) ook na de definitieve schoolkeuze (de positie in leerjaar 3) nog invloed heeft op het verloop van de schoolloopbaan. Ook nadat de positie in het derde jaar in het model is opgenomen, heeft het opleidingsniveau van de ouders nog altijd invloed op het niveau in het vierde, vijfde en zesde jaar. Wel zijn de milieverschillen bij de positie in het vijfde en zesde jaar grotendeels toe te schrijven aan de verschillen die al in het derde jaar zichtbaar zijn. Secundaire milieu-effecten in de periode na het derde jaar doen zich bovendien vooral voor in het lagere segment van het voortgezet onderwijs. Bij leerlingen in het havo en vwo heeft het milieu van herkomst niet of nauwelijks invloed op de loopbaan na het derde jaar, bij de leerlingen in het vbo en mavo is die er invloed er wel (resultaat niet in tabel 5.4). Dit heeft onder andere te maken met de grotere kans op uitval voor kinderen met lager opgeleide ouders.

Het effect van de opleiding van de ouders op de loopbaan na het derde jaar is in het cohort 1993 groter dan in het cohort 1989.

Opvallend is verder dat het advies na het derde jaar niet veel invloed meer heeft op de verdere loopbaan, terwijl het effect van het prestatieniveau bij aanvang met de jaren toeneemt. Waar het eerste deel van de schoolloopbaan sterk wordt gedomineerd door het advies, krijgt in het tweede deel het prestatieniveau waarop de leerling is ingestroomd steeds meer voorspellende waarde.

De vergelijking van de cohorten 1989 en 1993 wijst al met al niet op een vermindering van de kansongelijkheid na de invoering van de basisvorming. Natuurlijk hadden de scholen nog maar weinig ervaring opgedaan met de basisvorming toen het cohort 1993 van start ging. Wellicht kwam de lichte 1993 te vroeg om al effecten van de basisvorming te kunnen zien. Ook is een periode van vier jaar hoe dan ook erg kort om veranderingen te realiseren en om verschuivingen waar te nemen. De geringe veranderingen die zijn te bespeuren gaan eerder in de richting van meer dan van minder ongelijkheid. Gezien de manier waarop de basisvorming is ingevoerd (de invulling hangt af van het schooltype) is er niet veel reden om te verwachten dat de operatie uiteindelijk een positievere invloed op de kansgelijkheid heeft gehad dan blijkt uit de lotgevallen van het cohort 1993.

De eerder aangehaalde vergelijking tussen schoolloopbaanonderzoeken gehouden in de jaren zestig, zeventig en tachtig wijst op een dalende invloed van het herkomstmilieu op de loopbaan in het voortgezet onderwijs – zij het dat die daling zich met name in het begin van die periode voltrok – die in de jaren tachtig vervolgens stagneerde. Ook de vergelijking tussen de instroomcohorten 1989 en 1993 wijst op stagnatie. Dit zou kunnen betekenen dat de langetermijntrend van afnemende invloed van het herkomstmilieu op de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs, die over de loop van de twintigste eeuw is vastgesteld (zie bv. Rijken en Ganzeboom 1997), tot stilstand komt. Ook de analyse van Rijken en Dronkers (2001) wijst op een stagnatie van de langetermijntrend bij de jongere cohorten. De resultaten van de vergelijking tussen 1989 en 1993 past in dit beeld. Of de (lichte) tekenen van een toenemende ongelijkheid tussen de cohorten 1989 en 1993 meer zijn dan een incidentele schommeling, zal moeten blijken uit het materiaal dat de komende jaren beschikbaar komt in het kader van het schoolloopbaanonderzoek 1999.<sup>10</sup>

### 5.5.3 Scholengemeenschapsvorming en kansongelijkheid

De basisvorming bracht niet alleen inhoudelijke vernieuwing. De invoering is gepaard gegaan met schaalvergroting en de vorming van scholengemeenschappen. Steeds meer leerlingen gaan van start in scholengemeenschappen waar de studiekeuze kan worden uitgesteld tot het tweede of het derde jaar. Indien uitstel van studiekeuze daadwerkelijk gunstig is voor de onderwijskansen van leerlingen uit kansarme milieus, zou de vorming van scholengemeenschappen een gunstige invloed moeten hebben gehad op de gelijkheid van kansen. Toen het cohort 1993 van start ging, kwam de schaalvergroting nog maar net op gang. Wellicht kwam het onderzoek te vroeg om een

eventueel positief effect van scholengemeenschapsvorming waar te nemen. Bovendien zijn steeds meer scholengemeenschappen overgegaan op smalle (twee schoolsoorten omvattend) en soms ook categorale brugklassen. Daarmee wordt weer een zekere afbreuk gedaan aan het uitstel van studiekeuze.

De beschikbare evaluatiegegevens geven niet direct uitsluitsel over de vraag of de vorming van scholengemeenschappen de gelijkheid van onderwijskansen heeft bevorderd. Wel geeft het evaluatieonderzoek inzicht in het effect van de groeperingsvorm in de brugklas. Leerlingen die in smalle en in brede brugklassen worden geplaatst, stromen vaker op naar een hoger dan het geadviseerde type onderwijs dan leerlingen in categorale brugklassen. Weliswaar is ook de kans op afstroom groter in heterogene brugklassen, maar het positieve effect overheerst: leerlingen gestart in smalle en brede brugklassen bereiken na een aantal jaren een hogere positie in het onderwijs dan leerlingen in gestart in categorale klassen (Van der Werf et al. 1999). Met name het starten in een brugklas waarin een hoger dan het geadviseerde type onderwijs aanwezig is, pakt positief uit. Het is evenwel nog maar de vraag of de grotere kans op op- en afstroom in heterogene brugklassen ook voordelig is voor leerlingen uit kansarme milieus. In het algemeen geldt dat de kans op opstroom groter, en de kans op afstroom kleiner is naarmate de ouders hoger zijn opgeleid. Voor kinderen van hoger opgeleide ouders is het saldo van op- en afstroom positief, voor kinderen van lager opgeleide ouders negatief (Van der Werf et al. 1999: 88). Of dit verschil in de balans van op- en afstroom zich ook in die mate binnen heterogene brugklassen voordoet, is onzeker. Dat heterogene brugklassen kansengelijkheid bevorderen staat in ieder geval niet op voorhand vast.

#### 5.5.4 Stapelen en kansengelijkheid

De mogelijkheid om opleidingen in het voortgezet onderwijs te stapelen, die eind jaren zestig met de Mammoetwet werd geïntroduceerd, bood met name leerlingen uit lagere milieus een kans om alsnog tot de hogere schooltypen door te dringen. Ook in de jaren negentig waren stapeltrajecten belangrijker voor leerlingen met lager opgeleide ouders dan voor leerlingen met hoger opgeleide ouders. Tabel 5.5 geeft inzicht in de routes die leerlingen uit verschillende herkomstmilieus in de jaren negentig hebben gevolgd naar het havo- en vwo-diploma. Tevens is het herkomstmilieu weergegeven van leerlingen die verschillende routes naar het hbo hebben gevolgd. Dit om te bezien in hoeverre de route via de beroepskolom fungeert als alternatief voor leerlingen uit lagere herkomstmilieus. Onderscheiden worden *directe trajecten* (rechtstreeks naar een havo-diploma, rechtstreeks naar een vwo-diploma, instroom in het hbo met voorafgaand alleen een havo- of vwo-diploma), *avo-stapelroutes* (mavo-havo, havo-vwo) en de route via de *beroepskolom*. (vbo/mavo-mbo-hbo en de omweg havo-mbo-hbo).

**Tabel 5.5 Trajecten naar diploma's in het voortgezet onderwijs en voorafgaand aan instroom in het hbo in de jaren negentig (in procenten)**

	havo-diploma	vwo-diploma	hbo-instroom
<b>direct toegangstraject<sup>a</sup></b>			
ouders laagopgeleid	76	86	42
ouders middelbaar opgeleid	80	88	47
ouders hoger opgeleid	82	90	59
<b>avo-stapeltraject<sup>b</sup></b>			
ouders laagopgeleid	24	14	13
ouders middelbaar opgeleid	20	12	12
ouders hoger opgeleid	18	10	14
<b>beroepskolom (vbo/mavo-mbo)</b>			
ouders laagopgeleid	–	–	38
ouders middelbaar opgeleid	–	–	34
ouders hoger opgeleid	–	–	21
<b>beroepskolom (havo-mbo)</b>			
ouders laagopgeleid	–	–	8
ouders middelbaar opgeleid	–	–	8
ouders hoger opgeleid	–	–	6
<b>totaal</b>			
ouders laagopgeleid	100	100	100
ouders middelbaar opgeleid	100	100	100
ouders hoger opgeleid	100	100	100

a Havo-diploma zonder voorafgaand een mavo-diploma; vwo-diploma zonder een havo-diploma; hbo-instroom met alleen een havo- of een vwo-diploma.

b Havo-diploma voorafgegaan door een mavo-diploma; vwo-diploma voorafgegaan door een havo-diploma; hbo-instroom voorafgegaan door een mavo- en havo-diploma of door een havo- en vwo-diploma.

Bron: CBS (VOCL'89) SCP-bewerking

Over het geheel genomen hebben leerlingen vaker een direct toegangstraject gevolgd naarmate de ouders hoger opgeleid zijn. Dat geldt zowel voor het behalen van het havo- en vwo-diploma als voor de instroom in het hbo. De avo-stapeltrajecten naar het havo- en vwo-diploma zijn relatief belangrijk voor leerlingen met lager opgeleide ouders. Zij worden meer dan leerlingen met hoger opgeleide ouders, getroffen door het verdwijnen van deze trajecten. De verschillen zijn echter niet bijzonder groot; ook voor kinderen met lager opgeleide ouders is de directe route naar het havo- of vwo-diploma verreweg het belangrijkste.

De gegevens over de routes naar het hbo maken duidelijk dat de beroepskolom juist voor leerlingen met lager opgeleide ouders een belangrijk alternatief is voor het havo/vwo-traject. Bijna 40% van de hbo-instroom met lager opgeleide ouders heeft de vbo/mavo-mbo route gevolgd. Het belangrijker worden van de beroepskolom is dus niet zeker niet in het nadeel van leerlingen met lager opgeleide ouders.



### 5.5.5 Ongelijkheid en groei van onderwijsdeelname

Naast veranderingen in kansenongelijkheid bij overgangen in het onderwijs speelt ook de onderwijsexpansie als zodanig een rol in de vermindering van ongelijkheid van onderwijskansen. Met de groei van de onderwijsdeelname neemt het effect van vroege overgangen in de schoolloopbaan (zoals de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs) op het eindniveau af (Mare 1981). Door de groei van onderwijsdeelname bereiken steeds meer leerlingen latere overgangen in het onderwijs, waar de invloed van het milieu van herkomst op het verdere vervolg van de schoolloopbaan niet meer zo groot is. Onderwijsexpansie als zodanig draagt daardoor bij aan een vermindering van kansenongelijkheid. De laatste jaren neemt het groeitempo van de Nederlandse onderwijsdeelname echter af (SCP2001). Een verdere reductie van kansenongelijkheid zal daardoor meer gaan afhangen van een afname van milieuspecifieke selectie bij de overgangen in het onderwijs.

## 5.6 Samenvatting en conclusies

In het voortgezet onderwijs van de jaren negentig hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan, zowel onderwijsinhoudelijk (basisvorming, vmbo, tweede fase en studiehuis), als in het scholenaanbod (fusies en schaalvergroting). Tegen die achtergrond is in dit hoofdstuk een aantal ontwikkelingen in de leerlingstromen en schoolloopbanen in kaart gebracht.

### *De overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs; stijgende adviezen maar geen stijgende prestaties*

Het niveau van de adviezen waarmee leerlingen zich melden bij de poorten van het voortgezet onderwijs is in de jaren negentig toegenomen. Eind jaren negentig krijgt de inmiddels helft van alle kinderen een havo-advies of hoger (incl. het gemengde mavo/havo-advies). Verder krijgen steeds meer kinderen een gemengd advies, mede in reactie op de groei van het aantal scholengemeenschappen. De stijging van de adviezen die door de basisschool worden verstrekt, is niet gepaard gegaan met een toename van het prestatieniveau. De beschikbare gegevens wijzen eerder op een lichte daling van de CITO-eindscore, in ieder geval in het tweede deel van de jaren negentig. Recentelijk is de CITO-eindscore overigens weer gestegen. Onduidelijk is hoe het niveau zich op een wat langere termijn heeft ontwikkeld.

Door de combinatie van stijgende adviezen en enigszins dalende prestaties komt de verhouding tussen prestaties en adviezen onder druk staan. Bij eenzelfde prestatieniveau worden geleidelijk aan steeds hogere adviezen verstrekt. Terwijl de aandacht voor de overadvisering van allochtone leerlingen tot een meer realistische benadering van deze leerlingen heeft geleid, namen de adviezen aan autochtone leerlingen toe zonder dat daar een stijgend prestatieniveau tegenover stond.

### *Exit brede brugklas*

Als gevolg van de fusies en de vorming van scholengemeenschappen worden leerlingen in het eerste jaar van het voortgezet onderwijs steeds minder vaak in categorale (één schoolsoort omvattende) klassen geplaatst. Aan de andere kant is ook de brede, drie of meer schoolsoorten omvattende brugklas duidelijk op zijn retour. Zat begin jaren negentig nog bijna 20% van de eersteklassers in een brede brugklas, eind jaren negentig was dat gezakt tot onder de 5%. De smalle, twee schoolsoorten omvattende brugklas is het dominante model geworden: eind jaren negentig zaten twee op de drie brugklassers in een klas met twee schoolsoorten. Dit ondanks het groeiende aantal leerlingen dat vestigingen met drie of meer schoolsoorten bezoekt. De samenstelling van de brugklas is steeds losser komen te staan van de samenstelling van het onderwijsaanbod in een school. In veel gevallen duurt de periode van heterogene groepering niet meer dan één jaar. In het cohort 1993 daalde bij de overgang van de eerste naar de tweede klas het percentage leerlingen in een heterogene groep van 58% naar 33%.

### *Door de toegenomen afstroom wordt het stijgende niveau van de adviezen deels tenietgedaan*

Doordat steeds minder kinderen al in het eerste jaar in categorale klassen worden geplaatst, is het lastig om het niveau waarop leerlingen in het voortgezet onderwijs van start gaan door de tijd heen te vergelijken. Niettemin is duidelijk dat het aantal leerlingen dat wordt geplaatst in brugklassen met uitzicht op de hogere vormen van voortgezet onderwijs, is toegenomen (brugklassen waarin tenminste havo, en eventueel ook vwo is vertegenwoordigd). Eind jaren negentig was maar liefst 60% in een dergelijke klas te vinden. Als in het derde leerjaar het proces van determinatie en selectie is afgerond, belandt uiteindelijk toch maar een minderheid in het havo of vwo. Veel leerlingen komen na de determinatie in een lagere dan geadviseerde vorm van onderwijs terecht of, bij een gemengd advies, in de laagste van de geadviseerde schoolsoorten. Het aantal kinderen dat afstroomt ten opzichte van het advies nam toe, zodat de stijging van de adviezen in de loop der tijd ten dele werd gecorrigeerd. Overigens is ook het aantal kinderen dat opstroomt ten opzichte van het advies toegenomen, maar de afstroom nam sterker toe dan de opstroom.

De toename van de afstroom is gepaard gegaan met een daling van het zittenblijven in de eerste leerjaren. Die daling was mede een gevolg van de verblijfsduurbepanking die voor het vbo en mavo is ingevoerd.

### *Minder zittenblijven en meer op- en afstroom in scholengemeenschappen*

De vorming van scholengemeenschappen heeft de daling van het zittenblijven en de toenemende op- en afstroom in het voortgezet onderwijs waarschijnlijk bevorderd. Daar waar, zoals in categorale scholen, de mogelijkheid ontbreekt om binnen de eigen vestiging af te stromen, blijven leerlingen vaker zitten in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. Kan er wel worden afgestroomd binnen de eigen vestiging, dan is het aantal zittenblijvers lager en stromen leerlingen vaker af ten opzichte van hun advies.

Eenzelfde verschijnsel doet zich voor bij het opstromen ten opzichte van het advies; als opstroom binnen de vestiging mogelijk is, komen leerlingen vaker boven hun advies uit.

Met het oog op het bereiken van een hoog niveau, hebben leerlingen baat bij plaatsing in klassen waarin naast het geadviseerde schooltype ook een hoger schooltype is vertegenwoordigd.

### *De deelname aan zorgvoorzieningen én aan havo en vwo neemt toe*

Het aantal kinderen dat uiteindelijk wordt toegelaten tot het havo en vwo neemt jaar in jaar uit toe. Zat midden jaren tachtig 27% van de derdeklassers in het havo of vwo, eind jaren negentig is dat opgelopen tot 35%. Aan de andere kant groeide ook het aantal kinderen dat wordt opgevangen in voorzieningen die extra zorg bieden (leerweg-ondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs, voorheen voortgezet speciaal onderwijs en individueel beroepsonderwijs). Het aantal leerlingen in het mavo nam af. Er tekent zich dus een zekere polarisatie af, waarbij het middenniveau krimpt en de uiteinden van de verdeling (zorgleerlingen én havo/vwo-leerlingen) aan gewicht winnen.

### *Leerjaar 3 tot het diploma: alleen nog afstroom*

Ook vanaf leerjaar 3 nam in het eerste deel van de jaren negentig het zittenblijven af. Aan het van oudsher hoge percentage zittenblijvers in havo-4 (17% à 19%) ging die daling echter voorbij. De introductie van het studiehuis eind jaren negentig veroorzaakte een, waarschijnlijk eenmalige, daling van het aantal zittenblijvers in het havo; twijfelgevallen kregen de kans het studiehuis voor te blijven. Het aantal leerlingen dat na het derde leerjaar nog van schoolsoort wisselt, is niet zo groot. Als er al wordt overgestapt, dan is dat voornamelijk in neerwaartse richting. Afstroom uit het vwo komt wat vaker voor dan uit het havo en mavo, en is bovendien enigszins toegenomen. De laatste jaren neemt het aantal leerlingen toe dat vanuit het havo zonder diploma overstapt naar het mbo. Waarschijnlijk is dit te wijten aan de verzwaring van de bovenbouw van het havo als gevolg van de invoering van de profielen en het studiehuis.

### *Het bereikte niveau: stagnatie groei aantal vwo-diploma's en stagnatie daling uitval*

De daling van de uitval uit het voortgezet onderwijs (het ongediplomeerd schoolverlaten) die in het begin van de jaren negentig optrad, is in het midden van de jaren negentig gestagneerd. Rond de 10% van een lichter verlaat het voortgezet onderwijs zonder enig diploma. Ondanks het feit dat steeds meer kinderen kiezen voor de hogere vormen van voortgezet onderwijs (havo, vwo), stagneert de laatste jaren de groei van aantal vwo-diploma's. Dit heeft te maken met de afgenomen doorstroom van havo-gediplomeerden naar het vwo en daarnaast met de licht toegenomen afstroom vanuit de hogere jaren van het vwo.

### *Meer doelmatigheid en minder stapelen, de selectie krijgt steeds meer een definitief karakter*

De mogelijkheid om na het behalen van een diploma vlot door te stromen naar een hoger schooltype was een van de vernieuwingen die met de Mammoetwet werden geïntroduceerd. Vooral de doorstroom van het mavo naar het havo was al snel populair. In een iets latere fase kwam ook de overstap van het havo naar het vwo op gang. Onder invloed van het beleid gericht op stroomlijning van leerwegen, nam het stapelen in de jaren negentig sterk af. Maakte aan het begin van het decennium nog 17% (mavo) à 19% (havo) van de gediplomeerden de overstap naar een hogere schoolsoort, aan het eind van de jaren negentig is dat nog maar 11% (mavo) à 7% (havo). Naast de nadruk op doelmatigheid en stroomlijning zijn ook de vernieuwingen van de bovenbouw van havo en vwo verantwoordelijk voor deze ontwikkeling. Door de krimp van de gediplomeerde doorstroom binnen het voortgezet onderwijs krijgen de determinatie en schoolkeuze steeds meer een definitief karakter.

### *Het mavo is opgenomen in de beroepskolom*

Door de sterke vermindering van de gediplomeerde doorstroom binnen het voortgezet onderwijs, gaat ook de mogelijkheid verloren om vanuit het mavo middels het stapelen toegang te krijgen tot het hoger onderwijs. De mavo-scholier met ambities richting hoger onderwijs is nu aangewezen op een lange mbo-opleiding als toegang tot het hbo. Het aantal mavisten dat via het mbo uiteindelijk het hbo bereikte was midden jaren negentig al groter dan het aantal dat daar via de mavo-havo-route aankwam. Echter, de kans op doorstroming naar het hbo via de mbo-route is geringer dan via de mavo-havo-route. Het verdwijnen van de havo-route kan er dus toe leiden dat op den duur minder mavisten in het hbo instromen; mogelijk neemt echter de mbo-hbo-doorstroom toe, nu de mavo-havo-route steeds meer op de achtergrond raakt. Omdat de toetreding tot arbeidsmarkt vanuit het mbo een reële optie is, zal de mbo-hbo-doorstroom echter niet zo snel een hoog niveau bereiken.

Het verdwijnen van de doorstroom naar het havo past bij de integratie van het mavo en het vbo in het vmbo. In de organisatie van het aanbod (hoofdstuk 4) is het mavo echter nog altijd meer op het havo en vwo dan op het vbo gericht.

### *Geen toename van gelijke kansen na invoering van de basisvorming*

Op het moment dat leerlingen de basisschool verlaten, bestaan er al grote verschillen in prestatieniveau tussen kinderen uit verschillende herkomstmilieus. De verdeling van leerlingen over de verschillende schooltypen van het voortgezet onderwijs hangt dan ook samen met het milieu van herkomst. Het resultaat is dat kinderen van lager opgeleide ouders in de jaren negentig maar mondjesmaat doordringen tot het havo en vwo, afgemeten aan de positie in de derde klas van het voortgezet onderwijs: 13% indien de hoogst opgeleide ouder alleen lager onderwijs heeft voltooid, 17% indien de hoogst opgeleide ouder lbo/mavo heeft voltooid. Van kinderen met hoger opgeleide ouders volgt de helft (hoogst opgeleide ouder heeft hbo voltooid) tot driekwart (hoogst

opgeleide ouder heeft academisch niveau) een havo- of vwo-opleiding. De ongelijke verdeling in het voortgezet onderwijs is voor een groot deel, maar niet volledig, te herleiden tot prestatieverschillen aan het einde van het basisonderwijs. Ook bij een gelijk prestatieniveau komen kinderen van hoger opgeleide ouders vaker in hogere opleidingen terecht dan kinderen van lager opgeleide ouders.

Het herkomstmilieu is ook van invloed op het verdere verloop van de loopbaan in het voortgezet onderwijs; bij een gelijke positie in het derde jaar bereiken leerlingen met hoger opgeleide ouders zes jaar na instroom een hoger onderwijsniveau dan leerlingen met lager opgeleide ouders. Dit laatste doet zich overigens vooral voor in de lagere schoolsoorten van het voortgezet onderwijs. Vanuit het havo/vwo is er geen noemenswaardig verschil tussen kinderen van lager en hoger opgeleide ouders.

De kortetermijnvergelijking tussen generaties leerlingen die kort vóór en na de invoering van de basisvorming in het voortgezet onderwijs van start zijn gegaan, wijst niet op een positieve invloed van de basisvorming op de gelijkheid van onderwijskansen. Over de wat langere termijn gezien (jaren zestig - jaren negentig) is de invloed van het herkomstmilieu op de keuze voor de verschillende vormen van voortgezet onderwijs verminderd, maar vanaf de jaren tachtig lijkt die daling te stagneren.

Leerlingen uit kansarme milieus worden meer dan anderen getroffen door de stroomlijning van de schoolloopbanen. Zij behaalden wat vaker dan leerlingen van hoger opgeleide ouders via stapeling van opleidingen een havo- of vwo-diploma. Deze tweede kans vervalt steeds meer. Het komt er voor deze leerlingen nu op aan nog meer de mogelijkheden van de 'beroepskolom' uit te buiten om door te stromen naar hogere onderwijsniveaus.

## Noten

- 1 Het aantal ontbrekende waarnemingen is in 1999 relatief groot, en vooral lage adviezen lijken te ontbreken (Kuyper en Van der Werf 2001). Het percentage hogere adviezen (mavo/havo, havo en hoger) in het cohort 1999 komt overigens goed overeen met de waarneming in een ander onderzoek, het Prima-cohortonderzoek 1998/99. Een afwijking treedt op bij de vbo- en de vbo/mavo-adviezen; het Prima-onderzoek telt meer leerlingen met een vbo-advies en minder met het gemengde vbo/mavo-advies (het gemengde vbo/mavo-advies is in figuur 5.1 toegedeeld aan het mavo-niveau, het hoogste van de schoolsoorten). De som van vbo- en vbo/mavo-adviezen komt goed overeen in beide bestanden.
- 2 Niet in alle gevallen is de ordening duidelijk: vbo/mavo/havo/vwo ten opzichte van mavo/havo, vbo/mavo/havo ten opzichte van mavo.
- 3 Om de structuur van een vestiging van een school (de aanwezige vormen van voortgezet onderwijs) vast te stellen, is nagegaan welke typen leerlingen aanwezig zijn in een vestiging: alleen brugklassers, alleen vbo-, alleen mavo-, alleen havo-, of alleen vwo-leerlingen, dan wel verschillende combinaties van leerlingen. Alleen vestigingen die een volledig aanbod van brugklas tot en met diploma in een of meer vormen van voortgezet onderwijs verzorgen – dit te beoordelen aan de aanwezigheid van leerlingen in de diverse leerjaren van de diverse schoolsoorten – zijn in de vergelijking betrokken. Vestigingen met weinig voorkomende combinaties van schoolsoorten zijn bij de vergelijking van stroomgegevens buiten beschouwing gebleven.
- 4 De gevonden verschillen in zittenblijven zijn moeilijk te rijmen met de bevinding uit ander onderzoek dat leerlingen in heterogene klassen vaker blijven zitten dan leerlingen in categorale klassen.
- 5 Het aantal afstromers vanuit de afzonderlijke leerjaren is niet bekend. Bij de berekening van het afstroompercentage vanuit leerjaar 3 en hoger is ervan uitgegaan dat afstroom vanuit vwo-3 en hoger nimmer uit leerjaar 6 plaatsvindt. Het totale aantal afstromers uit leerjaar 3 en hoger is daarom gerelateerd aan het aantal leerlingen in vwo-3, -4 en -5. Als ervan uit wordt gegaan dat ook niet vanuit vwo-5 naar het havo wordt afgestroomd, dan ligt het afstroompercentage een factor 1,5 hoger. Bij berekening van het afstroompercentage vanuit het havo is ervan uitgegaan dat afstroom plaatsvindt uit het derde en vierde leerjaar.
- 6 De opstroom vanuit categorale vestigingen wordt waarschijnlijk enigszins onderschat. De inspectie registreert de opstroom niet volledig; ze heeft weliswaar zicht op de opstroom naar andere vestigingen van dezelfde school, maar niet op de opstroom naar vestigingen van andere scholen. Dit leidt waarschijnlijk tot een zekere onderschatting en het is waarschijnlijk dat die onderschatting ernstiger is in categorale vestigingen. Niet altijd zal er voor gediplomeerden van categorale mavo- en vbo/mavo-vestigingen binnen dezelfde school een vestiging met havo voorhanden zijn.
- 7 Het aantal dat met een hbo-diploma overstapt naar het wetenschappelijk onderwijs zal in dit cohort wellicht uiteindelijk nog hoger uitvallen. Er zullen nog studenten bezig zijn met de afronding van hun hbo-opleiding.
- 8 Leerlingen die na het havo-diploma overstappen naar het vwo, daar geen diploma halen en vervolgens overstappen naar het hbo, blijven hierbij buiten beschouwing.
- 9 Dat blijkt ook uit vergelijking van de niet in tabel 5.4 opgenomen gestandaardiseerde coëfficiënten (1989: hoogste opleiding ouder  $\beta = 0,32$ ; beroep  $\beta = 0,16$ ).

- 10 Tesser en Iedema (2001) zijn op basis van de voorlopige schoolkeuze van het cohort 1999 (positie in het eerste jaar) positief over de ontwikkelingen bij allochtone leerlingen.

## Literatuur

Boelens (2000)

A.M.S. Boelens. Schoolloopbaanonderzoek VOCL'99. Eerste uitkomsten. In: Kwartaalschrift onderwijsstatistieken (2000) IV (6-7).

Bosker et al. (1985)

R.J. Bosker, R.K.W. van der Velden en W.H.A. Hofman. Een generatie geselecteerd. Deel I: de loopbanen. Groningen: RION, 1985.

Boudon (1974)

R. Boudon. Education, opportunity and social inequality. New York: Wileys, 1974.

CBS (1972)

Centraal Bureau voor de Statistiek. Schoolkeuze en schoolloopbaan van leerlingen bij het voortgezet onderwijs: generatie glo-leerjaar 6 1964/'65. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1972.

CBS (1992)

Centraal Bureau voor de Statistiek. Het onderwijs vanaf 1950. Den Haag: Sdu/CBS, 1992.

Cremers en Bakker (1994)

P.G.J. Cremers en B.F.M. Bakker. Effecten van de toegenomen deelname aan onderwijs op de ongelijkheid van onderwijskansen. Paper voor de sociaal-wetenschappelijke studiedagen. Amsterdam, april 1994.

Dronkers en Roeleveld (2001)

J. Dronkers en J. Roeleveld. De CITO-scores zijn echt verslechterd. In: Trouw, 6 februari 2001.

Harmsen (1997)

E. Harmsen. Onderwijsindicatoren In: Kwartaalschrift onderwijsstatistieken (1997) IV (47-64).

Harmsen (1999)

E. Harmsen. Onderwijsindicatoren. In: Kwartaalschrift onderwijsstatistieken (1999) III (44-62).

Harmsen en Doornbos (1997)

E. Harmsen en J.W.M. Doornbos. Onderwijsindicatoren. In: Kwartaalschrift onderwijsstatistieken (1997) I (62-82).

Herweijer (1996)

L.J. Herweijer. Schoolloopbanen in vier grote steden ongunstiger. In: Kwartaalschrift onderwijsstatistieken (1996) III (10-14).

Herweijer en Blank (1987)

L.J. Herweijer en J.L.T. Blank. Onderwijsexpansie en werkloosheid. In: Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken 3 (1987) 3 (80-86).

Inspectie van het onderwijs (1999)

Kwaliteitskaart voortgezet onderwijs uitgave 1999 (examenresultaten, instroom-, doorstroom- en uitstroomgegevens 1998). Amsterdam: Netherlands Institute for Scientific Information Services (NIWI), 1999 (databestand, p 1421).

Kapel en Janssen (2000)

R.C. Kapel en G.F.M. Janssen. Onderwijsmatrix 1998. In: Kwartaalschrift onderwijsstatistieken (2000) I/II (39-54).

Kuyper en Van der Werf (2001)

H. Kuyper en M.P.C. van der Werf. Inventarisatie van het verloop van leerlingstromen in het voortgezet onderwijs. Studie in opdracht van de Onderwijsraad. Groningen/Den Haag: GION/Onderwijsraad, 2001.



- Mare (1981)  
R.D. Mare Change and stability in educational stratification. In: American sociological review (1981) 46 (72-87).
- OCenW (1998a)  
Onderwijs, cultuur en wetenschappen in kerncijfers 1999. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1998.
- OCenW (1998b)  
Voortgezet onderwijs in cijfers 1998. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1998.
- OCenW (1999)  
Onderwijs, cultuur en wetenschappen in kerncijfers 2000. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1999.
- OCenW (2000)  
Onderwijs, cultuur en wetenschappen in kerncijfers 2001. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2000.
- OCenW (2001)  
Referentieraming 2001. Ramingen leerlingen en studenten 2001. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001.
- Het Onderwijsblad (2001)  
CITO-scores fors hoger dan afgelopen jaren. Het Onderwijsblad, 10 maart 2001 (p. 14).
- Rijken en Dronkers (2001)  
S. Rijken en J. Dronkers. Schijn of werkelijkheid? Verschillen tussen trends in onderwijsgelijkheid in paneldata en cross-sectionele data. Paper gepresenteerd op de Onderwijsresearchdagen, Amsterdam, juni 2001.
- Rijken en Ganzeboom 1997  
S. Rijken en H. Ganzeboom. Historische ontwikkelingen in onderwijskansen in Nederland. Trends en structuur. Paper voor de twaalfde onderwijssociologische conferentie Onderwijs en ongelijkheid. November 1997.
- SCP (1996)  
Sociaal en Cultureel Rapport 1996. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA, 1996.
- SCP (1999)  
Sociale en Culturele Verkenningen 1999. Den Haag: SCP/Elsevier, 1999 (Cahier 157).
- SCP (2001)  
De sociale staat van Nederland 2001. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
- Sinkeldam (1997)  
I. Sinkeldam. Schoolsucces en opleidingsniveau ouders. In: Kwartaalschrift onderwijsstatistiek (1997) I (10-12).
- Talsma (1995)  
P.A. Talsma. Prestatieniveau aan het einde van de basisschool, onveranderde samenhang. In: Kwartaalschrift onderwijsstatistiek (1995) IV (13-14).
- Talsma (1997)  
P.A. Talsma. Afwijken van het schooladvies en succes in het voortgezet onderwijs. In: Kwartaalschrift onderwijsstatistiek (1997) II (14-17).
- Tesser et al. (1996)  
P.T.M. Tesser, F.A. van Dugteren en A. Merens. Rapportage minderheden 1996. Bevolking, arbeid, onderwijs, huisvesting. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1996 (Cahier 133).

Tesser en Iedema (2001)

P.T.M.Tesser en J. Iedema. Rapportage minderheden 2001. Deel 1. Vordering op school. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/17a).

Tesser et al. (1999)

P.T. M. Tesser, J.G.F. Merens en C.S. van Praag, m.m.v. J. Iedema. Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1999 (Cahier 160).

Van der Werf et al. (1999)

M.P.C. van der Werf, M.J.Lubbers en H.Kuyper. Onderwijsresultaten van VOCL'89 en VOCL'93 leerlingen. Groningen: Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling (GION), 1999.

## 6 Zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs

H.M. Bronneman-Helmers

### 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de zogenoemde zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs, dat wil zeggen leerlingen die extra aandacht en ondersteuning nodig hebben om het onderwijs met succes te kunnen volgen en afronden. Hun aantal neemt de laatste tijd sterk toe. Die toename heeft voor een deel te maken met een structuurverandering die onlangs in het voortgezet onderwijs heeft plaatsgevonden. Delen van het speciaal voortgezet onderwijs – het speciaal voortgezet onderwijs (svo) voor leerlingen met leer- en opvoedingsproblemen (lom) en voor moeilijk lerende leerlingen (mlk) – die voorheen onder een aparte wettelijke regeling vielen, zijn sinds kort in het reguliere voortgezet onderwijs geïntegreerd. De groei van het aantal zorgleerlingen is zeker niet alleen een resultante van een structuurverandering, maar moet aan een groot aantal uiteenlopende ontwikkelingen worden toegeschreven, niet alleen buiten het onderwijs, maar ook binnen het onderwijs zelf.

De zorg voor achterblijvers en probleemleerlingen is in het Nederlandse onderwijs van oudsher sterk ontwikkeld. Er zijn diverse voorzieningen en faciliteiten, niet alleen voor leerlingen met individuele leer- en gedragsproblemen, maar ook voor jongeren die leerproblemen ondervinden als gevolg van hun sociale of culturele herkomst. In dit hoofdstuk staat de eerstgenoemde categorie centraal: de leerlingen met individueel geïndiceerde leer- en/of gedragsproblemen. Daaronder bevinden zich, zoals later in dit hoofdstuk zal blijken, nogal wat leerlingen die met leerachterstanden kampen vanwege hun sociale of culturele achtergrond.

Leerlingen die extra zorg behoeven in verband met ernstige gedrags- of opvoedingsproblemen of lichamelijke of geestelijke handicaps, blijven in dit hoofdstuk buiten beeld. Voor hen is de afstand tot het reguliere onderwijs te groot. Hun onderwijsdeelname en wijze van opvang komt in de tweejaarlijkse Rapportage gehandicapten van het SCP aan bod.

Vrijwel alle zorgleerlingen bezoeken het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). De nieuwe zorgstructuur in het voortgezet onderwijs, bestaande uit leerwegondersteuning en praktijkonderwijs, wordt dan ook alleen in het vmbo ingevoerd. Scholen en scholengemeenschappen met een vmbo-aanbod zullen daarnaast ook nog een aantal onderwijskundige vernieuwingen in de bovenbouw van het vmbo moeten realiseren (leerwegen en sectoren in de leerjaren 3 en 4, nieuwe exameneisen). Beide vernieuwingen, de zorgstructuur en de onderwijskundige vernieuwingen, worden momenteel gelijktijdig ingevoerd.

Dit hoofdstuk biedt allereerst een beschrijving van de ontwikkelingen in de zorgvoorzieningen voor leerlingen met individuele problemen. Daarnaast wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de groei van het aantal zorgleerlingen is terug te voeren op vernieuwingen en veranderingen in het voortgezet onderwijs zelf of op andere factoren, zowel binnen als buiten het onderwijs.

Het hoofdstuk is verder als volgt opgebouwd. In paragraaf 6.2 wordt ingegaan op de wijze waarop de extra zorg in het voortgezet onderwijs in de loop der jaren vorm heeft gekregen. In paragraaf 6.3 wordt de vormgeving van het onderwijs aan zorgleerlingen in Nederland vergeleken met die in een aantal andere westerse landen. De omvang en aard van de leerlingpopulatie komen in paragraaf 6.4 aan bod. Vervolgens passeren in paragraaf 6.5 diverse (mogelijke) achtergronden van de groei van het aantal zorgleerlingen de revue. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen onderwijs-externe en onderwijs-interne factoren. Paragraaf 6.6 schetst de hoofdlijnen van het onderwijsbeleid ten aanzien van zorgleerlingen. In paragraaf 6.7 wordt het hoofdstuk met een samenvatting en een aantal conclusies afgesloten.

## 6.2 Zorgleerlingen en hun opvang in het voortgezet onderwijs

De opvang van zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs heeft zich in het verleden langs diverse lijnen ontwikkeld.

### 6.2.1 Extra zorg via opvang in het speciaal onderwijs

Vanaf 1901 – het jaar waarin de leerplicht van kracht werd – is de overheid zich geleidelijk steeds meer verantwoordelijk gaan voelen voor het onderwijs aan kinderen met een lichamelijke of geestelijke handicap. Eerder was het onderwijs aan gehandicapte kinderen uitsluitend een zaak van particulier initiatief. In 1920 kreeg het speciaal onderwijs, dat destijds als buitengewoon onderwijs te boek stond, een wettelijke fundering in de Lager onderwijswet. Deze wet bepaalde dat “buitengewoon onderwijs wordt gegeven in scholen, bestemd voor kinderen, die wegens ziekte of lichaams-gebreken of uit maatschappelijke oorzaak niet in staat zijn geregeld en met vrucht het gewoon onderwijs te volgen of wier gedrag het noodzakelijk maakt buitengewoon onderwijs te doen volgen.” Bij de uitwerking van deze bepaling – in een Koninklijk besluit van 1923 – was er nog alleen sprake van onderwijs voor zwakzinnige, doofstomme, slechthorende en blinde kinderen. In 1931 werden ook scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen in het Koninklijk besluit (KB) opgenomen. In 1949 werd een KB Buitengewoon lager onderwijs van kracht, waarin de mogelijkheid werd geopend om scholen voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden te stichten.

Pas in 1967 werd er in een nieuw Koninklijk besluit een wettelijke basis gelegd voor de ontwikkeling van speciaal onderwijs voor leerlingen van 13 jaar en ouder. Daardoor werd het mogelijk speciale afdelingen of zelfstandige scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) te stichten. Voor die tijd gingen deze leerlingen naar het buitengewoon lager onderwijs. Het aantal afdelingen en scholen voor voortgezet speciaal onderwijs

nam met name in de jaren tachtig sterk toe. Binnen het voortgezet speciaal onderwijs werden sindsdien maar liefst 14 verschillende schoolsoorten onderscheiden. Bij het in werking treden van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (Isovso) in 1985 werd de term ‘buitengewoon onderwijs’ vervangen door ‘(voortgezet) speciaal onderwijs’ (Van Rijswijk en Kool 1999). Inmiddels is ook de Isovso al weer verleden tijd.

Twee schoolsoorten uit het voortgezet speciaal onderwijs – het voortgezet onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom) en voor moeilijk lerende kinderen (vso-mlk) – zijn met ingang van augustus 1998 overgeheveld van de Interimwet (Isovso) naar de Wet op het voortgezet onderwijs (wvo); de nieuwe naam van deze onderwijssoorten werd ‘speciaal voortgezet onderwijs’ (svo-lom en mlk). Als gevolg van die overheveling valt het merendeel van de leerlingen uit het voormalige voortgezet speciaal onderwijs – in 1999: 29.500 leerlingen – nu onder het reguliere voortgezet onderwijs. Deze vso-lom- en mlk-leerlingen worden in dit hoofdstuk als ‘zorgleerlingen’ bestempeld.

Jongeren met ernstige handicaps en leer- en gedragsproblemen bezoeken andere schoolsoorten voor voortgezet speciaal onderwijs: scholen voor doven en slechthorenden, voor leerlingen met spraak- en taalproblemen, voor blinden en slechtzienden, voor lichamelijk gehandicapten, voor langdurig zieke kinderen en kinderen opgenomen in ziekenhuizen, voor meervoudig gehandicapte leerlingen, voor zeer moeilijk opvoedbare leerlingen (zmok), voor zeer moeilijk lerende leerlingen (zmlk) en scholen verbonden aan pedologische instituten. Deze schoolsoorten zijn sinds kort ondergebracht in de Wet op de expertisecentra (wec). Voor de leerlingen die onder dit wettelijke regime vallen – in 1999 waren dat er in totaal 14.600 – is de afstand tot het reguliere onderwijs te groot. Leerlingen in deze schoolsoorten hebben vaak zware lichamelijke of geestelijke handicaps of kampen met ernstige gedrags- en opvoedingsproblemen en verblijven daarom vaak langdurig of permanent in aparte scholen voor speciaal onderwijs. Hiervoor is al aangegeven dat in dit hoofdstuk leerlingen met ernstige belemmeringen en problemen buiten beschouwing blijven.

### *6.2.2 Extra zorg via opvang in het individueel beroepsonderwijs*

Naast het voortgezet speciaal onderwijs was er tot voor kort voor jongeren met individuele leerproblemen in de leeftijdsgroep van 12 jaar en ouder nog een tweede voorziening: het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo). In de jaren vijftig van de vorige eeuw ontstonden ten behoeve van de zwakste leerlingen in het toenmalige lager beroepsonderwijs de eerste experimenten met individueel beroepsonderwijs. Deze voorziening valt van oudsher onder de Wet op het voortgezet onderwijs (wvo).

De belangrijkste vormen van individueel beroepsonderwijs (ivbo) – het individueel technisch onderwijs, het individueel huishoud- en nijverheidsonderwijs en het individueel landbouwonderwijs – worden niet in aparte scholen gegeven, maar in afdelingen die verbonden zijn aan scholen voor lager beroepsonderwijs.

Het aantal ivbo-leerlingen bedroeg in het schooljaar 1999/'00 72.400 (incl. individueel landbouwonderwijs). De meeste ivbo-leerlingen behalen een diploma in het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo); meestal is dat een diploma op het (laagste) A-niveau. Ook deze leerlingen behoren tot de categorie 'zorgleerlingen'.

### 6.2.3 Overlap tussen svo (lom en mlk) en ivbo

Hoewel het speciaal voortgezet onderwijs (vso-lom en -mlk) en het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo) een verschillende wettelijke achtergrond hebben, is er in de praktijk sprake van een grote mate van overlap. In de nieuwe aanpak voor zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs zijn dan ook beide categorieën betrokken. In 1999 ging het (incl. de leerlingen in het individueel landbouwonderwijs) in totaal om 101.800 leerlingen (OCenW 2000a).

In 1999 was 11,4% van alle 891.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs 'zorgleerling'. Indien het aantal zorgleerlingen alleen wordt betrokken op de ruim 634.000 leerlingen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (d.w.z. de leerjaren 1 en 2 en de bovenbouw vbo en mavo, incl. zorgleerlingen) dan gaat het om 16%.<sup>1</sup>

### 6.2.4 Een nieuwe zorgstructuur voor het voortgezet onderwijs

Het speciaal voortgezet onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsproblemen en voor moeilijk lerende kinderen (svo-lom en svo-mlk) en het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo) worden dezer jaren – tussen 1998 en 2002 – geïntegreerd in het reguliere voortgezet onderwijs, in bijzonder in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo).

Voor leerlingen die zonder extra steun geen diploma in het vmbo kunnen behalen, komt er een hulpstructuur: het zogenoemde *leerwegondersteunend onderwijs* (lwoo). Het gaat hierbij met name om leerlingen die eerder ivbo en svo-lom-onderwijs volgden.

Het speciaal voortgezet onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (svo-mlk) wordt volledig omgevormd tot *praktijkonderwijs* (pro). Praktijkonderwijs is bedoeld voor kinderen die ook met extra hulp geen diploma kunnen behalen en daarom via praktijkgericht onderwijs direct worden voorbereid op de arbeidsmarkt.

Overigens bieden lang niet alle scholen (gemeenschappen) met een vmbo-aanbod leerwegondersteunend onderwijs aan. Ongeveer de helft van de scholen heeft de mogelijkheid om met extra bekostiging leerwegondersteuning aan te bieden. Er is voor gekozen de deskundigheid op dit gebied niet te versnipperen. Een leerwegondersteunende voorziening wordt thans aangeboden door hetzij scholen die voorheen een licentie hadden voor het geven van individueel voorbereidend beroepsonderwijs, hetzij scholen die gefuseerd zijn met svo-lom. Scholen met vmbo bieden wel allemaal een of andere vorm van begeleiding.

Scholen(gemeenschappen) met vbo, mavo of vmbo in hun aanbod en scholen voor vso-lom en vso-mlk zijn inmiddels allemaal verplicht aangesloten bij een bestuurlijk samenwerkingsverband. Deze functionele bestuurlijke verbanden zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de extra zorg aan leerlingen die zijn aangewezen op leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs. Het samenwerkingsverband moet dit jaarlijks vastleggen in een zorgplan.

De extra uitgaven voor de zorgleerlingen in het leerwegondersteunend en praktijkonderwijs kunnen op 250 miljoen euro worden geschat (uitgaande van circa 100.000 zorgleerlingen (in 1999) waarvoor de scholen per leerling gemiddeld 2.500 euro extra ontvangen).

### 6.3 Onderwijs aan achterstands- en zorgleerlingen in Nederland en Europa

Ook in andere Europese landen wordt extra zorg gegeven aan kinderen met individuele of milieugebonden leerproblemen. Uit de OECD-publicatie *Education at a glance* blijkt dat er in veel landen bij de toewijzing van extra middelen een onderscheid wordt gemaakt tussen drie probleemcategorieën: leerlingen met handicaps (A), leerlingen met leer- en gedragsproblemen (B) en leerlingen een achterstand vanwege hun sociale of culturele achtergrond (C) (OECD 2000).

Een vergelijking toont dat landen sterk verschillen als het gaat om de omvang van de verschillende categorieën leerlingen die voor extra steun in aanmerking komen. Het percentage leerlingen in het funderend onderwijs (basisonderwijs en de eerste fase van het voortgezet onderwijs) dat in aanmerking komt voor extra zorg, varieert sterk. Tabel 6.1 geeft inzicht in het percentage zorgleerlingen in een aantal Europese landen en de vs, gerelateerd aan het totaal aantal leerlingen in het funderend onderwijs. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de drie eerdergenoemde probleemcategorieën. De cijfers hebben betrekking op leerlingen die in het schooljaar 1996/97 in het funderend onderwijs zaten; alleen de Finse cijfers zijn wat ouder (1994).

Uit de tabel blijkt dat het percentage leerlingen in het funderend onderwijs dat in de genoemde landen extra zorg ontvangt, varieert tussen de 2% en 35%. Nederland heeft in Europa het hoogste percentage leerlingen dat voor extra steun in aanmerking komt; buiten Europa scoort de vs nog net iets hoger.

Het merendeel van de leerlingen die in Nederland en de vs in aanmerking komen voor extra zorg krijgen die vanwege hun sociale of culturele achtergrond. In Nederland krijgen basisscholen voor ongeveer een op de drie leerlingen extra formatie in verband met het lage opleidingsniveau en/of de etnische herkomst van de ouders (de zogenoemde gewichtengelden). In het voortgezet onderwijs is er een regeling voor leerlingen uit een aantal culturele-minderheidsgroepen en voor anderstalige leerlingen, de zogenoemde cumi-faciliteitenregeling. Scholen voor voortgezet onderwijs kregen in 1999 krachtens deze regeling extra faciliteiten voor bijna 9% van hun leerlingen (76.000 leerlingen). Ruim 80% van deze leerlingen bezoekt de eerste twee leerjaren of de bovenbouw van het vmbo.

In vrijwel alle landen ontvangt circa 2% van de leerlingen extra zorg in verband met een handicap; alleen in de vs ligt dat percentage hoger. Het percentage leerlingen dat op grond van leer- en gedragsproblemen voor extra zorg in aanmerking komt – de leerlingen die in dit hoofdstuk centraal staan – loopt sterk uiteen. Landen met een hoog percentage zorgleerlingen geven vooral extra ondersteuning aan leerlingen uit sociale- en culturele-achterstandsgroepen.

**Tabel 6.1 Aantal leerlingen dat additionele middelen ontvangt, naar zorgcategorie, 1995/'96 (in procenten van alle leerlingen in het funderend onderwijs en in procenten van alle leerlingen die additionele middelen ontvangen)**

	in % van alle leerlingen in het funderend onderwijs				in % van alle zorgleerlingen in het funderend onderwijs			N (x 1.000)
	totaal % ll.	cat. A	cat. B	cat. C	cat. A	cat. B	cat. C	
Nederland	33,5	1,8	3,5	28,3	5,3	10,4	84,3	(796,8)
Finland	16,0	1,0	13,3	1,7	6,5	82,8	10,6	(94,0)
Frankrijk	18,0	2,5	2,1	13,4	14,0	11,8	74,2	(1.358,6)
Duitsland	4,3	1,5	2,9	–	33,6	66,4	–	(391,1)
Ierland	19,7	2,6	6,7	10,5	13,0	33,9	70,1	(111,8)
Italië	2,1	2,1	–	–	100	–	–	(93,5)
Spanje	4,0	2,6	0,7	0,7	63,5	18,4	18,1	(154,4)
Verenigd Koninkrijk	2,6	x	x	x	0	0	0	(172,2)
Verenigde Staten	35,5	5,6	8,4	21,4	15,8	23,7	60,3	(12.740,8)

A: leerlingen met handicaps

B: leerlingen met leer- en gedragsproblemen

C: leerlingen met een achterstand vanwege hun sociale of culturele achtergrond

o: geen gegevens beschikbaar

–: gegevens niet inpasbaar, omdat de categorie niet van toepassing is

x: gegevens zitten in andere kolom

Bron: OECD (2000: 192)

Uit gegevens van de Europese Commissie komt naar voren dat er grote verschillen tussen landen zijn in de wijze van opvang van leerlingen die extra zorg nodig hebben. Die opvang kan gebeuren in speciale scholen, in speciale klassen binnen gewone scholen of volledig binnen het reguliere onderwijs. In sommige landen gaan er nauwelijks leerlingen naar speciale scholen, terwijl in andere landen, waaronder Nederland, in het schooljaar 1995/'96, nog meer dan twee van de drie zorgleerlingen een speciale school bezoekt.

De extra zorg gaat in alle landen gepaard met extra middelen bovenop de middelen voor het gewone onderwijs. De zorg kan allerlei vormen aannemen: extra personeel (kleinere groepen), gespecialiseerd personeel (bv. ambulante begeleiders, orthopedagogen, psychologen), speciale materialen of aanpassing van het schoolgebouw.

In veel Europese landen is er, net als in Nederland, een trend om leerlingen met beperkte handicaps of met leer- en gedragsproblemen aan het reguliere onderwijs te laten deelnemen. Deze integratietrend neemt drie verschillende vormen aan (EC 2000).



Bij het eerste type is de integratie nagenoeg volledig en gaan vrijwel alle leerlingen naar de gewone school. De reguliere school heeft zelf de noodzakelijke extra deskundigheid in huis. Landen die volgens dit principe werken (bv. Italië, Spanje, Zweden en Noorwegen) kennen naar verhouding weinig leerlingen (minder dan 2%) die extra steun behoeven.

Bij het tweede type is er sprake van twee verschillende onderwijssystemen naast elkaar. Tot voor kort vielen die in de regel bovendien onder verschillende wettelijke regimes. België en Nederland zijn voorbeelden van deze benaderingswijze. In deze landen bezoekt in de regel meer dan 3% van de leerlingen speciale scholen.

Bij het derde type wordt voor verschillende oplossingen gekozen. Er is sprake van een grote variëteit aan voorzieningen, variërend van aparte scholen of speciale klassen tot samenwerking en uitwisseling tussen scholen. In landen die tot dit type behoren – Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland – komt vaak een aanzienlijk deel van de leerlingen in aanmerking voor extra steun.

Landen, zoals Nederland, die tot voor kort een tweesporenbeleid volgden, stappen in veel gevallen over op een meer-sporenbeleid zoals dat bij het derde type plaatsvindt. In de volledig geïntegreerde systemen doet zich een ontwikkeling voor waarin een aantal scholen gaat fungeren als expertisecentrum, een vorm die ook bij het derde type voorkomt.

## 6.4 Ontwikkelingen in de omvang en aard van de populatie zorgleerlingen

### 6.4.1 Ontwikkeling en omvang van de zorgbehoefte

Het aantal leerlingen dat in het voortgezet onderwijs extra zorg ontvangt, is in de jaren negentig sterk toegenomen. Tabel 6.2 geeft een beeld van de groei van het aantal zorgleerlingen in relatie tot het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs.

**Tabel 6.2 Ontwikkeling van het aantal leerlingen in het speciaal, individueel en reguliere voortgezet onderwijs, 1990-1999 (x 1.000)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 <sup>a</sup>	% + of - '90-'99
lwoo (vóór 1998 ivbo)	54	54	55	56	59	60	60	62	66	73	+35
lwoo (vóór 1998 svo-lom)											
en pro (vóór 1998 svo-mlk)	23	23	24	25	26	27	27	28	29	30	+30
totaalaantal zorgleerlingen	77	77	79	81	85	87	87	90	95	103	+34
totaalaantal leerlingen vo (incl. zorgll)	939	917	908	908	902	894	885	880	885	891	-5
% zorgleerlingen	8,2	8,4	8,7	8,9	9,4	9,7	9,8	10,2	10,7	11,6	

a De CBS-cijfers in deze tijdreeks wijken enigszins af van de in paragraaf 5.2 genoemde OCenW-cijfers; de trend is echter hetzelfde.

Bron: OCenW (1996: 61); OCenW (1998: 19 en 24); CBS (2000b: 51)

Terwijl het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs als totaal (incl. zorgleerlingen) tussen 1990 en 1999 met 5% afnam, nam het aantal zorgleerlingen in dezelfde periode met 34% toe. In termen van voorzieningengebruik was er in de jaren negentig dus sprake van een forse stijging, zowel in absolute als in relatieve zin. Toch is het, ondanks de groeicijfers, nog maar de vraag of de deelnamecijfers wel een volledig beeld geven van de zorgbehoefte in het voortgezet onderwijs.

### *De omvang van de zorgbehoefte*

Een aantal jaren geleden werd al duidelijk hoe moeilijk het is een goed beeld te krijgen van de omvang van de zorgproblematiek. In het rapport *Risicodoelgroepen in de eerste fase* vo werd de omvang van wat Hover destijds risicodoelgroepen noemde – de groep die in het voortgezet onderwijs extra steun en zorg behoeft om een diploma te kunnen behalen – op ongeveer 15% geschat. In het vbo/mavo zou het om ongeveer 20% van de leerlingen gaan. Daarnaast zou tenminste nog 1,5% van alle leerlingen in aparte voorzieningen moeten worden opgenomen (Hover 1995). De omvang van de groep risicoleerlingen zou volgens Hover “gegeven het type samenleving waarin wij leven en de eisen die daarbinnen aan de leden van de samenleving gesteld worden” relatief stabiel zijn, met uitzondering van de groep zij-instromers of nieuwkomers; de omvang van die laatste groep hangt sterk af van het asiel- en immigratiebeleid.

In de praktijk was er de afgelopen jaren wel degelijk sprake van stijgende maatschappelijke eisen. De onderwijsinhouden werden zowel abstracter als algemener (basisvorming, veralgemening vbo) (Bronneman-Helmers 1999). Ook de exameneisen in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo zullen hoger worden. Onderzoek in Amsterdam suggereert dat als gevolg van die stijgende exameneisen een aanzienlijk deel van de leerlingen in de toekomst geen diploma zal weten te behalen (Bureau Brekelmans 2000).

Uit tabel 6.2 kan worden afgeleid dat in 1999 bijna 12% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs (dus incl. zorgleerlingen en leerlingen in het havo/vwo) daadwerkelijk extra zorg ontving. Wordt alleen gekeken naar het aantal leerlingen in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs en de leerjaren 3 en 4 van het vbo/mavo/vmbo (incl. zorgleerlingen 641.000), dan gaat het om 16% (niet in de tabel).

Recent uitgevoerd lokaal onderzoek (in Voorne-Putten-Rozenburg) leert dat op basis van de huidige toelatingscriteria voor leerwegondersteunend en praktijkonderwijs, maar liefst 37% van de leerlingen in het vmbo vanwege leerachterstanden of sociaal-emotionele problemen als zorgleerling moet worden aangemerkt (Schaap-Hummel et al. 2000). Uit een vergelijkbaar onderzoek in Rotterdam komt een nog hoger percentage naar voren. Veel zorgleerlingen vallen op dit moment kennelijk buiten de zorgvoorzieningen en ontvangen helemaal geen extra ondersteuning.

### 6.4.2 Welke leerlingen zijn zorgleerling?

Zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs wijken in een aantal opzichten af van de gemiddelde leerling.

#### Overwegend jongens

In het speciaal voortgezet onderwijs (lom en mlk) zijn jongens sterk oververtegenwoordigd. Dat geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere Europese landen. In het schooljaar 1998/99 was 74% van de vso/lom-leerlingen en 62% van de vso/mlk-leerlingen een jongen.

Ook in het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo) zijn jongens in de meerderheid; in het schooljaar 1997/98 was 59% een jongen; in 1990 gold dat nog voor 61%. Het percentage meisjes nam er in de jaren negentig dus wel iets toe; in het individueel landbouwonderwijs was zelfs sprake van een sterke toename van het percentage meisjes (van 28% in 1990 naar 44% in 1999 (OCenW 2000b)).

#### Oudere leerlingen

Zorgleerlingen zijn in het algemeen iets ouder dan de overige leerlingen in het voortgezet onderwijs. Vaak hebben ze als gevolg van hun leer- of gedragsproblemen in het basisonderwijs enige vertraging door zittenblijven opgelopen.

#### Vaker allochtoon

Zorgleerlingen in het voormalige speciaal onderwijs zijn naar verhouding vaker van allochtone herkomst. De laatste jaren wordt de groei van het aantal zorgleerlingen voor een deel veroorzaakt door leerlingen die op oudere leeftijd als immigrant of asielzoeker het land binnenkomen, de zogenoemde zij-instromers. Een deel van hen is leerplichtig. De groep nieuwkomers (korter dan vier jaar in Nederland) in het eerste leerjaar van het leerwegondersteunend onderwijs nam tussen 1996 en 2000 fors toe: van 2.100 tot 8.350 leerlingen (OCenW 2001a). Het is overigens de vraag of de nieuwkomers wel allemaal in deze zorgvoorziening thuishoren.

### 6.4.3 De (onderwijs)herkomst en -bestemming van zorgleerlingen

Leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen hebben, alvorens zij in het voortgezet onderwijs in een zorgvoorziening terechtkomen, vaak al een moeizame onderwijsloopbaan in het primair onderwijs achter de rug. Een deel van de leerlingen volgde eerder speciaal basisonderwijs, anderen worden pas aan het eind van het basisonderwijs naar een speciale voorziening voor voortgezet onderwijs verwezen.

In eerdere hoofdstukken is al aangegeven dat er in de jaren negentig in het reguliere voortgezet onderwijs het nodige is veranderd. Niet ondenkbaar is dat deze ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de groei van het individueel en speciaal onderwijs (nu leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs). In tabel 6.3 wordt daarom nagegaan of er zich de afgelopen jaren verschuivingen hebben voorgedaan in de omvang van de verschillende herkomstcategorieën in het leerwegondersteunend onderwijs.

**Tabel 6.3 Onderwijsherkomst van de instroom in het ivbo en vso-lom/lwoo  
(excl. ivbo-landbouw), 1990-1999 (in procenten)<sup>a</sup>**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
basisonderwijs	42	46	41	44	45	45	45	47	49	48
speciaal basisonderwijs (lom, mlk)	27	25	31	28	29	28	29	26	25	24
overig speciaal onderwijs (primair)	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3
overig speciaal onderwijs (secundair)	1	0	1	1	1	1	1	1	1	2
voortgezet onderwijs, leerjaar 1 en 2	10	9	7	6	6	6	7	6	5	5
vbo, leerjaar 3 en 4	3	2	3	2	2	2	2	1	2	2
praktijkonderwijs (vso-mlk)	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1
ivbo (met diploma)	5	4	3	3	3	3	3	3	3	3
geen onderwijs	10	9	11	12	10	10	10	11	11	11
totale instroom <sup>a</sup>	19.700	20.400	19.800	20.400	20.300	20.200	19.700	21.400	23.200	24.600

a Door afrondingen kan het totaal de 100% overschrijden.

Bron: OCenW (2000b) SCP-bewerking

Uit de tabel blijkt dat er in het herkomstpatroon eigenlijk betrekkelijk weinig veranderd is. Er komen recentelijk wel wat meer leerlingen rechtstreeks uit het reguliere basisonderwijs en iets minder uit het speciaal basisonderwijs. Die verschuiving hangt vermoedelijk samen met het ‘weer samen naar school’- beleid in het primair onderwijs, dat als doelstelling heeft kinderen minder snel te verwijzen naar het speciaal onderwijs, maar met extra ondersteuning vanuit het speciaal onderwijs op te vangen in de gewone basisschool. Sinds het midden van de jaren negentig is er aan de deelnamegroei van het speciaal onderwijs (lom en mlk) ook daadwerkelijk een einde gekomen (SCP2000). De opvang in het reguliere basisonderwijs leidt er kennelijk niet toe dat zorgleerlingen daar zodanig worden toegerust dat zij vervolgens zonder extra ondersteuning het voortgezet onderwijs kunnen volgen.

De cijfers uit de tabel bieden geen ondersteuning voor de veronderstelling dat recente veranderingen in het voortgezet onderwijs een grotere instroom in de zorgvoorzieningen hebben teweeggebracht. Het percentage instroom uit de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs halveerde maar liefst. Het percentage van de instroom dat van buiten het onderwijs komt – waaronder zij-instromers – veranderde nauwelijks; in absolute aantallen was overigens wel sprake van een flinke groei (+37%).

Uit cijfers die niet in de tabel zijn opgenomen blijkt dat er ook in de samenstelling van de instroom in het praktijkonderwijs (voorheen vso-mlk) in de jaren negentig weinig is veranderd. De instroom is gedurende de gehele periode voor bijna tweederde deel afkomstig uit het speciaal basisonderwijs.

Ook in de bestemming van zorgleerlingen veranderde er niet zo veel. Het merendeel van de schoolverlaters uit de zorgvoorzieningen ivbo en svo-lom (lwoo) volgt geen verder onderwijs meer. In 1990 gold dat voor 71%, in 1999 zelfs voor 80%. Van de overige leerlingen vervolgt het merendeel de onderwijsloopbaan in de laatste twee leerjaren van het reguliere vbo, waar zij vaak een diploma op het lage A- of B-niveau weten te bereiken. Slechts een kleine fractie (in 1999 2% of circa 100 leerlingen) stroomt rechtstreeks vanuit de zorgvoorziening door naar het secundair beroepsonderwijs.

Schoolverlaters uit het vso-mlk (praktijkonderwijs) keren het onderwijs vrijwel allemaal definitief de rug toe (in 1999: 95%).

## 6.5 Achtergronden van de groei en perspectieven voor de toekomst

Individuele leer- en/of gedragsproblemen hebben vaak niet alleen persoonsgebonden, maar ook maatschappelijke achtergronden. Uit onderzoek komt naar voren dat het bijvoorbeeld al op de basisschool lang niet altijd duidelijk is of de leer- en gedragsproblemen van een kind terug te voeren zijn op individuele handicaps (bv. dyslexie), op persoonlijkheidskenmerken van het kind (bv. lage frustratiedrempel, extreme faalangst), op (tijdelijke) opvoedingsproblemen in het gezin (bv. als gevolg van echtscheiding), op de sociale en culturele achtergrond van de ouders (armoede, werkloosheid, laag ambitieniveau) of op een samenloop van individuele en gezinsomstandigheden, waarbij ook de puberteit nog een rol kan spelen (Baarveld en Oudenhoven 2001).

Leerlingegegevens laten zien dat de verschillende zorgvoorzieningen naar verhouding vaak worden bezocht door allochtone, anderstalige leerlingen op wie de cumi-faciliteitenregeling van toepassing is.<sup>2</sup> In 1999 behoorde bijna 31% van de leerlingen van het ivbo tot de doelgroep van deze cumi-regeling, terwijl dat binnen het gehele voortgezet onderwijs slechts voor 9% gold. In het vso-lom en -mlk kwamen in dat jaar respectievelijk 12% en 19% van de leerlingen in aanmerking voor cumi-faciliteiten (CBS 2000b). In de sociale herkomst van zorgleerlingen geven de statistieken helaas geen inzicht.

Al sinds de jaren zestig neemt het aantal leerlingen dat in speciale onderwijsvoorzieningen wordt opgevangen toe. Tot het midden van de jaren tachtig werd dat nauwelijks als probleem ervaren. Integendeel, veel ouders van kwetsbare kinderen waren blij met de gespecialiseerde en kleinschalige opvang in aparte scholen, en vanuit het buitenland keek men met enige afgunst naar ons uitgebreide voorzieningenaanbod voor kinderen met leer- en gedragsproblemen of een handicap. Toen er in de jaren tachtig op de onderwijsuitgaven bezuinigd moest worden, kwamen ook de hoge kosten van de groeiende deelname aan het speciaal onderwijs in beeld. Sindsdien is er beleid ontwikkeld en geïmplementeerd dat tot doel heeft een einde te maken aan de groei, eerst in het primair onderwijs (weer samen naar school) en sinds kort ook in het voortgezet onderwijs (de nieuwe zorgstructuur).

In de loop der tijd hebben verschillende onderzoekers zich gebogen over de vraag naar de achterliggende oorzaken van de groeiende zorgvraag, meer in het bijzonder van de groei van het speciaal onderwijs voor leerlingen in de basisschoolleeftijd (Doornbos en Stevens 1987; Petersen en Oudenhoven 1994; Meijer 1995). Naar de groei van het voortgezet speciaal onderwijs is veel minder onderzoek gedaan. Vermoedelijk zijn ook in het voortgezet onderwijs diverse factoren – in combinatie en elkaar versterkend – verantwoordelijk voor de deelnamegroei. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen onderwijsexterne en onderwijsinterne factoren.

### 6.5.1 Onderwijsexterne factoren

#### *Demografische factoren*

Demografische factoren zijn buitengewoon belangrijke voorspellers als het gaat om de deelname aan speciaal onderwijs. De ontwikkeling van de omvang van de leeftijdsgroep zegt op zichzelf nog weinig over het te verwachten aantal zorgleerlingen. Hiervoor werd al duidelijk dat de deelnameontwikkeling aan zorgvoorzieningen niet parallel hoeft te lopen met die in het totale voortgezet onderwijs. De afgelopen tien jaar ging een dalend aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs gepaard met een stijgende deelname aan zorgvoorzieningen. Het voortgezet onderwijs zal de komende jaren niet langer geconfronteerd worden met demografische krimp. In de periode 2000-2009 zal het aantal jongeren in de leeftijdsgroep van de eerste fase van het voortgezet onderwijs (12-16 jaar) met 8% toenemen. Die 8% kan als een ondergrens voor de groei van het aantal zorgleerlingen worden gezien.

Hiervoor is al aangegeven dat de deelname aan zorgvoorzieningen samenhangt met de sociale en etnische achtergrond van de leerlingpopulatie. Als gevolg van immigratie, een hoger vruchtbaarheidscijfer onder allochtone vrouwen<sup>3</sup> en een hogere vruchtbaarheid onder lager geschoolden,<sup>4</sup> neemt naar verwachting het potentieel aan leerlingen met een behoefte aan extra ondersteuning en zorg verder toe. In de jaren negentig groeide in het basisonderwijs het aantal leerlingen uit kansarme allochtone milieus (leerlinggewicht 1,9) met 28%. Die groei zal zich de komende jaren in het voortgezet onderwijs manifesteren, waarbij zich bij een aanzienlijk deel van deze leerlingen een behoefte aan extra zorg zal voordoen. Later in deze paragraaf zal worden vastgesteld dat deze leerlingen het basisonderwijs in de regel met een aanzienlijke achterstand verlaten. De groep autochtone leerlingen uit achterstandsmilieus die in het basisonderwijs nog in aanmerking komt voor extra formatie (leerlinggewicht 1,25) is de afgelopen jaren sterk in omvang afgenomen, niet alleen vanwege het stijgende opleidingsniveau van ouders, maar ook door het aanscherpen van de criteria. Hoewel de achterstand van deze autochtone leerlingen minder groot is dan die van allochtone leerlingen, is hun thuissituatie vaak problematischer; de gezinnen waaruit deze leerlingen afkomstig zijn verkeren vaak al generaties lang in een achterstandssituatie (laag opleidingsniveau, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, armoede). De ambitie en het zelfvertrouwen om vooruit te komen zijn in die milieus vaak slecht ontwikkeld.

Onzeker is hoe het aantal asiel zoekende nieuwkomers in de leeftijdsfase van het voortgezet onderwijs zich de komende jaren zal ontwikkelen. Verondersteld wordt dat de Nieuwe vreemdelingenwet in het algemeen zal leiden tot verkorting van de asiel-procedures. Hierop vooruitlopend is in de *Ramingen leerlingen en studenten 2000* van het ministerie van OCenW het verwachte aantal leerplichtige asielzoekers voor de komende jaren in neerwaartse richting bijgesteld. Voor 2005 wordt gerekend op een halvering van het aantal ten opzichte van eerdere ramingen, die nog een lichte stijging te zien gaven (OCenW 2000b). Het is de vraag of deze veronderstelling bewaarheid wordt. Een van de nieuwe elementen in de Nieuwe vreemdelingenwet is namelijk het recht op gezinshereniging voor die asielzoekers die tot de procedure worden toegelaten. Bovendien krijgen alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) in Nederland (anders dan in andere Europese landen) automatisch asiel. Jonge asielzoekers van 15 jaar mogen tot hun achttiende blijven.

Anders dan in het voorafgaande decennium zal er de komende jaren dus sprake zijn van een dubbele groei: niet alleen meer leerlingen, maar daaronder ook meer leerlingen die extra zorg behoeven vanwege leerachterstanden of psychosociale dan wel gedragsproblemen in verband met hun herkomst.

### *Genetische en medisch-technologische factoren*

Jaarlijks worden er in Nederland naar schatting een kleine 200 kinderen geboren met het syndroom van Down. In de periode 1981-1994 was er sprake van een prevalentie van 0,99 per 1.000 levendgeborenen. De prevalentie hangt samen met de hoge gemiddelde leeftijd waarop vrouwen in Nederland hun eerste kind krijgen (RIVM 1997). In 2000 was dat 29,2 jaar, de hoogste in Europa (CBS 2001a). Hoewel er steeds meer oudere moeders komen, wordt er voor de komende jaren geen verdere groei van het aantal kinderen met het Down-syndroom verwacht. Dat komt doordat er in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van prenatale diagnostiek, waarbij in 92% van de gevallen waar het Down-syndroom wordt vastgesteld de zwangerschap wordt afgebroken (RIVM 1997).

Kinderen met het Down-syndroom gaan steeds vaker naar het reguliere basis-onderwijs. Ze krijgen daar extra begeleiding, die sinds kort met behulp van de zogenoemde rugzak – een persoonsgebonden budget – kan worden ingekocht. Het reguliere voortgezet onderwijs is voor deze leerlingen echter veelal onbereikbaar. Leerlingen met een lichte verstandelijke handicap bezoeken het praktijkonderwijs; leerlingen met een ernstiger handicap zijn aangewezen op een school voor zeer moeilijk lerende kinderen of worden in tehuizen opgevangen.

In het algemeen wordt niet verwacht dat de incidentie van verstandelijke handicaps (het aantal nieuwe gevallen) in de nabije toekomst sterk zal veranderen. Deze factor levert dan ook geen noemenswaardige bijdrage aan de groei van het percentage zorgleerlingen.



Een andere mogelijke verklaring voor de groeiende zorgvraag is de toename van het aantal vroeggeboorten. Complicaties die zich kunnen voordoen tijdens de zwangerschap of rond de geboorte vormen een belangrijke oorzaak van potentiële leer- en gedragsproblemen dan wel -achterstanden. Sinds de jaren tachtig is er een toename van het aantal vroeggeborenen (minder dan 32 weken zwangerschap en/of een geboortegewicht onder de 1.500 gram) die overleven; hun aantal nam toe van 1.423 in 1983 tot 1.882 in 1993, een stijging van 8,4 naar 9,6 per 1.000 geboorten. Die trend zet nog steeds door. Vroeggeboorte komt, net als het Down-syndroom, naar verhouding vaker voor bij oudere moeders.

Uit onderzoek onder een Nederlands cohort van zeer vroeg geboren kinderen uit 1983 blijkt dat van deze kinderen op 10-jarige leeftijd 45% een of meer lichamelijke beperking(en) heeft en 21% het speciaal onderwijs bezoekt (RIVM 1997). Op 14-jarige leeftijd bezocht 27% een school voor voortgezet speciaal onderwijs of individueel onderwijs, terwijl dat in de totale populatie van 14-jarigen minder dan 5% is. Vroeg geboren kinderen die naar het reguliere onderwijs gaan, bezoeken relatief vaak lagere vormen van onderwijs (Verloove-Vanhorick et al. 2001).

Hoewel de vroeg geboren kinderen een grotere kans hebben op deelname aan de zorgvoorzieningen, biedt de ontwikkeling van hun aantal nauwelijks een verklaring voor de groei van het aantal zorgleerlingen. Het gaat slechts om enkele duizenden leerlingen op de ruim 100.000 leerlingen in de zorgvoorzieningen.

Uit onderzoek van Buitendijk blijkt dat reageerbuisbevruchting – of IVF – de kans op vroeggeboorte verhoogt van 6% tot 7%-9% en het geboortegewicht gemiddeld met 150 gram verlaagt (Buitendijk 1998). Van alle pasgeborenen is inmiddels 1,5% (ruim 2.600 kinderen per jaar) verwekt via IVF. Buitendijks onderzoek toonde aan dat de ontwikkeling van IVF-kinderen op 2-jarige leeftijd niet afweek van normaal verwekte kinderen. Of dat voor IVF-kinderen in de schoolgaande leeftijd nog steeds opgaat, is onbekend.

Circa 2% van de 5-14-jarigen (ruim 40.000 kinderen, waaronder viermaal zoveel jongens als meisjes), heeft ernstige symptomen van adhd (*attention deficit hyperactivity disorder*) (Gezondheidsraad 2000). Bij ongeveer eenderde duren de symptomen voort tot in de volwassenheid. Ongeveer 4% van de kinderen heeft minder (ernstige) symptomen. Soms is echter ook bij hen sprake van zoveel last en belemmeringen dat interventie gewenst kan zijn. Adhd-kinderen zijn, vaak al heel jong, voortdurend rusteloos, overbeweeglijk, impulsief en ongeconcentreerd. Kinderen met deze aanleg stellen niet alleen hoge eisen aan de opvoedingskwaliteiten en inzet van de ouders, maar ook aan de verdraagzaamheid in de sociale omgeving. Adhd gaat vaak samen met andere vormen van psychopathologie en verhoogt de kans op verslaving, ongelukken, delicten en criminaliteit. Vaak zijn er ook problemen in de sociale vaardigheden of ontwikkelingsproblemen van spraak of motoriek. Circa de helft van de kinderen met adhd vertoont daarnaast overmatig opstandig en agressief gedrag (*conduct disorder*); ruim een kwart heeft ook depressieve klachten, een angststoornis of specifieke leerproblemen als dyslexie.



De laatste tijd is er in de media een discussie ontstaan over het hoge medicatiegebruik, met name van het middel Ritalin. In de jaren negentig is het gebruik van dit middel sterk toegenomen. In 1999 waren er in ons land naar schatting 30.000 gebruikers jonger dan 19 jaar. Het betreft hier voornamelijk kinderen in de basisschoolleeftijd. Er wordt wel gesuggereerd dat veel kinderen het middel ten onrechte voorgeschreven zouden krijgen; scholen zouden op het gebruik ervan aandringen. Feit is dat veel kinderen er baat bij blijken te hebben.

In de adolescentie nemen de problemen vaak af. Bij bijna de helft van de jongeren doen zich echter in de leeftijdsfase van het voortgezet onderwijs min of meer ernstige gedragsstoornissen voor.

Hoewel de stoornis in hoge mate genetisch wordt bepaald, is er ook een *grote invloed van de omgeving*. Als een kind met een erfelijke aanleg opgroeit in een chaotisch gezin met veel ruzie, is de kans op adhd groot. Van belang zijn duidelijkheid in de opvoeding ('nee is nee'), structuur, niet te veel informatie tegelijk en emotionele ondersteuning. In een in november 2000 verschenen rapport van de Gezondheidsraad wordt ervoor gepleit om bij wijze van preventieve maatregel in sociaal zwakkere wijken veel opvoedingsondersteuning aan te bieden. De erfelijke aanleg vermindert er weliswaar niet door, de problemen mogelijk wel. Volgens de Utrechtse kinderpsychiater Van Engeland is adhd ook een cultureel probleem: "Juist in een moderne tolerante cultuur als de onze, waar regels voortdurend ter discussie staan, zijn deze kinderen extra kwetsbaar" (Van Engeland in: Spiering 2001). De problemen worden daardoor ook vaak pas goed duidelijk als het kind naar school gaat, want dan *moet* het echt dingen doen. Ook urbanisatie (de groeiende urbanisatie) blijkt de problemen te versterken.

Volgens de Gezondheidsraad zijn er twee effectieve behandelwijzen: medicatie en intensieve gedragstherapie.

De Inspectie van het onderwijs wijst op het belang van een rustige, overzichtelijke schoolomgeving. In het *Onderwijsverslag over het jaar 1999* wordt geconstateerd dat de afgelopen jaren het gemiddelde aantal leerlingen per schoolgebouw is toegenomen. "Voor veel leerlingen is de leeromgeving daarom grootschaliger geworden. Die grootschaligheid brengt voor zorgleerlingen (leerlingen die om wat voor reden dan ook moeite met leren hebben) risico's met zich mee. Het grote aantal leerlingen en hun sociaal-emotionele problemen creëren een leeromgeving waarin talrijke prikkels de aandacht afleiden van het leren. Voor goed onderwijs aan zorgleerlingen is behalve deskundigheid van leraren en adequaat onderwijskundig beleid ook een zekere kleinschaligheid nodig", aldus de onderwijsinspectie (Inspectie van het onderwijs 2000a).

Onduidelijk is of de problematiek de afgelopen jaren is toegenomen. Er is wel een *duidelijke toename in de individuele diagnostiek en behandeling*. Ouders en scholen zijn ook beter op de hoogte van de behandelingsmogelijkheden. Voor dit alles is veel meer aandacht dan een aantal jaren geleden, bijvoorbeeld in tv-programma's over gezondheid of opvoeding. Een vergelijkbare ontwikkeling doet zich voor rond dyslexie.

Medisch-technologische ontwikkelingen leveren, al met al, vermoedelijk maar een bescheiden bijdrage aan de groei van het aantal zorgleerlingen. De diagnostische mogelijkheden, de kennis over behandelingsmogelijkheden en de aandacht en maatschappelijke gevoeligheid voor beperkingen en stoornissen zijn wel duidelijk toegenomen.

### *Hogere eisen aan jongeren, zowel in het gezin als op het werk*

De samenleving stelt steeds hogere eisen aan jongeren. Het begint al met de ouders, voor wie kinderen krijgen sinds de introductie van de pil een bewuste keuze is geworden. Deze ouders hebben zelf steeds vaker een hogere opleiding, en verwachten van hun kinderen dat die tenminste eenzelfde niveau zullen bereiken.

Door de toegenomen arbeidsparticipatie van ouders verkeren jongeren na schooltijd vaker in het gezelschap van leeftijdgenoten dan van een van hun ouders. Moderne ouders zijn in het algemeen minder bereid hun leven volledig rond de kinderen in te richten; elk gezinlid heeft in deze geïndividualiseerde samenleving immers recht op zijn of haar eigen ontplooiing. Van jongeren wordt op steeds jeugdiger leeftijd al een zekere zelfstandigheid verwacht. In de opvoeding worden ze daar niet altijd voldoende op voorbereid.

Ook op de arbeidsmarkt veranderen de eisen. Ondanks de verhoogde minimale kwalificatie-eis van twee jaar succesvol afgerond beroepsonderwijs, zijn er nog steeds voldoende eenvoudige banen beschikbaar (SCP 1998). Echter, door verschuiving in de werkgelegenheid van industrie naar dienstverlening, worden de eisen wel hoger op het punt van de sociale vaardigheden.

Er worden, kortom, op vele fronten hogere dan wel andere eisen aan jongeren gesteld. Van de scholen wordt verwacht dat zij jongeren niet alleen opleiden tot tenminste het niveau van de startkwalificatie, maar hun ook de nodige competenties meegeven om in de moderne samenleving goed te kunnen functioneren. Dat betekent dat scholen, meer dan voorheen, aandacht en zorg moeten besteden aan jongeren die van huis uit minder intellectuele en sociale bagage meekrijgen. Die hogere eisen vormen, in combinatie met de individualisering binnen het gezin, mogelijk een belangrijke factor achter de toenemende vraag naar extra zorg in het onderwijs.

### *Gezins- en opvoedingsproblemen*

Uit recente gegevens van het CBS komt naar voren dat het aantal echtscheidingen de laatste jaren weer stijgt.

Steeds meer kinderen groeien op met één ouder. Het aantal eenoudergezinnen nam tussen 1995 en 2001 toe van ruim 360.000 tot 400.000. Een op de zes thuiswonende kinderen (600.000 kinderen) woont in een dergelijk gezin (CBS 2001b).

Echtscheiding heeft een negatief effect op het welbevinden en op de schoolprestaties van kinderen. Kinderen uit eenoudergezinnen halen in het basisonderwijs lagere toetsresultaten op het gebied van taal- en rekenvaardigheid dan kinderen uit tweoudergezinnen. Ze scoren ook lager op kenmerken als sociaal gedrag, zelfvertrouwen en

welbevinden. De echtscheiding zelf heeft het meeste effect; het opgroeien in een eenoudergezin lijkt minder negatieve gevolgen te hebben (SCP1997). In het onderwijs-(achterstanden)beleid worden jongeren uit eenoudergezinnen (als gevolg van echtscheiding) niet als aparte probleemgroep aangemerkt. Vanuit de justitiële invalshoek worden kinderen uit eenoudergezinnen, en dan met name de jongens, vaak wel als een risicogroep gezien (Junger-Tas 1996).

Alleenstaande moeders zijn in de regel aangewezen op een uitkering; de financiële positie van moeder en kinderen is als gevolg daarvan meestal niet rooskleurig. Dronkers et al. 1999 stelden vast dat van de financiële positie van ouders een klein, maar significant effect uitgaat op de leerprestaties van leerlingen in het basisonderwijs (taal- en rekenscores in groep 4). Onderwijsachterstanden kunnen volgens de auteurs dan ook niet uitsluitend worden toegeschreven aan een tekort aan cultureel kapitaal (een laag opleidingsniveau van de ouders, geen Nederlands spreken).

Uit een grootschalig onderzoek onder gezinnen die een beroep deden op de professionele hulpverlening, komt het volgende naar voren. Uit gegevens die bij de aanmelding bij de hulpverlening werden verstrekt, blijkt dat meer dan de helft van de ouders gescheiden is; ruim een kwart van de vaders is werkloos. Daarnaast doen zich in 12% van de gezinnen financiële problemen voor en heeft 20% huisvestingsproblemen. Het gaat om relatief grote gezinnen (gemiddeld 3,7 kinderen); vaak hebben meerdere kinderen uit het gezin problemen. In bijna 80% van de gezinnen doen zich drie of meer problemen voor. De meestgenoemde zijn: pedagogische onmacht van (een van) beide ouders (82%), relatieproblemen tussen de moeder en de jeugdige (66%), relatieproblemen tussen de ouders (60%), emotionele verwaarlozing door een van beide ouders (56%) en relatieproblemen tussen de vader en de jeugdige (50%) (Van der Ploeg en Scholte 1996). Probleemgezinnen zijn vaak op vele fronten tegelijk kwetsbaar.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat ontwikkelingen in de gezinnen en in de opvoeding duidelijk een potentiële groeibevorderende factor voor het aantal zorgleerlingen vormen.

### *Problemen bij jongeren*

Op basis van steekproefonderzoek wordt algemeen geschat dat 15%-20% van de Nederlandse jeugd min of meer ernstige problemen ervaart (Wittebrood en Keuzenkamp 2000). Vollebergh wijst er echter op dat het werkelijke percentage vermoedelijk hoger ligt, doordat in de verschillende steekproefonderzoeken jongeren met ernstige psychiatrische stoornissen, met een langdurige hulpverleningsgeschiedenis of met een zwaar strafblad ontbreken. Ook allochtone jongeren zijn in deze steekproefonderzoeken vaak ondervertegenwoordigd (Vollebergh 1999).

In de regel worden twee soorten psychosociale problemen onderscheiden: emotionele problemen en gedragsproblemen. Bij emotionele problemen gaat het bijvoorbeeld om gevoelens van eenzaamheid (11%), een negatief zelfbeeld (circa 6%) of gevoelens van angst en onzekerheid (ongeveer 5%). De weergegeven percentages zijn afkomstig uit een enquêteonderzoek onder scholieren dat in 1999 werd gehouden. Een vergelijking met enquêtegegevens uit eerdere jaren laat – anders dan vaak wordt verondersteld – geen duidelijke stijging zien. Wat wel toenam was het aantal suïcidepogingen, althans voorzover deze tot een ziekenhuisopname leidden.

Tot gedragsproblemen behoren verschillende vormen van jeugdcriminaliteit (bv. vandalisme, winkeldiefstal, zwartrijden, graffiti) en riskante gedragingen (zoals overmatig drug- en alcoholgebruik). Ook spijbelen valt in deze categorie. Over de ontwikkeling van het delinquent gedrag onder jongeren verschillen de meningen. Het percentage jongeren dat drinkt nam de afgelopen jaren niet toe; jongeren zijn wel meer gaan drinken. Ook het drugsgebruik nam toe.

Meisjes hebben vaker emotionele problemen (internaliserend probleemgedrag), terwijl jongens meer gedragsproblemen (externaliserend probleemgedrag) vertonen (Wittebrood en Keuzenkamp 2000).

Gegevens over het gebruik van de verschillende voorzieningen voor jeugdhulpverlening zijn schaars. Een eerste poging tot registratie leverde het beeld op van een flinke deelnamegroei (Stichting Registratie Jeugdvoorzieningen 2000). Het is niet helemaal duidelijk of de gegevens een betrouwbaar beeld geven. Onbekend is ook in hoeverre ze vooral ontwikkelingen in de hulpverlening zelf weerspiegelen. Bij gebrek aan beter worden de registratiegegevens hieronder toch maar gepresenteerd.

Over de hele linie van de jeugdhulpverlening was er tussen 1995 en 1999 een forse groei in het gebruik, namelijk met 91%: van (afgerond) 218.000 naar 417.000 gebruikers. In het gebruik doet zich een duidelijke verschuiving voor van zwaardere naar lichtere vormen van jeugdhulpverlening. De preventieve voorzieningen namen het sterkst toe (met 132%) en worden ook verreweg het meest gebruikt (vooral de Kindertelefoon en de jongereninformatie), in 1995 door 59%, in 1999 door 72% van alle gebruikers van jeugdhulpverlening. Het gebruik van ambulante voorzieningen nam tussen 1995 en 1999 met 45% toe. Het gebruik van zwaardere voorzieningen als dagbehandeling, pleegzorg en residentiële zorg steeg in die periode met 13%. De gemiddelde leeftijd bij aanvang van de hulp ligt, afhankelijk van het type voorziening, tussen de 8 jaar (dagbehandeling) en 14 jaar (residentiële opvang). Allochtone jongeren zijn bij alle vormen van jeugdhulpverlening oververtegenwoordigd, met name bij geïndiceerde ambulante behandeling en bij residentiële behandeling. Onder de gebruikers bevinden zich naar verhouding veel leerlingen die speciaal onderwijs volgen. Gaat landelijk 3,6% van de jongeren naar het speciaal onderwijs, van de jongeren in de pleegzorg bezoekt 31% het speciaal onderwijs en van jongeren in de residentiële opvang bijna een kwart.

Anders dan opeenvolgende enquêtes onder jongeren suggereren, komt uit gebruiksgegevens van de jeugdhulpverlening wel degelijk een beeld naar voren van een toenemende sociaal-emotionele en gedragsproblematiek onder jongeren. In het onderwijs blijkt die groeiende gedragsproblematiek uit de sterk groeiende instroom in het onderwijs aan zeer moeilijk opvoedbare kinderen (svo-zmok). Tussen 1991 en 1999 nam het aantal leerlingen in dat schooltype met 70% toe (van ruim 3.500 tot bijna 6.000). Ook is er een stijging in het aantal 'time out-projecten' (tijdelijke opvang van leerlingen die vanwege ernstige gedragsproblemen niet langer op school te handhaven zijn) (Inspectie van het onderwijs 2001).

### 6.5.2 Onderwijsinterne factoren

#### *Achterstanden bij de start in het voortgezet onderwijs*

Leerlingen uit kansarme sociale en culturele milieus hebben bij hun entree in het voortgezet onderwijs vaak een aanzienlijke achterstand in leerprestaties. Tesser ging na hoe de leerprestaties van allochtone leerlingen (leerlinggewicht 1,9) zich aan het eind van de basisschool verhouden tot die van de gemiddelde basisschoolleerling (Tesser et al. 1999; Tesser en Iedema 2001). Uit zijn analyses blijkt dat leerlingen uit een aantal minderheidsgroepen grote achterstanden hebben, met name in taalvaardigheid. De taalachterstand kan aan het eind van het basisonderwijs oplopen tot twee leerjaren. Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse leerlingen zijn het zwakst in taal. Bij rekenen hebben Turkse en Marokkaanse kinderen een minder grote achterstand. Bovendien blijkt de achterstand bij rekenen snel te worden ingehaald. Ook in het speciaal basisonderwijs blijven de prestaties van kinderen uit de verschillende culturele minderheden ver achter bij die van autochtone leerlingen.

Recent onderzoek naar de schoolprestaties in het basisonderwijs van asielzoekerskinderen die pas kort in Nederland zijn, toont aan dat de prestaties van deze kinderen even goed zijn als die van Turkse en Marokkaanse kinderen die hier zijn geboren. Wel zijn er grote verschillen naar het land van herkomst. De prestaties van kinderen uit voormalig Joegoslavië en de Sovjet-Unie zijn beduidend beter dan die van Turkse en Marokkaanse kinderen, terwijl die van Afrikaanse asielzoekerskinderen juist veel zwakker zijn. Kinderen uit Afghanistan, Iran en Irak nemen een tussenpositie in. De doorstroom naar het voortgezet onderwijs sluit hierbij aan: Afrikaanse asielzoekerskinderen gaan naar verhouding vaak (bijna de helft) naar het (i)vbo, terwijl kinderen uit Zuidoost-Europa vaker in een havo/vwo-klas zitten (Mulder 2001). Het opleidingsniveau van de ouders vormt een belangrijke, zij het niet de enige verklarende factor voor de verschillen. Zo zijn Afghaanse en Iraanse vluchtelingen vaak universitair opgeleid, maar hun kinderen presteren vaak lager dan kinderen uit het voormalige Oostblok. Cultuurverschillen spelen vermoedelijk eveneens een rol.

Uit een recente brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer blijkt dat het om niet geringe aantallen nieuwkomers gaat: in 1995 telde het voortgezet onderwijs nog zo'n 16.000 leerlingen die korter dan vier jaar in Nederland verbleven, in 1999 lag dat aantal op 22.000.

De achterstand van autochtone achterstandsleerlingen (gewicht 1,25) is weliswaar minder groot dan die van allochtone leerlingen, maar vaak wel zodanig dat ook bij hen de overgang naar het reguliere voortgezet onderwijs niet altijd probleemloos verloopt (SCP2001).

Er is de laatste tijd veel nieuw beleid ontwikkeld om de leerachterstanden van kinderen uit sociale en culturele achterstandsmilieus te verminderen. In achterstandswijken worden in toenemende mate voor- en voegschoolse achterstandsprogramma's (ve) voor 3-6-jarige kinderen aangeboden. Die programma's, die bedoeld zijn om achterstanden te voorkomen en vroegtijdig te bestrijden, worden uitgevoerd door peuterspeelzalen (3-jarigen) en basisscholen (4-6-jarigen).

Scholen met veel achterstandsleerlingen zullen in het kader van het onderwijskansenbeleid extra worden ondersteund (OCenW 2000b). Het zal echter nog wel enige jaren duren voordat dit beleid zodanige vruchten afwerpt dat bij aanvang van het voortgezet onderwijs extra zorg achterwege kan blijven. Bovendien is er een voortdurende toestroom van nieuwkomers (in verband met gezinsvorming of asiel). Oplossing van achterstandsproblemen is daardoor niet alleen een kwestie van tijd. De komende jaren zullen scholen voor voortgezet onderwijs nog een omvangrijke stroom van leerlingen met aanzienlijke leerachterstanden moeten opvangen.

### *Betere signalering van problemen, maar vaak nog ontoereikende aanpak ervan*

De mogelijkheden voor identificatie en signalering van problemen bij kinderen en jongeren zijn de afgelopen jaren, onder invloed van ontwikkelingen in de wetenschappelijke kennis, sterk verbeterd en uitgebreid. Jonge kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd, kunnen al voor de schoolgaande leeftijd worden verwezen naar een speciale afdeling voor in hun ontwikkeling bedreigde kleuters (iobk).

In het speciaal onderwijs is in het algemeen een ruime orthopedagogische en psychologische deskundigheid aanwezig. In het reguliere basis- en voortgezet onderwijs is dat niet het geval. In het *Onderwijsverslag over het jaar 1999* wordt in dat verband door de Inspectie van het onderwijs opgemerkt dat weliswaar de kwaliteit van de leerlingenzorg in het basisonderwijs vooruitgaat, maar dat dit vooral het vaststellen van hulpvragen van leerlingen en het opstellen van handelingsplannen betreft. De uitvoering van deze handelingsplannen stuit nog regelmatig op problemen. Leraren zijn vaak niet in staat alle leerlingen in de groep voldoende aandacht te geven. Leraren die zijn belast met het geven van extra hulp buiten de groep, worden vaker dan wenselijk ingezet om zieke groepsleerkrachten te vervangen.

In het basisonderwijs is het zogenoemde zorgbreedtebeleid al lange tijd onderwerp van aandacht. In het reguliere voortgezet onderwijs is de aandacht voor leerlingenzorg pas sinds een aantal jaren sterk aan het toenemen (Inspectie van het onderwijs 2001).

### *Aansluitingsproblemen tussen het primair en voortgezet onderwijs*

Uit de cijfers in tabel 6.3 bleek al dat de instroom in de zorgvoorzieningen van het voortgezet onderwijs in toenemende mate afkomstig is uit het gewone basisonderwijs. Als gevolg van het ‘weer samen naar school’-beleid verblijven er meer leerlingen met problemen in het reguliere basisonderwijs, al dan niet met hulp vanuit het speciaal onderwijs. Onbekend is hoe het de niet-verwezen leerlingen op de gewone basisschool vergaat. De aandacht ging tot op heden vooral uit naar het tot staan brengen van de groei van het speciaal onderwijs.

Een aantal ontwikkelingen doet vrezen dat er van de beloofde extra aandacht in het basisonderwijs betrekkelijk weinig terecht komt.

Als gevolg van het tekort aan leerkrachten worden remedial teachers en interne begeleiders steeds vaker ingeschakeld voor het gewone onderwijs. De verkleining van de groepsgrootte in het basisonderwijs richt zich uitsluitend op de onderbouw (groep 1 t/m 4). Daarentegen zijn de groepen in de bovenbouw (groep 5 t/m 8) de afgelopen jaren groter geworden. Veel scholen maken melding van problemen in de bovenbouw. Het wordt steeds moeilijker leerkrachten te vinden voor bovenbouwgroepen. Doordat deze groepen groter zijn, is daar veel minder ruimte voor individuele hulp en ondersteuning (Doolaard et al. 2000). Uit een recent afgesloten onderzoek blijkt dat de mogelijke voordelen van de bestuurlijke samenwerkingsverbanden in ‘weer samen naar school’ in het primair onderwijs nog weinig worden benut. Slechts een klein aandeel van de basisscholen (11%) maakt gebruik van een bovenschools zorgtraject; slechts 3% van de scholen verwijst een leerling naar een andere basisschool uit het samenwerkingsverband (Baarveld en Oudenhoven 2001).

Het is dus nog maar de vraag of met een langer verblijf in het reguliere basisonderwijs ook de beoogde leerwinst wordt geboekt. In hoeverre het sociale doel dat met integratie wordt nagestreefd ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd, is evenmin duidelijk. Zo is het fenomeen pesten, ondanks de toegenomen aandacht, nog lang niet uitgebannen.

In onderwijskundige zin sluiten (de zorgstructuren in) het primair en voortgezet onderwijs niet goed op elkaar aan. In het basisonderwijs wordt overwegend leerlinggericht gewerkt; de mogelijkheden en beperkingen van leerlingen vormen het uitgangspunt. Zwakke leerlingen hebben vaak al vanaf de start in het basisonderwijs last van het systeem van vergelijkende beoordelingen van leerprestaties. Daardoor raken ze gedemotiveerd, worden ze apathisch of juist agressief, of gaan ze ander probleemgedrag vertonen. In het basisonderwijs wordt daarom dan ook vaak gewerkt met pedagogische zesjes.

In het voortgezet onderwijs is dat veel minder het geval. Daar staat de leerstof centraal. Leerlingen worden opgeleid voor een diploma. De eisen worden hoger. In plaats van alleen een schoolexamen komt een centraal schriftelijk examen, waarvan het laagste niveau hoger zal zijn dan het huidige vbo-A-niveau. Aan leerlingen die er niet in slagen een diploma te behalen, kunnen certificaten worden uitgereikt voor onderdelen die wel met succes zijn afgerond.



Het speciaal voortgezet onderwijs hanteerde tot nu toe een overwegend leerlinggerichte aanpak. Veel docenten in het svo-lom hebben een opleiding voor het basisonderwijs genoten. Met de invoering van het leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo zal de leerstof vermoedelijk veel centraler komen te staan. Het is immers de bedoeling dat voormalige svo-lom-leerlingen in de toekomst een diploma of certificaten behalen. Te vrezen valt dat die doelstelling voor een belangrijk deel van de svo-lom-populatie veel te ambitieus is.

Anders dan in het primair onderwijs, waar nog aparte voorzieningen voor speciaal basisonderwijs (sba) bestaan, is er in het voortgezet onderwijs geen aparte speciale voorziening meer voor leerlingen die in principe in staat zijn om een diploma of certificaat te behalen. Voor voormalige vso-lom-leerlingen die het ook met extra steun in het reguliere vmbo niet redden, resteert alleen de mogelijkheid van doorverwijzing naar het praktijkonderwijs of naar een zwaardere vorm van speciaal onderwijs (voor zeer moeilijk lerende of zeer moeilijk opvoedbare kinderen).

Om de aansluiting tussen primair en voortgezet onderwijs te verbeteren zal worden verkend of het mogelijk is netwerken van scholen voor primair en voortgezet onderwijs te vormen. Via zo'n netwerk zou het mogelijk moeten zijn om te komen tot een "continuüm van zorg" (OCenW 2001b). Het is zeer de vraag of een nieuwe overlegvorm veel kan veranderen aan het fundamentele verschil in aanpak tussen primair en voortgezet onderwijs. Aansluitingsproblemen zullen de komende jaren waarschijnlijk tot een toename van de zorgvraag leiden.

### *Hogere eisen in het voortgezet onderwijs*

In de jaren negentig is het onderwijsaanbod ingrijpend veranderd. De invoering van de basisvorming in 1993 hield een verbreding van het vormingsaanbod in, in de vorm van vijftien, overwegend algemeen vormende vakken. De laatste twee leerjaren van het vbo werden beroepsvoorbereidend in plaats van -kwalificerend. Als gevolg van beide ontwikkelingen nam het abstractieniveau van het onderwijs toe en werd een goede taalvaardigheid belangrijker. Zorgleerlingen hebben extra veel moeite met deze nieuwe eisen.

Hiervoor werd al gewezen op de hogere eisen die vanaf 2003 aan de diploma's in het vmbo worden gesteld. Zo'n vmbo-diploma wordt tegenwoordig overigens niet meer toereikend geacht als startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Er moet na het vmbo nog tenminste een opleiding in het secundair beroepsonderwijs met succes worden afgerond.

Uit de instroomcijfers in tabel 6.3 blijkt dat de hogere eisen in het voortgezet onderwijs tot dusver niet hebben geleid tot een grotere instroom vanuit het reguliere onderwijs in de zorgvoorzieningen. Kennelijk weten scholen er een mouw aan te passen. Bekend is dat scholen in de praktijk maar een beperkt deel van de kerndoelen aanbieden. In



het vbo komen sommige vakken niet eens aan bod. Scholen passen de onderwijsinhoud aan de capaciteiten en mogelijkheden van hun leerlingen aan.

Een deel van de leerlingen vertrekt uit het onderwijs zonder ook maar enig diploma te hebben behaald. In 1998 sloot 15% van alle schoolverlaters het onderwijs af zonder diploma uit het voortgezet onderwijs. Na een lichte afname van 16% in 1990 naar minder dan 14% in 1996, neemt het percentage jongeren zonder enig diploma de laatste jaren niet verder af, maar weer enigszins toe (SCP 2001).

De komende jaren zullen er naar verwachting diverse aanpassingen in het onderwijsaanbod plaatsvinden. De Onderwijsraad heeft het curriculum van de basisvorming nog eens onder de loep genomen. Voor de komende jaren stelt de raad voor een onderscheid te maken tussen een kerncurriculum (een verplicht gemeenschappelijk minimum aan leerdoelen voor alle leerlingen) en een differentieel deel naar keuze van de school (afgestemd op keuzes en behoeften van de leerlingpopulatie). De basisvorming zal in deze zin worden aangepast.

Eerder werd van overheidswege al de mogelijkheid geopend om voor leerlingen (vanaf 14 jaar) die behoefte hebben aan meer praktijkervaringen, zogenoemde leer-werktrajecten in te richten, waarbij zij onder verantwoordelijkheid van de school werken en leren combineren.

Scholen krijgen dus de komende jaren meer ruimte om hun aanbod af te stemmen op de leermogelijkheden en leerstijlen van hun zorgleerlingen. Afgewacht moet worden of met deze nieuwe voorstellen de kloof tussen eisen en mogelijkheden enigszins kan worden gedicht.

### *Wijzigingen in de toelaatbaarheid tot zorgvoorzieningen*

Met de invoering in 1999 van de nieuwe zorgstructuur in het voortgezet onderwijs – in casu leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs – is ook de toelating tot dat onderwijs veranderd. In de nieuwe structuur wordt op onafhankelijke wijze bepaald of een leerling in aanmerking komt voor extra zorg. De criteria die daarbij worden gehanteerd hebben betrekking op de cognitieve capaciteiten van de leerling (het IQ), de leerachterstand van de leerling op het terrein van rekenen en lezen, en het sociaal-emotioneel functioneren (faalangst, prestatiemotivatie, emotionele instabiliteit). Wie laag scoort op tenminste twee van de drie criteria wordt aangemerkt als zorg-leerling.

Zolang de toelatingscriteria nog niet definitief zijn, geven regionale verwijzingscommissies (RVC) alleen advies over de vraag of een leerling wel of niet toelaatbaar is. Scholen mogen nu nog van dat advies afwijken. In de toekomst wordt het advies van de RVC bepalend voor de toelaatbaarheid.

Voor een zorgleerling krijgt een vmbo-school per jaar gemiddeld 2.500 euro extra uitgekeerd (d.w.z. 6.135 in plaats van 3.635 euro per jaar). Scholen voor voortgezet onderwijs met een vmbo-aanbod hebben er dus alle belang bij leerlingen te laten testen. De indicatiesystematiek die bedoeld was om de groei van het aantal zorgleerlingen enigszins te beperken, lijkt in de praktijk juist tot een groei van het aantal zorgleerlingen te leiden.

## 6.6 *Beleid ten aanzien van zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs*

In de beleidsontwikkeling ten aanzien van zorgleerlingen in het (voortgezet) onderwijs zijn drie rode draden te herkennen. De eerste is inhoudelijk van aard: er vindt een omslag plaats van een gesegregeerde opvang van leerlingen met problemen in aparte scholen naar een geïntegreerde opvang van zorgleerlingen binnen het reguliere onderwijs. De tweede rode draad is bestuurlijk van karakter en betreft de overgang van centraal voorzieningenbeleid naar decentrale arrangementen voor extra zorg ten behoeve van leerlingen met problemen. De derde rode draad heeft betrekking op de bekostiging van de extra zorg en ondersteuning. Een onafhankelijke indicatiestelling en een regionaal budget moeten een einde maken aan de sterke autonome kostenstijging van de afgelopen jaren.

Processen van integratie, decentralisatie en kostenbeheersing zijn overigens niet uniek voor het onderwijsbeleid met betrekking tot zorgleerlingen. Ze hangen samen met de in hoofdstuk 3 gesignaleerde maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen en zijn dan ook bij veel terreinen van overheidsbeleid aan de orde.

### 6.6.1 *Van segregatie naar integratie*

Integratie van zorgvoorzieningen in het reguliere voortgezet onderwijs vindt op de volgende manieren plaats.

- Bestaande afdelingen voor individueel beroepsonderwijs (ivbo) zijn sinds augustus 1998 omgezet in afdelingen voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Lang niet alle vbo-scholen en scholengemeenschappen met vbo-afdelingen hadden overigens een licentie voor het geven van individueel beroepsonderwijs. Uit gegevens opgenomen in het databestand van de *Kwaliteitskaart voortgezet onderwijs uitgave 1999* kan worden afgeleid dat in 1998 282 scholen(gemeenschappen) met vbo ook individueel beroepsonderwijs in huis hadden; bij 107 scholen(gemeenschappen) ontbrak een ivbo-voorziening. Bij ruim een kwart van de scholen(gemeenschappen) met vbo is individueel beroepsonderwijs dus niet beschikbaar (Inspectie van het onderwijs 1999).
- Svo-lom-scholen (in 1999:108 scholen) kunnen tot augustus 2002 worden omgezet in een afdeling voor leerwegondersteunend onderwijs bij een vbo- en/of mavo-school of -afdeling. In regio's waar een tekort is aan praktijkonderwijs kan desgewenst ook omzetting plaatsvinden in een school of afdeling voor praktijkonderwijs. Een derde mogelijkheid is dat het svo-lom wordt omgezet in een orthopedagogisch centrum. De inbedding van het svo-lom in het vmbo verloopt moeizaam.
- Svo-mlk-scholen en -afdelingen worden omgevormd tot scholen respectievelijk afdelingen voor praktijkonderwijs. Deze schoolsoort blijft, ook na de omzetting, als een herkenbare voorziening gehandhaafd. De animo voor omzetting is hier dan ook groter dan in het svo-lom. In 1999 waren er naast 112 svo-mlk-scholen al 50 scholen voor praktijkonderwijs.

Tegelijkertijd verandert het reguliere onderwijs voor vbo en mavo ingrijpend. In de plaats van de vbo- en mavo-opleidingen met diploma's op A-, B-, C-, en D-niveau, worden er in de laatste twee leerjaren van het voorbereidend middelbaar beroeps- onderwijs (vmbo) vier leerwegen onderscheiden: de basisberoepsgerichte leerweg, de kaderberoepsgerichte leerweg, de gemengde leerweg en de theoretische leerweg. Elke leerweg heeft een eigen programma en bereidt voor op een opleiding in het secundair beroeps- onderwijs. De theoretische leerweg (voorheen mavo) leidt tevens op voor het havo.

Leerlingen kiezen aan het eind van het tweede leerjaar niet alleen voor een leerweg, maar in het geval van een beroepsgerichte leerweg ook voor een sector. Er zijn vier sectoren: techniek, economie, landbouw, en zorg en welzijn. Binnen die sectoren kunnen nog verschillende afdelingen bestaan (bv. bouw, metaal en elektro binnen de sector techniek).

Leerwegondersteunend onderwijs is bedoeld voor leerlingen die extra hulp nodig hebben om een diploma te kunnen behalen. In de praktijk zal het vermoedelijk vooral gaan om leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg.

Voorheen konden leerlingen in het vbo en mavo examen doen op vier niveaus: A, B, C en D. Op dit moment vindt er geen centrale examinering plaats voor de beroepsgerichte vakken en voor de A- en B-niveaus van de algemene vakken. Voor de beroepsgerichte vakken nemen scholen soms op vrijwillige basis deel aan centrale examens. Voor de algemene vakken op A- en B-niveau worden alleen schoolexamens afgenomen. Veel leerlingen uit het ivbo doen nu alleen examen op het A- of B-niveau. Op dit moment doet ruim 40% van alle leerlingen in het (i)vbo in geen enkel vak examen op het hogere C- of D- niveau (OCenW z.j.). Het slaagpercentage in het vbo lag de afgelopen jaren boven de 90%.

In de toekomst zullen alle leerwegen worden afgesloten met een centraal examen, dat qua niveau eerder het B- of C-niveau zal benaderen dan het A-niveau. Voor voormalige leerlingen uit het vso-lom en ivbo die in de toekomst de basisberoepsgerichte leerweg zullen volgen, zal het naar verwachting moeilijker worden om een diploma te behalen. Daarom zullen er ook certificaten worden uitgereikt voor die vakken waarin voldoende resultaten zijn bereikt.

Betwijfeld moet worden of de steun vanuit het leerwegondersteunend onderwijs voldoende zal zijn om alle zorgleerlingen op het gewenste hogere niveau te brengen.

### *Integratie en schaalvergroting*

Integratie leidt al snel tot schaalvergroting. Alleen het voormalige svo-mlk, nu praktijk- onderwijs, blijft een aparte kleinschalige voorziening. Svo-mlk-scholen zijn daarvoor in de regel groot genoeg. Het huidige svo-lom vindt op dit moment meestal in kleine scholen plaats. Met de overgang naar leerwegondersteunend onderwijs zal het als apart schooltype verdwijnen en opgenomen worden in het veel grootschaliger vmbo.

De gemiddelde categorale vbo-vestiging, waarvan er 1999 nog 159 waren, telde in dat jaar niet meer dan 486 leerlingen. Die omvang is te klein om alle sectoren en leerwegen te kunnen aanbieden. Er is daarom enige jaren geleden een herschikkingsoperatie in gang gezet, die echter moeizaam verloopt. Vbo-scholen willen hun afdelingen niet kwijt. Het vbo is vaak ook geen aantrekkelijke fusiepartner. De gebouwen waarin het vbo gehuisvest is zijn veelal verouderd en slecht onderhouden. Een fusie met een vbo-school is soms ook slecht voor de marktpositie; ouders van potentiële mavo-leerlingen kiezen vaak liever voor een school die geen vbo in huis heeft.

In hoofdstuk 4 is de algemene ontwikkeling richting schaalvergroting uitvoerig in beeld gebracht. In het *Onderwijsverslag over het jaar 1999* waarschuwde de Inspectie van het onderwijs voor de negatieve gevolgen van grootschaligheid, met name als het gaat om zorgleerlingen. De inspectie merkt in dit verband het volgende op:

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

Op grote scholen vormt het streven naar kleinschaligheid vaak een aandachtspunt. Sommige schoolleiders slagen erin door aanpassingen van het schoolgebouw of door organisatorische maatregelen de grootschaligheid van het geheel te doorbreken. Maar niet alle gebouwen lenen zich voor geschikte aanpassingen en/of maatregelen. De behoefte aan een zekere kleinschalige leeromgeving speelt mee in de discussies binnen de samenwerkingsverbanden over de al dan niet afzonderlijke positie van een orthopedagogisch-didactisch centrum (OPDC)” (Inspectie van het onderwijs 2000: 113).

Als gevolg van de integratie van zorgleerlingen in het reguliere voortgezet onderwijs treedt er een verschuiving op van tussenschoolse segregatie (aparte scholen voor specifieke leerlinggroepen) naar binnenschoolse differentiatie en vermoedelijk ook naar binnenschoolse segregatie (aparte groepen of aparte vestigingen voor zorgleerlingen binnen de school). Of dat voor de betrokken zorgleerlingen een verbetering betekent, moet worden afgewacht.

### 6.6.2 Van centraal naar decentraal

Voor leerlingen met individuele leer- en/of gedragsproblemen werd tot voor enkele jaren feitelijk alleen een centraal voorzieningenbeleid gevoerd. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw nam het aantal scholen voor voortgezet speciaal onderwijs sterk toe. In lijn met dit groeiende aanbod steeg ook het aantal leerlingen. Het gegeven dat in regio’s met een ruim aanbod aan speciale onderwijsvoorzieningen het verwijzingspercentage beduidend hoger lag dan in regio’s met een beperkter aanbod, maakte

nog eens duidelijk dat aanbod ook vraag kan oproepen (Herweijer 1984; Petersen en Oudenhoven 1994). Hoewel het aantal voorzieningen voor voortgezet speciaal onderwijs in de jaren negentig enigszins werd teruggedrongen, zette de groei van het aantal leerlingen verder door. Het beschikbare aanbod vormt dus zeker niet de enige verklarende factor voor groei.

De inhoudelijke en organisatorische vormgeving van de zorg is sinds de invoering van de nieuwe zorgstructuur in 1999 gedecentraliseerd naar bestuurlijke samenwerkingsverbanden voor scholen van voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs.

In paragraaf 6.5 is al aangegeven dat de groei van de zorgvraag ook maatschappelijke achtergronden heeft. Zo hangt de groei van het aantal zorgleerlingen gedeeltelijk samen met de komst van leerlingen uit het buitenland (gezinshereniging of asiel). Voor deze anderstalige neveninstromers zijn allereerst taalprogramma's nodig. Scholen krijgen hiervoor extra middelen in het kader van de regeling voor culturele-minderheids-groepen en anderstalige leerlingen (cumi-regeling).

Problemen in gezinnen en individuele problemen bij jongeren kunnen van dien aard zijn dat scholen zelf er geen antwoord op hebben. In dat geval moet er een beroep worden gedaan op gespecialiseerde externe instanties (jeugdzorg, leerplichtambtenaar, politie en justitie). Sommige van deze instanties worden door de gemeente aangestuurd.

Het zorgbeleid van de rijksoverheid is dus niet alleen gedecentraliseerd naar een functioneel bovenschools bestuurlijk niveau en naar het schoolniveau, maar indirect ook naar de gemeentelijke overheid.

### *Samenwerkingsverbanden op bovenschools bestuurlijk niveau*

Sinds 1999 is er een landelijk dekkend netwerk van bestuurlijke samenwerkingsverbanden voor scholen voor voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs (vo-vso). Deze bestuurlijke arrangementen op regionaal en bovenschools niveau moeten ervoor zorgen dat zoveel mogelijk leerlingen van wie vaststaat dat zij extra orthopedagogische of -didactische ondersteuning nodig hebben, die ondersteuning ook krijgen, zodat ze in een van de vier eerdergenoemde leerwegen binnen het vmbo een diploma of certificaat kunnen behalen.

Er zijn inmiddels 84 van dit soort functionele regionale samenwerkingsverbanden en één landelijk reformatoerisch samenwerkingsverband gevormd. In het samenwerkingsverband moeten scholen die voorheen vaak elkaars concurrenten waren, nu samenwerken om een gezamenlijk zorgplan op te stellen. Inmiddels is dat in de meeste samenwerkingsverbanden gelukt. Scholen moeten vervolgens zelf voor iedere geïndiceerde leerling een apart handelingsplan opstellen. Dat laatste levert nog de nodige problemen op (Inspectie van het onderwijs 2001)

### *Extra faciliteiten voor scholen ten behoeve van anderstalige leerlingen*

In de jaren tachtig is in het voortgezet (speciaal) onderwijs de zogenoemde cumi-faciliteitenregeling ingevoerd. Scholen krijgen krachtens die regeling extra faciliteiten voor leerlingen uit een aantal culturele-minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen

(zie noot 2). De regeling is met name bedoeld om taalachterstanden van leerlingen te verminderen. In het schooljaar 1999/’00 gold er voor bijna 76.000 leerlingen een recht op extra faciliteiten. Ruim 80% van deze cumi-leerlingen zit in de eerste twee leerjaren of in de bovenbouw van het vmbo. Van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs heeft bijna 9% recht op cumi-faciliteiten. Bij de verschillende zorgvoorzieningen (svo-lom, svo-mlk en ivbo) geldt dat gemiddeld voor 27% van de leerlingen. In 2000 was er voor de cumi-regeling 47 miljoen euro beschikbaar (Algemene Rekenkamer 2001).

Er is betrekkelijk weinig bekend over de inzet van deze faciliteiten. Uit een onderzoek van de Algemene Rekenkamer kan worden afgeleid dat in 1996 driekwart van de scholen de extra middelen besteedde aan huiswerkbegeleiding en extra lessen. Verder werden er middelen aangewend voor deskundigenbegeleiding (63%), deskundigheid-bevordering van docenten (55%), contacten met ouders (51%), aanpassing van het onderwijs (40%) of voor andere activiteiten (18%) (Algemene Rekenkamer 1998).

Vanaf 2002 krijgen scholen voor de groeiende groep anderstalige nieuwkomers (jongeren die in het kader van gezinshereniging op latere leeftijd naar Nederland komen, kinderen van asielzoekers of alleenstaande minderjarige asielzoekers) een extra budget in het kader van de cumi-regeling (ongeveer 14 miljoen euro); dit komt in de plaats van de middelen voor extra zorg in het kader van een leerwegondersteunend traject in het vmbo. Als de neveninstromers de Nederlandse taal voldoende beheersen kan vervolgens, indien nodig, worden nagegaan of ze in aanmerking komen voor extra zorg.

### *Samenwerking met de jeugdzorg*

Met het oog op de toenemende gedrag- en psychosociale problematiek bij leerlingen hebben veel scholen zogenoemde zorgteams gevormd. De jeugdzorg komt meestal pas in beeld wanneer de zorg en ondersteuning binnen de school niet meer toereikend zijn. Afgaande op geluiden uit de jeugdzorg blijkt er in de praktijk echter nog weinig vooruitgang te zijn geboekt in de samenwerking tussen jeugdzorg en onderwijs. Volgens een redactioneel commentaar bij een serie artikelen over de relatie tussen onderwijs en jeugdzorg, gepubliceerd in het *Nederlands tijdschrift voor jeugdzorg*, kan er in de praktijk gesproken worden van een projectenkermis die tot op heden niet heeft geleid tot duurzame verbeteringen. De samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg staat duidelijk nog in de kinderschoenen (Van Veen en Clarijs 2000). Het themanummer laat overigens ook voorbeelden van goede praktijken zien. Een daarvan zijn de eerdergenoemde *time out*-projecten, die de afgelopen jaren in diverse plaatsen in Nederland zijn ontstaan. Andere voorbeelden zijn de schoolpreventieunits in Groningen en het consultatieteam Onderwijs-Jeugdhulpverlening in Haaglanden.

### *Samenwerking in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*

In het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) krijgen gemeenten van de rijksoverheid middelen voor lokaal achterstandenbeleid. De middelen gaan vergezeld van een landelijk beleidskader, waarin de rijksoverheid een

aantal concrete doelstellingen formuleert. Het merendeel van de gemeentelijke GOA-middelen (in 2000 in totaal bijna 80 miljoen euro) wordt besteed aan het basisonderwijs en de voorschoolse educatie. Ten aanzien van het voortgezet onderwijs richten de doelstellingen zich vooral op het verminderen van het voortijdig schoolverlaten en op een meer evenredige deelname van allochtone leerlingen aan havo en vwo. Ook het taalbeleid op scholen met veel allochtone leerlingen moet de nodige aandacht krijgen.

### 6.6.3 Van open-einderegelingen naar kostenbeheersing

Een belangrijke doelstelling achter de integratie van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs is kostenbeheersing. Dat doel wordt al sinds de jaren tachtig nagestreefd. Allereerst in het primair onderwijs (weer samen naar school – WSNS) en aanvankelijk met weinig succes. Sinds een aantal jaren is er in het primair onderwijs sprake van een financiële rem op verwijzing naar het speciaal onderwijs. Het percentage leerlingen dat het basisonderwijs mag doorverwijzen naar een school voor speciaal basisonderwijs is aan een maximum gebonden. Basisscholen worden financieel gestraft indien zij te veel – dat wil zeggen meer dan 2% van hun leerlingen – verwijzen. Sinds de budget-maximalisatie is de verwijzing naar het speciaal basisonderwijs inderdaad gestabiliseerd. Het aantal leerlingen in speciale scholen die buiten het budgettaire kader van het WSNS-beleid opereren – zoals scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen (zmlk) – groeit daarentegen nog steeds.

Ook in het voortgezet onderwijs werd de gescheiden regelgeving en bekostiging van het regulier en speciaal onderwijs algemeen beschouwd als een belangrijke factor achter de groei. Zowel reguliere als speciale scholen hadden belang bij verwijzing. Ook hier was integratie mede bedoeld om deze onderwijsinterne groeistimulans weg te nemen. Inmiddels is het speciaal voortgezet onderwijs (lom en mlk) onder het wettelijke regime van het reguliere voortgezet onderwijs (wvo) gebracht. In het verlengde daarvan zal er ook in het voortgezet onderwijs een andere bekostigingssystematiek worden ingevoerd. In 2003 treedt een nieuw gemengd bekostigingsmodel voor de zorg in werking, dat beoogt de instroom naar leerwegondersteunend en praktijkonderwijs aan banden te leggen, maar tegelijkertijd iedere leerling de zorg te bieden die nodig is. Dat gemengde bekostigingssysteem ziet er als volgt uit.

Bij het praktijkonderwijs zal de huidige open-eindebekostiging worden gehandhaafd voor die leerlingen die toelaatbaar worden geacht en ook toegelaten worden tot het praktijkonderwijs. Een onafhankelijke regionale verwijzingcommissie (RVC) stelt aan de hand van een stelsel van landelijke criteria de toelaatbaarheid van de leerlingen vast. De bekostiging gaat naar de school waar de leerling staat ingeschreven. Voor het praktijkonderwijs blijft de bestaande open-eindebekostiging dus gewoon bestaan.



Voor het *leerwegondersteunend* onderwijs komt er een gemengd bekostigingsmodel. Dat bestaat in de eerste plaats uit een open-eindebekostiging voor de zorgleerlingen die geïndiceerd zijn. De regionale verwijzingscommissies zijn ook verantwoordelijk voor de indicatiestelling voor het leerwegondersteunend onderwijs. Zij maken daarbij gebruik van een landelijk vastgesteld stelsel van criteria (m.b.t. intelligentie, leerachterstanden en sociaal-emotionele problematiek).

De extra zorgmiddelen voor geïndiceerde leerlingen gaan direct naar de scholen met een vmbo-aanbod. Alleen scholen voor voortgezet onderwijs met een licentie kunnen bekostiging ontvangen voor geïndiceerde leerlingen voor leerwegondersteunend of praktijkonderwijs. Daardoor kan de aanwezige zorgexpertise op scholen behouden blijven.

Daarnaast komt er in de tweede plaats een aanvullend regionaal budget ten behoeve van leerlingen die buiten de criteria voor leerwegondersteunend of praktijkonderwijs vallen, maar niettemin enige zorg nodig hebben. De hoogte van dat regionale budget is niet gekoppeld aan het aantal geïndiceerde leerlingen, maar wordt eenmalig op landelijk niveau vastgesteld en vervolgens jaarlijks geïndexeerd voor de leerlingontwikkeling in de leerjaren 3 en 4 van het vmbo en de prijsontwikkeling. In de begroting 2001 is voor dit regionale zorgbudget een bedrag van 13,5 miljoen euro gereserveerd. Het regionale budget wordt toegewezen aan het bovenschoolse samenwerkingsverband. Besluitvorming over de besteding van het budget vindt plaats door de schoolbesturen in het samenwerkingsverband.

De Onderwijsraad sprak overigens eerder, in een advies over de bekostiging van de zorg in het vmbo, zijn twijfel uit over de houdbaarheid van een landelijke indicatiestelling als toelaatbaarheidsinstrument voor het leerwegondersteunend onderwijs. Volgens de raad is de groep leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs nodig heeft – anders dan de groep die in aanmerking komt voor praktijkonderwijs – zeer heterogeen qua leer- en opvoedingsproblemen. De ontwikkeling van criteria is nog volop gaande en goede criteria om zorgleerlingen te kunnen afgrenzen van andere leerlingen zijn nog niet beschikbaar. De Onderwijsraad is dan ook voorstander van volledige regionale budgettering van het leerwegondersteunend onderwijs. Dat vermindert de mogelijkheid van strategisch gedrag van scholen, stimuleert tot integratie en maatwerk van de zorg in het reguliere onderwijs, en omzeilt bovendien hoge uitgaven voor het functioneren van onafhankelijke regionale verwijzingscommissies – uitgaven die ten koste gaan van de zorg zelf (Onderwijsraad 2000).

Aan kostenbeheersing wordt in het nieuwe bekostigingsstelsel dus op twee manieren vormgegeven: door indicatiebekostiging en via een regionaal budget. Bij indicatiebekostiging is er weliswaar sprake van een open-einderegeling, maar wordt door middel van indicatiestelling beperking van de instroom nagestreefd. Of er daadwerkelijk sprake zal zijn van kostenbeheersing zal in hoge mate afhangen van de praktijk van de indicatiestelling. De eerste ervaringen wijzen op een sterke toename van het aantal leerlingen



die op basis van indicatie voor extra zorg in aanmerking komen. Helemaal onverwacht is dat niet. Eerder in dit hoofdstuk werd al aangegeven dat in lokaal onderzoek is vastgesteld dat op basis van de huidige toelatingscriteria veel meer leerlingen in aanmerking komen voor extra zorg dan er tot dusver werden opgevangen.

Scholen laten leerlingen in groten getale testen om na te gaan of zij voor extra zorgfaciliteiten in aanmerking komen. De rijksbijdrage voor een geïndiceerde zorgleerling is bijna 70% hoger dan die voor een niet-geïndiceerde leerling. Scholen voor voortgezet onderwijs hebben er dus alle belang bij om leerlingen te laten testen.

In de meest recente leerlingenraming van het ministerie van OCenW – de Referentieraming 2001 – zijn de te verwachten aantallen leerlingen voor het zorgonderwijs (lwoo en pro), vergeleken met de raming 2000 al flink in opwaartse richting bijgesteld (tabel 6.4).

**Tabel 6.4 Raming van het aantal leerlingen in leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs, 2001-2006 (x 1.000)**

Raming 2001	2001	2002	2003	2004	2005	2006
leerwegondersteunend onderwijs						
aantal leerlingen	84,8	89,4	93,1	95,5	97,6	99,6
groei t.o.v. raming 2000	5,1	8,4	10,7	11,9	12,8	13,6
praktijkonderwijs						
aantal leerlingen	19,8	20,7	21,6	22,4	23,1	23,7
groei t.o.v. raming 2000	1,4	2,1	2,7	3,3	3,8	4,1

Bron: OCenW (2000b, 2001a).

Niet alleen is een betrouwbare schatting van het aantal zorgleerlingen moeilijk doordat de invloed van onderwijsexterne en -interne factoren op voorhand moeilijk in te schatten is, maar ook doordat er eigenlijk geen gemeenschappelijk beeld bestaat van wat een zorgleerling nu precies is. Hiervoor werd er al op gewezen dat volgens de Onderwijsraad betrouwbare en voldoende discriminerende criteria voor het leerwegondersteunend onderwijs eigenlijk nog nergens bestaan.

Al eerder werd van overheidswege duidelijk gemaakt dat er bij een excessieve stijging van het volume aan zorgleerlingen zou worden ingegrepen in de bekostiging van de zorg (TK 2000/2001). Dat kan in principe op verschillende manieren. De diverse criteria kunnen worden aangescherpt, waardoor het volume afneemt. Of de prijs – de uitgaven per zorgleerling – kan worden verlaagd. Een combinatie van beide is eveneens mogelijk. Aan al deze oplossingen kleven echter bezwaren.

Inmiddels dreigt het regionale budget door de sterke groei van het aantal geïndiceerde leerlingen snel uitgeput te raken. In de Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor het jaar 2002 wordt daarom een gestroomlijnde aanvraagprocedure

aangekondigd, bestaande uit gecertificeerde toetsen en strak omschreven leerachterstanden. Verwacht wordt dat de sterke groei van het aantal geïndiceerde zorgleerlingen daarmee enigszins kan worden afgeremd. De middelen die hierdoor naar verwachting vrijvallen (geraamd op 15 miljoen euro) zullen aan het regionale zorgbudget worden toegevoegd.

De toelatingsprocedure voor nieuwkomers zal eveneens worden gewijzigd. Tot op heden worden deze leerlingen automatisch toegelaten tot leerwegondersteunend of praktijkonderwijs. Vanaf 2002 zal dat alleen nog mogelijk zijn op basis van de toelatingstoets van de regionale verwijzingscommissie. Voor anderstaligen, die zo'n toets niet kunnen afleggen, krijgen scholen niet langer extra middelen voor leerwegondersteuning, maar in plaats daarvan een extra budget (in het kader van de cumi-regeling) om de taalvaardigheid van de nieuwkomers op het gewenste niveau te brengen.

## 6.7 Samenvatting en conclusies

### *Onderwijsinhoudelijke vernieuwingen leiden niet tot groei van het aantal zorgleerlingen*

De in eerdere hoofdstukken behandelde onderwijsinhoudelijke vernieuwingen hebben geen grotere toestroom naar zorgvoorzieningen teweeggebracht. De instroom in de zorgvoorzieningen vanuit de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs halveerde in de jaren negentig. De meeste leerlingen komen rechtstreeks uit het basis- en het speciaal basisonderwijs. Sinds de invoering van het 'weer samen naar school'-beleid in het primair onderwijs zijn naar verhouding meer zorgleerlingen direct afkomstig uit het reguliere basisonderwijs en minder uit het speciaal basisonderwijs. Ook de instroom van buiten het onderwijs is relatief omvangrijk en in kwantitatieve zin groeiende.

### *De groei van de zorgvraag wordt in belangrijke mate bepaald door onderwijsexterne factoren*

De demografische ontwikkeling vormt de komende jaren waarschijnlijk de belangrijkste groeibevorderende factor. In tegenstelling tot de afgelopen tien jaren zal de omvang van de leeftijdsgroep dit decennium flink toenemen. Binnen de leerlingpopulatie zal het percentage potentiële zorgleerlingen naar verwachting sterk toenemen. Er is in demografisch opzicht in feite sprake van een dubbele groei: meer leerlingen, waaronder bovendien meer potentiële zorgleerlingen.

De invloed van medisch-technologische factoren is veel minder groot. Het effect daarvan op de zorgvraag valt ook minder makkelijk in te schatten. Een belangrijk gegeven vormt de toename van het aantal vroeggeborenen; deze kinderen lopen een aanzienlijke kans op lichamelijke of geestelijke beperkingen. De hoge leeftijd waarop vrouwen hun kinderen krijgen, vormt in dit verband een belangrijke risicofactor. Op het totaalaantal zorgleerlingen gaat het echter maar om een beperkt aantal kinderen, hooguit enkele duizenden.

Een deel van de jongeren heeft een ernstige (2%) of minder ernstige (4%) vorm van adhd, die in het onderwijs een vraag naar extra zorg teweeg kan brengen. De adhd-problematiek kan in de basisschoolleeftijd voor een deel met behulp van medicatie worden verminderd. In de adolescentie is er bij bijna de helft van deze jongeren sprake van gedragsstoornissen. De diagnostiek en behandelmogelijkheden van adhd zijn de afgelopen jaren toegenomen. Dat geldt ook voor dyslexie. Er is rond dit type problemen niet alleen een grotere bekendheid ontstaan, maar ook een grotere maatschappelijke gevoeligheid en een toenemende wens om er iets aan te doen

Ook gezins- en opvoedingsproblemen spelen een rol. Gescheiden alleenstaande ouders met kinderen vormen een risicogroep. Vaak is er sprake van een cumulatie van problemen. Het aantal eenoudergezinnen neemt de laatste paar jaar weer toe. Afgaande op het gebruik van de jeugdhulpverlening door jongeren is er ook een toename van sociaal-emotionele problemen. Veel cliënten van de jeugdhulpverlening volgen een vorm van speciaal onderwijs. Ook bij de niet-demografische factoren staat voor de komende jaren dus een aantal richtingaanwijzers op groei. Onduidelijk is in welke mate zij de groei van het aantal zorgleerlingen verklaren.

### *Ook onderwijsinterne factoren spelen een rol*

Onder invloed van wetenschappelijke ontwikkelingen kan de behoefte aan extra zorg steeds beter en vroegtijdiger worden gesignaleerd. De behandeling van de gesignaleerde problemen in het onderwijs laat echter nog te wensen over. De aansluiting tussen het primair en voortgezet onderwijs verloopt vaak niet zo soepel. Het nieuwe indicatiesysteem, dat een rem zou moeten zetten op de toegankelijkheid van de zorg, werkt in de praktijk eerder groeiversterkend. Scholen voor voortgezet onderwijs hebben er belang bij leerlingen te laten testen; volgens de huidige criteria komen er meer kinderen voor zorg in aanmerking dan op grond van historische deelnamecijfers werd aangenomen. Het onderwijsaanbod is nog onvoldoende afgestemd op deze heterogene groep leerlingen.

### *Samenhang tussen de verschillende onderwijsexterne en onderwijsinterne factoren*

Onderwijsexterne en -interne ontwikkelingen liggen voor een deel in elkaars verlengde. De demografische ontwikkeling (immigratie en asiel) werkt niet alleen door in de vraag naar jeugdhulpverlening. Ze veroorzaakt ook een toename van het aantal leerlingen met leerachterstanden en gedragsproblemen. Hogere eisen in de samenleving kunnen zorgen voor emotionele problemen (onzekerheid, faalangst of een eetstoornis). Deze eisen werken ook door in het onderwijs, in de vorm van verbreding van curricula (basisvorming) of in verzwaring van programma's en diploma-eisen. De verschillende ontwikkelingen kunnen elkaar ook versterken. Adhd-problemen verergeren vaak indien er zich gelijktijdig ook problemen in het gezin voordoen.

Veel problemen worden in de leeftijdsperiode van het voortgezet onderwijs manifest. De steeds vroeger beginnende puberteit – vaak al de laatste leerjaren van het basis-onderwijs – vormt hierbij een niet te verwaarlozen factor.

### *Veel veranderingen tegelijkertijd*

Deze jaren vinden er in het vmbo ingrijpende veranderingen plaats. Daarbij gaat het niet alleen om veranderingen in structuur (herschikking van vbo-afdelingen en fusies met svo-lom), maar ook om vernieuwingen in het onderwijsaanbod zelf (invoering van leerwegen en sectoren, nieuwe landelijke examens). Dat doet de vraag rijzen of het vmbo de komende jaren daarenboven ook nog de te verwachten sterke groei van het aantal zorgleerlingen adequaat zal kunnen opvangen.

Anders dan in het primair onderwijs zijn er in het voortgezet onderwijs niet langer afzonderlijke scholen voor leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (svo-lom). Uit een tussentijdse monitor van het invoeringsbeleid vmbo, die het voorjaar van 2001 verscheen, blijkt dat de inbedding van het svo-lom-onderwijs in het vmbo nog lang niet op orde is. De betrokken vso-lom-scholen zullen extra worden begeleid om de invoeringsdatum van 1 augustus 2002 te kunnen halen. Naar verwachting zullen de meeste vso-lom-scholen fuseren met een school of scholengemeenschap waarbinnen vmbo wordt aangeboden. Het ligt in de rede dat het merendeel van de vso-lom-scholen als 'nevenvestiging zorg' verder zullen gaan.

In het praktijkonderwijs zijn de veranderingen veel minder ingrijpend. Svo-mlk-scholen zullen wel als afzonderlijke school of vestiging blijven voortbestaan.

Voorafgaand aan de integratie van zorgleerlingen zou idealiter eerst de personele en materiële toerusting van de vmbo-scholen en -afdelingen op orde moeten zijn.

### *Ongunstige condities*

De omstandigheden voor het invoeren van ingrijpende veranderingen, zoals een integratie van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs, zijn op dit moment niet erg gunstig. Er is een aanzienlijk lerarentekort, dat scholen met veel probleemleerlingen extra hard treft (Regioplan 2001). Een mogelijk gevolg daarvan is dat de groeps grootte toeneemt; een ontwikkeling die mede wordt versterkt door de demografische groei. De groeps grootte is in hoge mate bepalend voor de mogelijkheden om gericht te differentiëren.

In het onderwijsveld heerst na alle vernieuwingsvoorstellen en bijstellingen de nodige scepsis ten aanzien van het onderwijsbeleid. Dat leidt ertoe dat een deel van de scholen niet erg actief bezig is met de voorbereiding van de vernieuwing. Als gevolg van het lerarentekort is daar ook weinig ruimte voor. De animo voor bijscholing was tot dusver beperkt. Veel docenten nemen een afwachtende houding aan (Oepkes 2001). In 2000 werd de voorbereiding op de vernieuwingen door de onderwijsinspectie nog algemeen als onvoldoende bestempeld (Inspectie van het onderwijs 2001a). In oktober 2001 was de inspectie een stuk positiever over de voorbereiding (Inspectie van het onderwijs 2001b).

### *De pedagogisch-didactische aanpak in het vmbo moet ingrijpend veranderen*

Om de omvangrijke nieuwe stroom van zorgleerlingen adequaat te kunnen opvangen, zal er in pedagogisch en didactisch opzicht het nodige moeten veranderen. Scholen

voor voortgezet onderwijs hebben veel minder ervaring in het omgaan met verschillen dan basisscholen. Dat komt doordat leerlingen – afhankelijk van hun capaciteiten, inzet en leerprestaties in het basisonderwijs – al bij binnenkomst worden geplaatst in schooltypen van verschillend niveau. Vrijwel alle zorgleerlingen komen terecht in het vmbo, waar ze te maken krijgen met een groot aantal docenten. Dat betekent dat er tussen individuele docenten en (individuele of groepen) leerlingen maar enkele uren per week contact is. In zo'n situatie valt een goede pedagogische relatie moeilijk op te bouwen. In het voortgezet onderwijs staan de leerstof en het behalen van een diploma (of certificaat) centraal.

In het svo-lom wordt van oudsher overwegend leerlinggericht gewerkt: svo-lom-scholen gaan uit van de mogelijkheden en beperkingen van hun leerlingen en richten zich daarnaar. Er wordt gewerkt met individuele handelingsplannen die erop gericht zijn leerlingen in cognitief en sociaal opzicht zo goed mogelijk te laten functioneren. Leraren uit het svo-lom, die vaak zijn opgeleid als leraar basisonderwijs, zullen in de toekomst basisvorming moeten aanbieden.

Leraren die tot nu toe alleen aan (i)vo-leerlingen lesgeven, krijgen mogelijk nu ook voormalige svo-lom-leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs in hun klas. Voor iedere geïndiceerde leerling moet een individueel handlingsplan worden opgesteld. Volgens de inspectie komen veel voormalige ivbo-docenten daar tot op heden nog nauwelijks aan toe (Inspectie van het onderwijs 2001b).

### *Zorgleerlingen doen beeldvorming vmbo geen goed*

Het percentage allochtone leerlingen in het vmbo zal door de integratie verder toenemen. Het aandeel jongeren dat gedragsproblemen vertoont, zal eveneens stijgen. Beide ontwikkelingen zullen de beeldvorming van het vmbo geen goed doen. Het kan de toch al hoge uitstroom van docenten uit het vmbo nog verder versterken.

Voor praktische problemen als gevolg van culturele verschillen is in het Nederlandse onderwijs tot op heden weinig aandacht. Interculturele verschillen worden in Nederland meestal vanuit een sterk idealistische invalshoek benaderd (meer culturen vormen een verrijking). In hoofdstuk 2 is uitvoerig ingegaan op het onderzoek van Hofstede (1997) naar cultuurverschillen tussen landen. Enkele van die verschillen zien we terug in de omgang tussen de meer individualistisch ingestelde Nederlandse docenten en hun allochtone zorgleerlingen, die vaak afkomstig zijn uit meer collectivistische samenlevingen met een grotere machtsafstand. Cultuurverschillen kunnen gemakkelijk tot misverstanden aanleiding geven. In een individualistische samenleving worden leerlingen geacht actief en assertief te zijn en vragen te stellen, terwijl allochtone leerlingen dat van huis uit niet gewend zijn en vaak pas een antwoord geven als er aan hen persoonlijk een vraag wordt gesteld. Allochtone ouders zien een (mannelijke) docent als een autoriteit voor wie je ontzag hebt, terwijl de Nederlandse docent zich in een overlegsituatie meestal als een gelijke ten opzichte van de ouders opstelt. Aan de gevolgen van dit soort cultuurverschillen wordt in het onderwijs nog weinig aandacht geschonken.

De gedragsproblematiek in het vmbo neemt de laatste jaren toe. Voor leerlingen die niet meer te handhaven zijn, hebben de meeste scholen in samenwerking met andere scholen zogenoemde *time out*-voorzieningen gecreëerd.

Het is de bedoeling dat lastige leerlingen daarin tijdelijk worden opgevangen, maar na enige tijd wel weer terugkeren naar hun eigen of een andere school. De bekostiging van die voorzieningen is divers. Soms vallen ze onder het speciaal onderwijs (Wet op de expertisecentra, WEC), soms komen de middelen van het samenwerkingsverband vo/vso, en soms worden er middelen uit het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) voor uitgetrokken.

### *Motivatieproblemen en minder diploma's voor zorgleerlingen*

Onderzoek onder voortijdig schoolverlaters uit het voortgezet onderwijs laat zien dat leerlingen uit het vbo naar eigen zeggen vooral vanwege het schoolklimaat de school de rug toekeren. Leerlingen voelen zich vaak onvoldoende herkend en willen serieus genomen worden (Inspectie van het onderwijs 2000b). In hoofdstuk 7 zal blijken dat de schoolbeleving van (i)vbo-scholieren het negatiefst is.

Scholen krijgen de komende jaren meer ruimte om hun onderwijsprogramma beter af te stemmen op de mogelijkheden en behoeften van hun leerlingen (aanpassing van de basisvorming, clustering van vakken, leer-werktrajecten, intensivering van de samenwerking met het vervolgonderwijs (ROC)). Of dat voldoende zal zijn om de zorgleerlingen op school te houden en ook nog een diploma of certificaat te laten behalen, moet worden afgewacht. Een flink deel van de leerlingen zal vermoedelijk niet in staat zijn om een diploma te behalen. Waar zwakke leerlingen tot op heden nog wel een diploma krijgen (door de school verstrekt, met alle vakken op A- of B-niveau), zullen deze leerlingen vanaf 2004 genoeg moeten nemen met certificaten voor uitsluitend die vakken waarin voldoende resultaten zijn bereikt. Voor veel leerlingen zal dat een teleurstelling zijn.

### *Van tussenschoolse naar binnenschoolse segregatie*

Het is de bedoeling dat leerlingen met leer- en gedragsproblemen in de nieuwe situatie binnen het reguliere onderwijs zorg op maat krijgen. Omdat problemen van leerlingen sterk uiteen kunnen lopen (laag IQ, leerachterstand, emotionele problemen, gedragsproblemen) zal er in het vmbo de nodige differentiatie nodig zijn. Daarbij zijn verschillende varianten denkbaar, variërend van plaatsing in een gewone klas met af en toe wat extra steun tot plaatsing in een aparte klas of vestiging. Recente ervaringen met andere onderwijsvernieuwingen wijzen uit dat er zeker in de beginfase vaak veel bij het oude blijft. Uit een recent inspectierapport blijkt dat het merendeel van de leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs al in de eerste twee leerjaren in aparte groepen wordt geplaatst (in 72% van de scholen gebeurt dat). Vermoedelijk zullen ivbo-leerlingen en svo-lom-leerlingen ook de komende jaren vaak nog in aparte klassen of vestigingen worden opgevangen. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat vbo-opleidingen, conform de wensen van ouders, nu al vaak op aparte locaties zijn gevestigd.

Daarnaast doet marktwerking zich momenteel niet alleen voor bij het winnen van de gunst van de klant (leerling en zijn of haar ouders); op de krappe onderwijsarbeidsmarkt moeten scholen ook rekening houden met de wensen van hun docenten. De mobiliteit van docenten is momenteel groot. Scholen met zwakke en/of allochtone leerlingen kampen met een aanzienlijk vertrekoverschot. Ook om zittend personeel te behouden, zullen risicoleerlingen zoveel mogelijk apart worden opgevangen. Een andere overweging voor aparte opvang is van onderwijskundige aard. Zorgleerlingen hebben behoefte aan een kleinschalige, gestructureerde leeromgeving. Grote brede scholengemeenschappen bieden voor zorgleerlingen te veel prikkels die de aandacht van het onderwijs afleiden.

De zorgstructuur zal de komende jaren vermoedelijk nauwelijks tot sociale integratie van zorgleerlingen leiden. Segregatie tussen scholen zal plaatsmaken voor segregatie binnen scholen. De sociale doelstelling achter de integratie zal waarschijnlijk niet worden gerealiseerd.

### *Kostenbeheersing onder druk door sterke groei van het aantal zorgleerlingen*

De vraag naar extra zorg in het voortgezet onderwijs zal de komende jaren fors toenemen. Tegelijkertijd wordt gestreefd naar kostenbeheersing. Er ligt een zware hypotheek op de indicatiesystematiek. Bij een sterke volumegroei zal men de neiging om de criteria wat aan te scherpen moeilijk kunnen onderdrukken. Een andere mogelijkheid is een verlaging van het bedrag per leerling dat voor extra zorg beschikbaar is. Beide oplossingen zullen verzet oproepen. De groei van het aantal geïndiceerde leerlingen gaat ten koste van het regionale budget. Er zijn inmiddels al voorstellen ingediend om de groei van het aantal geïndiceerde leerlingen enigszins af te remmen. De financiële ruimte die daardoor ontstaat, zal worden toegevoegd aan het regionale zorgbudget.

### *Bepaalde groepen leerlingen raken tussen wal en schip*

Door de invoering van de zorgstructuur kunnen bepaalde groepen leerlingen tussen wal en schip raken.

Op dit moment worden ook leerlingen met een (meer dan) gemiddelde intelligentie naar het svo-lom verwezen. Het kan gaan om (hoog)begaafde leerlingen, die vaak gedurende een langere periode te weinig op hun eigen niveau zijn aangesproken. Deze leerlingen raken soms sterk gedemotiveerd en vertonen uiteenlopende problemen, zoals onderpresteren (soms tot onder het niveau van de groep), verveling (hetgeen kan leiden tot allerlei vormen van probleemgedrag), perfectionisme en faalangst (omdat ze niet geleerd hebben hoe het is om fouten te maken) of sociale problemen (vanwege gebrek aan aansluiting bij leeftijdgenoten) (Hulsbeek en De Boer 2001).

Het is nog maar de vraag of dergelijke leerlingen, met een hoge intelligentie, maar ook met veel sociaal-emotionele of gedragsproblemen, in de toekomst toegelaten worden in het leerwegondersteunend onderwijs. De toelatingscriteria hebben betrekking op intelligentie, leerproblemen en eventueel op sociaal-emotionele problematiek.



Omdat scholen vermoedelijk alleen op het laagste niveau ondersteuning zullen aanbieden, kunnen deze leerlingen, als ze al worden toegelaten, alleen terecht in de basisberoepsgerichte leerweg. Leerlingen die meer cognitieve capaciteiten hebben, blijven in dat geval op hun eigen niveau van extra zorg verstoken (Oepkes 2001). De zorgstructuur, die vanuit het regionale samenwerkingsverband wordt vormgegeven, zou met name uitkomst moeten bieden voor leerlingen die tussen wal en schip dreigen te raken (bv. omdat ze niet geïndiceerd worden, maar wel hulp nodig hebben). De vraag rijst echter of er voldoende ruimte overblijft voor een regionaal budget.

#### *Ondersteuning door buitenschoolse instanties laat te wensen over*

Eerder is aangegeven dat de zorgproblematiek in het voortgezet onderwijs mede gevoed wordt door maatschappelijke problemen. Scholen zijn maar in beperkte mate in staat om dit soort problemen zelf met succes aan te pakken. De ondersteuning door externe instanties, zoals de jeugdzorg, het maatschappelijk werk of de politie, is echter lang niet overal optimaal. Externe instanties staan nog onvoldoende klaar om scholen en leerlingen op maat te kunnen bijstaan. Wel zijn er overal in het land veel projecten. Elke regio en gemeente lijkt echter het wiel opnieuw te moeten uitvinden. Er is geen duidelijke strategie en systematiek waardoor goed werkende recepten ook elders geïmplementeerd kunnen worden. Vaak stuit implementatie van effectieve projecten in regulier beleid af op de vraag wie de financiering voor zijn rekening moet nemen (Gilsing et al. 2000).



## Noten

- 1 Leerlingen in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs zitten vaak nog in brugklassen, waardoor er geen onderscheid kan worden gemaakt naar schooltype.
- 2 De cumi-regeling heeft betrekking op de volgende minderheidsgroepen:
  - leerlingen van wie beide ouders/voogden afkomstig zijn uit Bosnië, Griekenland, Hercegovina, Italië, (voormalig) Joegoslavië, Kaapverdië, Kroatië, Marokko, Portugal, Spanje, Tunesië, Turkije dan wel van wie beide ouders de desbetreffende nationaliteit bezitten;
  - leerlingen die behoren tot de Molukse bevolkingsgroep;
  - leerlingen behorende tot de Surinaamse, Antilliaanse of Arubaanse bevolkingsgroepen die nog geen vier schooljaren onderwijs in Nederland hebben gevolgd;
  - leerlingen die behoren tot de zigeuners of woonwagenbewoners;
  - anderstalige leerlingen, afkomstig uit een land buiten Europa, die het basis onderwijs niet geheel in Nederland hebben gevolgd;
  - leerlingen afkomstig uit Oost-Europese landen – met uitzondering van de voormalige DDR – voorzover zij nog geen twee schooljaren in Nederland hebben gevolgd.
- 3 In Nederland bedroeg het gemiddelde vruchtbaarheidscijfer per vrouw in 1998 1,63. Bij in Marokko geboren vrouwen was dat 3,35, bij in Turkije geboren vrouwen 2,61, bij Arubaanse en Antilliaanse vrouwen 1,80 en bij in Nederland geboren vrouwen 1,56 (CBS 2000a).
- 4 Naarmate vrouwen hoger zijn opgeleid, is het aandeel van hen dat kinderloos blijft groter. Van de laag- en middelbaar opgeleide vrouwen die begin jaren vijftig zijn geboren, bleef ongeveer een op de tien zonder kinderen; bij hoogopgeleide vrouwen is dat bijna drie op de tien (De Graaf 2000).

## Literatuur

Algemene Rekenkamer (1998)

Bestrijding onderwijsachterstand in het voortgezet onderwijs. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 1998.

Algemene Rekenkamer (2001)

Bestrijding van onderwijsachterstanden. Den Haag: Algemene Rekenkamer, 2001.

Baarveld en Oudenhoven (2001)

F. Baarveld en D. Oudenhoven. Onderzoek naar het onderwijskundig rapport. Nijmegen: ITS, 2001.

Bronneman-Helmers (1999)

H.M. Bronneman- Helmers, m.m.v. C.G.J. Taes. Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999 (Sociale en Culturele Studie 28).

Buitendijk (1998)

S.E. Buitendijk. In-vitro-fertilisatie: gezondheid en ontwikkeling van de kinderen. In: Tijdschrift voor verloskundigen (1998) december (852-855).

Bureau Brekelmans (2000)

Inventarisatie zorgleerlingen Amsterdam. Verslag '98/'99. Onderzoek naar de aantallen leerlingen in de mavo, vbo, ivbo, svo, lom en mlk in het samenwerkings-verband 28.2. Amsterdam: Bureau Brekelmans 2000.

CBS (2000a)

Statistisch Jaarboek 2000. Voorburg/Heerlen: CBS, 2000.

CBS (2000b)

Jaarboek onderwijs in cijfers 2000. Voorburg/Heerlen: CBS, 2000.

CBS (2001a)

Statistisch jaarboek 2001. Voorburg/Heerlen: CBS, 2001.

CBS (2001b)

Aantal eenoudergezinnen neemt sterk toe. Persbericht d.d. 1 november 2001. Voorburg: CBS.

Doolaard et al. (2000)

S. Doolaard, E. Annevelink, R.J. Bosker en L.M.C.M. Cremers-van Wees. Organisatie en vormgeving van het onderwijs in de onderbouw. Formatie-inzet en differentiatie na de eerste stap op weg naar verkleining van de groepsgrootte. Enschede: OCTO, 2000.

Doornbos en Stevens (1987)

K. Doornbos en L.M. Stevens. De groei van het speciaal onderwijs. Deel A: Analyse van historie en onderzoek. Den Haag: Staatsuitgeverij 1987.

Dronkers et al. (1999)

Jaap Dronkers, Jaap Roeleveld, Guuske Ledoux en Monica Robijns. Verandert het onderwijsachterstandenbeleid negatieve gevolgen van financiële armoede? In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red..) Armoede en verzorgingsstaat. Vierde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1999.

EC (2000)

European Commission. Key data on education in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

Gezondheidsraad (2000)

Diagnostiek en behandeling van ADHD. Den Haag: Gezondheidsraad, 2000 (publicatie 2000/24).

- Gilsing et al. (2000)  
 Rob Gilsing, Theo Roes, Vic Veldheer en Marianne Vorthoren. Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
- Herweijer (1984)  
 L.J. Herweijer. De groei van het buitengewoon onderwijs. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 1984.
- Hofstede (1997)  
 Geert Hofstede. Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen. Amsterdam: Uitgeverij Contact, 1997.
- Hover (1995)  
 Carlo Hover. Risicodoelgroepen in de eerste fase vo. Achtergrondstudie voor de beleidsreactie op het advies *Recht doen aan verscheidenheid*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en wetenschappen, 1995.
- Hulsbeek en De Boer (2001)  
 M. Hulsbeek en G. de Boer. (Hoog)begaafde leerlingen in het po en vo. Een inventarisatie van knelpunten. Enschede: SLO/CPS, 2001.
- Inspectie van het onderwijs (1999)  
 Kwaliteitskaart voortgezet onderwijs uitgave 1999 (examenresultaten, instroom-, doorstroom- en uitstroomgegevens 1998). Amsterdam: Netherlands Institute for Scientific Information Services (NIWI), 1999.
- Inspectie van het onderwijs (2000a)  
 Onderwijsverslag over het jaar 1999. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, 2000.
- Inspectie van het onderwijs (2000b)  
 Voor wie is de school? Jongeren over de invloed van het schoolklimaat op het voortijdig schoolverlaten. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, 2000.
- Inspectie van het onderwijs (2001a)  
 Onderwijsverslag over het jaar 2000. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, 2001.
- Inspectie van het onderwijs (2001b)  
 Klaar voor de start? Invoering van de leerwegen en de ondersteunende zorgstructuur in het VMBO. Utrecht: Inspectie van het onderwijs (Inspectierapport 2001-8).
- Junger-Tas (1996)  
 J. Junger-Tas. Gezinsbeleid vanuit een justitieel perspectief. In: Justitiële verkenningen 22 (1996) 6 (17-37).
- Meijer (1995)  
 C.J.W.Meijer. Halverwege. Van startwet naar streefbeeld. De Lier: Academisch Boeken Centrum, 1995.
- Mulder (2001)  
 Lia Mulder. Schooluitval Afrikaanse asielzoekerskinderen dreigt. In: Didactief & school 31 (2001) januari-februari (30-32).
- OCenW (z.j.)  
 Voortgezet onderwijs in cijfers 1998. Zoetermeer: ministerie van OCenW, zonder jaar.
- OCenW (1996)  
 Voortgezet onderwijs in cijfers 1996. Zoetermeer: ministerie van OCenW, 1996.
- OCenW (1998)  
 Primair onderwijs in cijfers 1991-1997. Zoetermeer: ministerie van OCenW, 1998.
- OCenW (2000a)  
 Onderwijs, cultuur en wetenschappen in kerncijfers 2001. Zoetermeer: ministerie van OCenW, 2000.

- OCenW (2000b)  
Ramingen leerlingen en studenten 2000. Zoetermeer: ministerie van OCenW, 2000.
- OCenW (2001a)  
Referentieraming 2001. Zoetermeer: ministerie van OCenW, 2001.
- OCenW (2001b)  
Tweede voortgangsrapportage Weer samen naar school. Zoetermeer: ministerie van OCenW, 2001.
- OECD (2000)  
Education at a glance. OECD indicators. Education and skills. Parijs: OECD, 2000.
- Oepkes (2001)  
Hans Oepkes. Het SVO-LOM moet fuseren met het VMBO. Leerlingen dupe van verdampende expertise? In: *Inzicht* (2001) februari (10-11).
- Onderwijsraad (2000)  
De bekostiging van de zorg in het vmbo. Den Haag: Onderwijsraad, 2000.
- Petersen en Oudenhoven (1994)  
Bart Petersen en Dorothé Oudenhoven. Verwijzing naar het speciaal onderwijs: een analyse van regionale verschillen. Nijmegen: ITS, 1994.
- Van der Ploeg en Scholte (1996)  
J.D. van der Ploeg en E.M. Scholte. Vraag en aanbod-analyse. Amsterdam: Nippo, 1996.
- Regioplan (2001)  
Arbeidsmarktbarometer voortgezet onderwijs 2000-2001. Amsterdam: Regioplan, 2001.
- RIVM (1997)  
Volksgezondheid toekomst verkenning. Deel I: De gezondheidstoestand, een actualisering. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 1997.
- Van Rijswijk en Kool (1999)  
K. van Rijswijk en E. Kool. De ontwikkeling van het speciaal onderwijs in de tweede helft van de 20e eeuw. In: R. de Groot en J.D. van der Ploeg (red.). *Het kind van de eeuw: het kind van de rekening?* Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, 1999 (131-155).
- Schaap-Hummel et al. (2000)  
Inge Schaap-Hummel, Peter Klop en Peter van der Zwaal. Zicht op zorg. Leerlingkenmerken en zorgvoorzieningen in het samenwerkingsverband vo-vso Voorne-Putten-Rozenburg. Capelle aan de IJssel: Cordijs Onderwijstrajecten, 2000.
- SCP (1997)  
Het gezinsrapport. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1997.
- SCP (1998)  
Sociaal en Cultureel Rapport 1998. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/-Elsevier, 1998.
- SCP (2000)  
Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
- SCP (2001)  
De sociale staat van Nederland 2001. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
- Spiering (2001)  
Hendrik Spiering. Lekker rustig. Gezondheidsraad bezorgd over Ritalin en ADHD-diagnoses. In: *NRC Handelsblad*, 27 januari 2001 (bijlage Wetenschap en onderwijs).
- Stichting Registratie Jeugdvoorzieningen (2000)  
Stichting Registratie Jeugdvoorzieningen. Trendrapport 1995-1999. Utrecht: Sectoraal Registratiepunt Jeugdhulpverlening (SRJ), 2000.

Tesser en Iedema (2001)

P.T.M. Tesser en J. Iedema. Rapportage minderheden 2001. Vorderingen op school. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.

Tesser et al. (1999)

P.T. M. Tesser, J.G.F. Merens en C.S. van Praag, m.m.v. J. Iedema. Rapportage minderheden 1999. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1999 (Cahier 160).

TK (2000/2001)

Lijst van vragen en antwoorden bij de begroting 2001 van het ministerie van OCenW. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27400 VIII, nr. 10.

Van Veen en Clarijs (2000)

Dolf van Veen en René Clarijs. Onderwijs en jeugdzorg. Thema in het Nederlands tijdschrift voor de jeugdzorg (2000) 6 (24-53).

Verloove-Vanhorick et al. (2001)

S.P. Verloove-Vanhorick, A.L. den Ouden en F.J. Walther. Uitkomsten van een Nederlandse cohort van zeer vroeg geboren kinderen uit 1983. In: Nederlands tijdschrift voor geneeskunde (2001) 26 mei (989-997).

Vollebergh (1999)

Wilma Vollebergh. Kwetsbare adolescenten en sociale competentie. In: K. Bakker, M. Pannebakker en J. Snijders (red.). Kwetsbaar en competent. Sociale participatie van kwetsbare jeugd. Theorie, beleid en praktijk. Utrecht: NIZW, 1999.

Wittebrood en Keuzenkamp (2000)

K. Wittebrood en S. Keuzenkamp (red.). Rapportage jeugd 2000. Trajecten van jongeren naar zelfstandigheid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.



## 7 Schoolbeleving van scholieren

H.M.G. Vogels

### 7.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 tot en met 5 is uitvoerig ingegaan op de vele veranderingen die zich in de jaren negentig van de vorige eeuw in het voortgezet onderwijs hebben voltrokken. Onderwijsinhoudelijke veranderingen gingen gepaard met ingrijpende wijzigingen in het scholenbestand.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of leerlingen door dit alles de school anders zijn gaan ervaren. Is hun beleving van de school in de afgelopen jaren veranderd? Zijn ze in de loop der tijd meer of juist minder problemen gaan ervaren? En hoe staat het met hun spijbelgedrag?

Een van de achterliggende veronderstellingen achter de onderwijskundige vernieuwingen was dat nieuwe leerdoelen (meer nadruk op vaardigheden in plaats van kennis) en moderne leermethodes (meer activerend en zelfstandig leren) de motivatie van leerlingen zouden vergroten. Een andere veelgehoorde stelling is dat de schaalvergroting die zich in het voortgezet onderwijs heeft voltrokken, negatief uitwerkt op de schoolbeleving. Massaliteit zou leiden tot anonimiteit. Leraren en leerlingen zouden elkaar nauwelijks meer kennen. De verminderde sociale controle zou allerlei ongewenste effecten met zich meebrengen, variërend van spijbelen tot een toename van geweld en crimineel gedrag.

In de publieke discussie en in de media ontmoet vooral de schaalvergroting de nodige aversie. In het begin van de jaren negentig – toen het fusieproces werd ingezet – was er zowel onder de bevolking als onder ouders nogal wat tegenstand tegen de vorming van brede scholengemeenschappen (Bronneman-Helmers 1993; Boef-van der Meulen et al. 1995). Met name hoger opgeleide ouders vreesden voor niveauperlaging als het havo en vwo deel zouden gaan uitmaken van een brede scholengemeenschap waarin ook het mavo en vbo vertegenwoordigd waren.

Recent onderzoek onder de bevolking en onder ouders leert dat er anno 2000 nog steeds een voorkeur is voor kleine scholen. De overgrote meerderheid van ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs vindt dat op kleine scholen de sfeer en veiligheid beter zijn en dat daar meer persoonlijke aandacht is voor de leerlingen. Het oordeel is echter genuanceerd. Grote scholen hebben ook voordelen, bijvoorbeeld vanwege de professionaliteit van het management, de mogelijkheden om over te stappen naar een ander schooltype en de ruimere aanwezigheid van voorzieningen, zoals computers (Vrieze et al. 2000).

Ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling plaatst in een aantal recente adviezen kritische kanttekeningen bij de grootschaligheid in het onderwijs. Grootschaligheid zou ten koste gaan van de onderlinge betrokkenheid, niet alleen tussen docenten en leerlingen, maar ook binnen deze groepen zelf. Grootschaligheid zou de pedagogische relatie onder druk zetten. De raad pleit overigens niet direct voor een opsplitsing van grote scholen, maar voor een kleinschaliger organisatie van het onderwijs daarbinnen (RMO 2000, 2001). Inmiddels is dit standpunt door de Tweede Kamer overgenomen (december 2001).

In hoofdstuk 4 is ingegaan op de organisatorische veranderingen die hebben geleid tot grotere scholen. Onduidelijk is voorsnog in hoeverre de gerealiseerde schaalvergroting daadwerkelijk effect heeft gehad op de wijze waarop leerlingen hun school beleven. Voelen leerlingen op een grote school zich bijvoorbeeld anoniemer en minder persoonlijk benaderd dan op een kleine school? Beïnvloedt de aanwezigheid van meerdere schooltypen de sfeer op school? Wordt het gedrag van leerlingen beïnvloed door de structuur en/of de omvang van de school?

In dit hoofdstuk staat de relatie tussen de schoolstructuur en de schoolbeleving van leerlingen in het voortgezet onderwijs centraal. Tevens wordt nagegaan hoe de schoolbeleving van leerlingen in het voortgezet onderwijs zich in de jaren negentig heeft ontwikkeld.

Paragraaf 7.2 start met een algemene beschrijving van de wijze waarop leerlingen in het voortgezet onderwijs de school beleven. Dit gebeurt aan de hand van een twintigtal meningen van scholieren over uiteenlopende aspecten van het naar school gaan, zoals de sfeer op school, de zorg voor het welbevinden van de leerlingen en hun eigen inzet op school (bv. bij het maken van huiswerk). Vervolgens worden deze aspecten van schoolbeleving gerelateerd aan een aantal achtergrondkenmerken van leerlingen en enkele kenmerken van de school.

Ook door leerlingen gerapporteerde problemen, bijvoorbeeld met leerkrachten en medeleerlingen, geven een indicatie van de schoolbeleving. In paragraaf 7.3 wordt eerst nagegaan in hoeverre dergelijke problemen voorkomen. Vervolgens wordt nagegaan in welke mate de gesignaleerde problemen samenhangen met mogelijk relevante kenmerken van de school of van de leerling zelf.

Paragraaf 7.4 biedt aan de hand van een beschrijving van het spijbelgedrag van leerlingen inzicht in de band die leerlingen met school hebben. Ook hierbij wordt nagegaan in hoeverre school- of leerlingkenmerken van invloed zijn op het spijbelgedrag.

Paragraaf 7.5 sluit dit hoofdstuk af met een samenvatting en conclusies.

### *Schoolkenmerken en leerlingkenmerken*

De subjectieve schoolbeleving kan door verschillende factoren worden beïnvloed. Daarom worden er niet alleen kenmerken van de school en de schoolomgeving, maar ook kenmerken van de leerling als verklarende variabelen in de analyses opgenomen.



*Kenmerken van de school* zijn de schoolstructuur, de schoolgrootte en de denominatie van de school. Met de structuur van de school wordt gerefereerd aan het aantal schooltypen dat zich in de vestiging bevindt waarin de ondervraagde leerling onderwijs volgt. De structuur varieert van categoriaal (bv. alleen gymnasium), via smal (bv. (i)vbo/mavo of havo/vwo) tot breed (mavo/havo/vwo of (i)vbo/mavo/havo/vwo). De schoolgrootte wordt vastgesteld aan de hand van het aantal leerlingen dat zich in de desbetreffende vestiging van de school bevindt.

Deze is ingedeeld in vier klassen: scholen met minder dan 500 leerlingen, scholen met 500 tot 1.000 leerlingen, scholen met 1.000 tot 1.500 leerlingen en scholen met meer dan 1.500 leerlingen. Scholen verschillen eveneens naar denominatie. Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen openbare, rooms-katholieke, protestant-christelijke en overig bijzondere scholen.

Tevens wordt een *kenmerk van de schoolomgeving* in de analyse meegenomen. Bekend is dat ook de schoolomgeving, en meer in het bijzonder de mate van stedelijkheid, van invloed kan zijn op de wijze waarop leerlingen de school ervaren. Daarom wordt een onderscheid gemaakt naar de vestigingsplaats van de school: de vier grote steden (G4), andere gemeenten die onder het grotestedenbeleid vallen (G21) en overige gemeenten in Nederland (Convenant 1995).

*Kenmerken van de leerlingen* verwijzen naar de achtergrond van de leerling zelf: geslacht (jongen, meisje), etnische herkomst (autochtoon, niet-westerse of westerse allochtoon), leeftijd (in jaren en in klassen), leerjaar en sociaal-economische status (SES). Kenmerken als geslacht, leeftijd en leerjaar spreken voor zich. De indeling naar etnische herkomst behoeft enige toelichting. Autochtonen zijn degenen die zelf en wier ouders in Nederland zijn geboren. Tot de niet-westerse allochtonen worden leerlingen gerekend die in Marokko, Turkije, Suriname, de Antillen en andere landen buiten Europa zijn geboren, of van wie een van de ouders daar is geboren. Tot de westerse allochtonen worden degenen gerekend die (wederom op grond van het geboortenlandencriterium) afkomstig zijn uit Noordwest-Europa, de Verenigde Staten, Japan, Indonesië en het Australische continent. Soms worden westerse en niet-westerse allochtonen samen genomen in de categorie 'allochtonen'.

Omdat uit eerdere studies is gebleken dat het opleidingsniveau van de ouders de meest relevante SES-variabele is als het gaat om de schoolloopbaan van hun kinderen, is hier het opleidingsniveau van de hoogst opgeleide ouder als indicator genomen voor de sociaal-economische status van de leerling.

Ook het *schooltype* waarin de leerling zit is een relevant kenmerk. Deze variabele is niet eenvoudig te duiden als een school- of leerlingkenmerk en wordt derhalve apart vermeld. Het schooltype van leerlingen varieert van (i)vbo, mavo, vmbo, havo tot vwo. Sommige leerlingen bevinden zich nog in een brugklas van algemene aard en nog niet in een specifiek schooltype; zij zullen apart worden benoemd.

## Data en analysetechnieken

Voor de beschrijving van de schoolbeleving en de ontwikkelingen daarin over de jaren negentig wordt gebruikgemaakt van gegevens uit verschillende Nationale scholierenonderzoeken (NSO) van het NIBUD ('92 en '94) en het SCP/NIBUD ('96 en '99). In de enquêtevragen van dit onderzoek wordt uitvoerig ingegaan op de relatie van leerlingen met de school, hun ervaringen met de school(voorzieningen) en met leerkrachten en medeleerlingen (zie Bijlage A voor een beschrijving van deze enquête).

Om de invloed van schoolkenmerken, zoals schoolstructuur, schoolgrootte, denominatie en de plaats van vestigingen van de school, te kunnen nagaan, zijn de leerlinggegevens van het NSO'96 gekoppeld aan schoolgegevens zoals die voorkomen op de zogenoemde kwaliteitskaarten van de onderwijsinspectie over 1998 (schoolgegevens over het schooljaar 1996/'97) (Inspectie van het onderwijs 1998).

De gegevens zijn met behulp van regressies geanalyseerd. Deze multivariate techniek maakt het mogelijk te bepalen in hoeverre meerdere variabelen voor elkaar corrigeren. Dat biedt de mogelijkheid na te gaan welke kenmerken er werkelijk toe doen bij de schoolbeleving van de leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Tegelijkertijd is gebruikgemaakt van multiniveau-analyses. Omdat er groepen leerlingen binnen scholen zijn geënuquêteerd, zijn de antwoorden van leerlingen niet onafhankelijk van elkaar maar genest binnen klassen en scholen. Voor een onderzoek naar de invloed van schoolkenmerken – naast die van individuele kenmerken – op de schoolbeleving van leerlingen, is deze analysetechniek bij uitstek geschikt.

## 7.2 Beleving van het schoolgaan

Een goede schoolmotivatie wordt algemeen beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle schoolloopbaan. Leerlingen die niet of slecht gemotiveerd zijn, lopen een grotere kans de school voortijdig te verlaten, dat wil zeggen voordat zij hun opleiding in het voortgezet onderwijs met een diploma hebben afgerond. Ook het schoolklimaat is van belang voor de motivatie van leerlingen en voor de band die zij met de school hebben (Inspectie van het onderwijs 1997).

Hoe is het gesteld met de motivatie van de jongeren voor school? Hoe ervaren de scholieren het klimaat, of de sfeer, op school? In hoeverre verschillen groepen leerlingen in de wijze waarop ze de school beleven, en zijn hierin over de jaren negentig verschuivingen opgetreden?

### 7.2.1 De schoolbeleving

In het Nationaal scholierenonderzoek (NSO) wordt onder meer informatie verzameld over de schoolbeleving van de leerlingen in het voortgezet onderwijs. De twintig vragen die handelen over de schoolbeleving kunnen in een drietal factoren worden ontleed.<sup>1</sup> In een eerste bundeling van opvattingen komt de aversie tegen de school tot uitdrukking (alfa 0,65). Een tweede cluster van items gaat over het welbevinden van de leerlingen

op school en over de zorg die ze op dit punt vanuit de school ervaren (alfa 0,74). Een derde cluster van items geeft een beeld van de motivatie van leerlingen voor het naar school gaan en het maken van huiswerk (alfa 0,77).

In tabel 7.1 staan alle items genoemd, geordend op grond van een sterke tot zwakke lading op de desbetreffende factor. De factoren worden later in regressies nader geanalyseerd; hier wordt kort stilgestaan bij enkele afzonderlijke items van schoolbeleving.

**Tabel 7.1 Schoolbeleving van leerlingen in het voortgezet onderwijs , 1999**  
(gewogen cijfers, horizontaal geperceenteerd)

	past helemaal niet bij mij	past nauwelijks bij mij	past een beetje bij mij	past vrij goed bij mij	past helemaal bij mij
<b>factor: schoolaversie</b>					
ik ga met tegenzin naar school	40	27	18	7	8
het kost me moeite om naar school te gaan	36	26	19	11	8
binnen zitten op school kost me moeite	31	30	23	10	6
ik vind het schoolsysteem hier te strak	20	23	33	13	11
ik zou liever naar een andere school gaan	59	19	11	5	6
op deze school letten leerlingen erg op je uiterlijk	17	19	34	20	11
op deze school ben je niet meer dan een nummer	49	24	14	6	6
<b>factor: (zorg voor) welbevinden</b>					
er is op deze school voldoende aandacht voor leerlingen met persoonlijke problemen	11	12	24	31	22
er is op deze school voldoende aandacht voor leerlingen met leerproblemen	10	11	22	32	25
er wordt hier door de meeste leraren goed lesgegeven	6	9	30	38	17
ik kan het goed vinden met de meeste leraren	10	8	20	36	27
ik voel me thuis op deze school	7	8	25	39	22
ik voel me op deze school veilig	5	5	19	38	34
<b>factor: school- en huiswerkmotivatie</b>					
ik kan goed mijn aandacht bij het huiswerk houden	10	13	26	32	18
ik span me in voor mijn huiswerk	10	15	31	30	15
op school houd ik de aandacht bij de les	6	11	34	36	14
ik begin uit mezelf aan mijn huiswerk	7	8	18	32	36
ik begin op het laatste nippertje aan mijn huiswerk	27	24	23	15	11
ik kom op tijd op school	6	6	13	29	47
ik doe zo weinig mogelijk aan mijn huiswerk	35	25	21	10	9

Bron: SCP/NIBUD (NSO'99)

Alle items overziende moet worden geconstateerd dat leerlingen in het voortgezet onderwijs de school vrij positief beleven en goed gemotiveerd zijn. Dat neemt niet weg dat een klein deel van de leerlingen negatieve opvattingen heeft.

Bij schoolaversie telt het item 'op deze school letten leerlingen erg op je uiterlijk' relatief veel negatieve respondenten (vergelijk de score op 'past helemaal bij mij' en 'past goed bij mij' bij dit item met de scores bij de andere items). Hetzelfde geldt voor het item over de strakheid van het schoolsysteem.

Bij de factor (*zorg voor*) het welbevinden zijn het de aandacht voor persoonlijke problemen en voor leerproblemen waar het volgens de leerlingen relatief vaak aan mankeert.

Als het gaat om hun school- en huiswerkmotivatie blijkt het maken van huiswerk op relatief veel tegenzin te stuiten. Zo begint 26% pas op het laatste nippertje aan het huiswerk ('past vrij goed bij mij' + 'past helemaal bij mij') en spant 25% zich niet of nauwelijks daarvoor in ('past helemaal niet bij mij' + 'past nauwelijks bij mij').

### 7.2.2 Ontwikkelingen in schoolbeleving in de jaren negentig

Moderne leerdoelen in het voortgezet onderwijs, met meer nadruk op het leren van vaardigheden en toepassing van kennis, zouden tot een grotere motivatie van leerlingen moeten leiden. Ook van de nieuwe didactische werkwijzen zou een positief effect uitgaan op de motivatie en daarmee indirect ook op het uiteindelijk te behalen onderwijsniveau. Van der Werf et al. (1999) constateren echter in hun onderzoek naar de onderwijsprestaties en onderwijskansen van leerlingen in de basisvorming, dat leerlingen uit het cohort 1993 – het jaar waarin de basisvorming van start ging – al in het eerste leerjaar lager scoren op prestatiemotivatie en schoolbeleving dan leerlingen uit het cohort dat in 1989 aan het voortgezet onderwijs begon. Dat gegeven baart hun zorgen, omdat een dalende motivatie negatieve consequenties kan hebben voor de uiteindelijke onderwijsprestaties.

Dat motivatie relevant is voor prestaties kan worden afgelezen uit de oordelen die de leerlingen zelf over hun schoolprestaties geven: hoe beter ze zich naar eigen zeggen inzetten voor school, des te hoger schatten ze hun eigen prestaties in. Leerlingen die hun eigen schoolprestaties als slecht beoordelen, scoren gemiddeld 3,0 op de motivatieschaal; dit loopt op tot 3,8 bij leerlingen met, naar eigen zeggen, goede schoolprestaties (totale gemiddelde van motivatie is 3,5) (NSO'96).

Vanwege dit belang van een positieve schoolbeleving voor de schoolprestaties is het dan ook interessant na te gaan in hoeverre zich in de jaren negentig veranderingen in de subjectieve schoolbeleving hebben voorgedaan. Is deze beleving door de jaren heen hetzelfde gebleven, verbeterd of verslechterd?

Tabel 7.2 geeft voor de jaren negentig de ontwikkelingen weer in de oordelen van leerlingen over (de zorg voor) hun welbevinden, schoolaversie en huiswerk- en schoolmotivatie. De gemiddelde schaalesscores zijn uitgesplitst naar het schooltype waarin de leerlingen zich bevinden. Zoals hierna nog zal blijken, draagt dit kenmerk in sterke

mate bij aan de verklaring van verschillen in schoolbeleving tussen leerlingen. Het ligt derhalve voor de hand eventuele verschuivingen in die beleving specifiek voor dit kenmerk te bestuderen.

Er zijn evenwel geen verschuivingen in de tijd te constateren. Dit geldt zowel voor de opvattingen over (de zorg voor) het welbevinden, de schoolaversie als voor de huiswerk- en schoolmotivatie. Als naar verschil in schoolbeleving tussen schooltypen wordt gekeken, blijkt dat brugklassers en vwo'ers steeds wat positiever oordelen dan de leerlingen in de andere schooltypen; ook dit is constant gebleven in de jaren negentig.

**Tabel 7.2 Opvattingen over de schoolbeleving van leerlingen in het voortgezet onderwijs, 1994-1999 (gemiddelde scores naar schooltype, <sup>a</sup> gewogen cijfers)**

	1994	1996	1999
<b>(de zorg voor) het welbevinden</b>			
brugklas		3,8	3,8
vbo, mavo, vmbo		3,4	3,5
havo		3,5	3,5
vwo		3,7	3,7
totale gemiddelde		3,6	3,6
<b>schoolaversie</b>			
brugklas	2,0	2,1	2,1
vbo, mavo, vmbo	2,4	2,5	2,3
havo	2,3	2,4	2,3
vwo	2,2	2,2	2,2
totale gemiddelde	2,3	2,3	2,3
<b>huiswerk-en schoolmotivatie</b>			
brugklas	3,9	3,8	3,8
vbo, mavo, vmbo	3,5	3,5	3,5
havo	3,7	3,5	3,5
vwo	3,7	3,6	3,6
totale gemiddelde	3,6	3,6	3,6

a 1 = laag t/m 5 = hoog

Bron: NIBUD (NSO'94); SCP/NIBUD (NSO'96 en '99)

Geconcludeerd moet worden dat de verwachte positieve effecten van de verschillende onderwijsvernieuwingen vooralsnog niet doorklinken in de subjectieve schoolbeleving van leerlingen. Of het nu gaat om aversie ten aanzien van de school, om het subjectieve welbevinden op school of om demotivatie voor school of huiswerk, bij geen van deze aspecten is er sprake van een substantiële verandering, noch in positieve noch in negatieve zin.

### 7.2.3 De invloed van de school op de schoolbeleving

Waardoor worden de opvattingen van leerlingen over de diverse aspecten van de schoolbeleving nu het meest beïnvloed? Zijn het individuele kenmerken, kenmerken van de school of schoolomgeving, of worden de opvattingen van leerlingen gekleurd door een combinatie van kenmerken?

Bij de in tabel 7.1 genoemde aspecten van schoolbeleving ging het uitsluitend om opvattingen van de leerlingen zelf. In de scholierenonderzoeken worden de vragenlijsten immers aan de leerlingen zelf voorgelegd. De gegevens worden verzameld op het niveau van die leerlingen. Doordat de enquêtes echter bij groepen van leerlingen binnen een beperkt aantal scholen zijn afgenomen, kunnen de waarnemingen op leerlingniveau gerelateerd zijn aan kenmerken van de school. Leerlingen van een bepaalde school kunnen, vanwege specifieke omstandigheden op die school, negatiever of positiever reageren dan leerlingen op andere scholen. Het is derhalve van belang om te bepalen in welke mate het schoolniveau en het leerlingniveau afzonderlijk bijdragen aan de verklaring van de variantie in de verschillende aspecten van de schoolbeleving. Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag naar de mogelijke invloed van de schoolstructuur op de schoolbeleving door leerlingen, is de multiniveaumethode het aangewezen instrument om die specifieke invloed op het spoor te komen.

Van de drie genoemde schoolbelevingsfactoren (schoolaversie, (zorg voor) welbevinden, en school- en huiswerkmotivatie) zijn allereerst schalen geconstrueerd.<sup>2</sup> Vervolgens zijn met behulp van de multiniveau-analyse drie startmodellen geschat. Hierin is een gemiddelde berekend van de afhankelijke variabele met daarbij twee fouttermen, één voor de onverklaarde variantie op schoolniveau en één voor die op leerlingniveau. Dit levert het aandeel in de variantie op dat voor rekening van het schoolniveau komt, waarmee de omvang van de samenhang in antwoordpatronen van leerlingen binnen een school wordt weergegeven. Daarna worden in de vervolgmogelommen steeds kenmerken toegevoegd, teneinde te bepalen welke kenmerken (gecontroleerd voor andere kenmerken) van invloed zijn op de afhankelijke variabele 'schoolbeleving'. Ten eerste wordt het schooltype geïntroduceerd, vervolgens worden daar de schoolkenmerken aan toegevoegd en ten slotte de leerlingkenmerken. Door het schooltype en de (andere) schoolkenmerken in twee aparte stappen op te nemen, is duidelijker aan te geven wat de specifieke inbreng is van de schoolkenmerken (grootte, structuur, denominatie en stedelijkheidsgraad vestigingsplaats).

In de startmodellen zijn scholen en leerlingen als twee niveaus opgenomen, en de verschillende factoren die de opvattingen van de leerlingen over de schoolbeleving weergeven, zijn als afhankelijke variabelen benoemd. Dan blijkt telkens dat de proportie variantie die toe te schrijven is aan het schoolniveau, klein is (zie tabel 7.3). Deze is het hoogst bij de (zorg voor) het welbevinden (9,7%) en zeer gering bij zowel school- en huiswerkmotivatie (3,5%) als bij schoolaversie (4,8%). Of leerlingen van een bepaalde school afkomstig zijn, heeft dus weinig invloed op hun schoolbeleving.

Van de drie schoolbelevingsonderwerpen is (*de zorg voor*) het welbevinden een factor die ook theoretisch gezien het meest met de schoolorganisatie zelf van doen heeft. De andere twee verwijzen meer naar de individuele houdingen en gedragingen van leerlingen; een invloed van het schoolniveau ligt daarbij ook minder voor de hand.

**Tabel 7.3 Variantiecomponenten (individueel- en schoolniveau) van de schoolbeleving van leerlingen in het voortgezet onderwijs, naar schoolaversie, (zorg voor) welbevinden en school- en huiswerkmotivatie (model o), 1996<sup>a</sup>**

	schoolaversie	(zorg voor) welbevinden	school- en huiswerkmotivatie
variantie schoolniveau	0,98 (0,21)	2,02 (0,38)	0,83 (0,20)
variantie leerlingniveau	19,36 (0,38)	18,76 (0,37)	23,04 (0,45)
aandeel schoolniveau (in %)	4,8	9,7	3,5

a Tussen haakjes is de standaardfout vermeld.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

Omdat bij (*zorg voor*) het welbevinden de invloed van het schoolniveau het duidelijkst aanwijsbaar is, wordt die factor hier uitgebreider besproken (tabel 7.4). De resultaten van de multiniveauregressies van *aversie* en *motivatie* zijn te vinden in respectievelijk tabel B7.1 en B7.2 in de bijlage bij dit hoofdstuk.

In het startmodel (model o) is zichtbaar dat in totaal 9,7% van de variantie voor rekening komt van het schoolniveau. Door vervolgens het schooltype als onafhankelijke variabele op te nemen (model 1), is het deel van de variantie dat toe te schrijven is aan de invloed van het schoolniveau afgenomen van 9,7% naar 8,5%. Door toevoeging van school- en omgevingskenmerken aan het model (model 2) neemt het aandeel van het schoolniveau verder af tot 7,9%. De bijdrage aan de totale verklaarde variantie van de schoolkenmerken schoolstructuur, denominatie en schoolgrootte, maar ook van het omgevingskenmerk vestigingsplaats van de school, is bijzonder gering (2,5 – 2,1 = 0,4%); afzonderlijk blijkt geen van deze kenmerken significante verschillen op te leveren.

De leerlingkenmerken geslacht, etniciteit en leeftijd bepalen wel mede de opvattingen over het welbevinden op school. Toevoeging van deze kenmerken aan het model (model 3) laat zien dat zij, volgens verwachting, nauwelijks van invloed zijn op de verklaarde variantie door het schoolniveau (daling van 7,9% naar 7,8%), maar wel bijdragen aan de verklaring van het welbevinden van de leerlingen op school (4,1 – 2,5 = 1,6%). Alle kenmerken in model 3 tezamen verklaren 4,1% van de totale variantie. Dat is niet veel. Samen met het schooltype waarin de leerling zich bevindt, zijn het evenwel de individuele kenmerken die de opvattingen van de leerlingen over (de zorg voor) het welbevinden het best voorspellen.

**Tabel 7.4 Voorspelling van de opvattingen van leerlingen in het voortgezet onderwijs over (de zorg voor) het welbevinden op grond van school-, leerling- en omgevingskenmerken, 1996 (multiniveauregressie, regressie-coëfficiënten met tussen haakjes de standaardfout<sup>a</sup>)**

	model 0	model 1	model 2	model 3
constante	21,12 (0,18)	20,88 (0,22)	21,01 (0,66)	24,16 (1,05)
<b>schooltype (mavo = referentie)</b>				
(i)vbo		-0,80 (0,30)	-0,93 (0,31)	-0,95 (0,31)
havo		0,43 (0,24)	0,43 (0,25)	0,51 (0,25)
vwo		0,94 (0,25)	0,92 (0,25)	1,09 (0,26)
brugklas		1,63 (0,32)	1,63 (0,32)	1,14 (0,34)
<b>schoolstructuur (smal=referentie)</b>				
categoriaal			-0,04 (0,45)	-0,19 (0,44)
breed			-0,53 (0,47)	-0,57 (0,46)
<b>denominatie (openbaar=referentie)</b>				
rooms-katholiek			-0,08 (0,48)	0,11 (0,47)
protestants/christelijk			-0,43 (0,47)	-0,35 (0,53)
overig			-0,31 (0,47)	-0,21 (0,53)
<b>schoolgrootte</b>				
in klassen 1 (klein) tot 4 (groot)			0,16 (0,24)	0,19 (0,23)
<b>vestigingsplaats (overig NI =referentie)</b>				
G4			-0,56 (0,59)	-0,34 (0,58)
G21			0,44 (0,42)	0,48 (0,42)
<b>geslacht (jongen = referentie)</b>				
meisje				0,68 (0,12)
<b>etnische herkomst (autochtoon = referentie)</b>				
niet-westerse allochtonen				-0,83 (0,29)
westerse allochtonen				-0,56 (0,21)
<b>leeftijd (in jaren)</b>				
				-0,24 (0,06)
variantie schoolniveau	2,02 (0,38)	1,73 (0,33)	1,61 (0,31)	1,55 (0,30)
variantie leerlingniveau	18,76 (0,37)	18,62 (0,37)	18,62 (0,37)	18,39 (0,36)
aandeel schoolniveau (in %)	9,7	8,5	7,9	7,8
verklaarde variantie (in %)		2,1	2,5	4,1

a. Gekleurde, gecursiveerde gegevens zijn significant.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

De eerste conclusie moet dan ook luiden dat de gegevens die in het scholierenonderzoek over hun schoolbeleving zijn verzameld, maar voor een klein deel afhankelijk zijn van de school waar de enquête is afgenomen. Het is niet verwonderlijk dat dit het



sterkst naar voren komt bij de aspecten die met de zorg voor de leerlingen vanuit de school te maken hebben. Motivatie en schoolaversie, zo is de verwachting, worden meer bepaald door de achtergronden en opvattingen van de individuele leerlingen zelf; daarmee zullen deze factoren minder afhankelijk zijn van de school waar de enquête is afgenomen.

Ten tweede blijkt (*de zorg voor*) het *welbevinden* het beste te worden verklaard door leerlingkenmerken en het schooltype waarin de leerlingen zich bevinden. De schoolkenmerken dragen er slechts in zeer geringe mate toe bij; als deze afzonderlijk worden bekeken, leveren ze geen significante verschillen op in de schoolbeleving van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Of het nu gaat om een categorale, smalle of brede school, om een rooms-katholieke, protestants-christelijke, openbare of andersoortige school, om een kleine dan wel een grote school, of om verschillen in vestigingsplaats van de school, voor de subjectieve schoolbeleving van leerlingen maakt dat geen wezenlijk verschil uit.

#### 7.2.4 Hoe beleven verschillende groepen leerlingen de school?

In de in tabel 7.5 gepresenteerde multiniveauregressieanalyses van de drie onderscheiden factoren van schoolbeleving wordt zichtbaar welke groepen leerlingen verschillen in schoolbeleving. In deze tabel is nogmaals het resultaat weergegeven van de eerder gepresenteerde multiniveauregressieanalyse met betrekking tot het *welbevinden* van leerlingen; tevens zijn er de resultaten van de analyses voor *aversie* en *motivatie* aan toegevoegd. Nu ligt de nadruk op de beschrijving van de significante verschillen tussen groepen leerlingen na controle voor alle relevant geachte kenmerken.

Leerlingen in de hogere schooltypen en brugklassers oordelen positiever over (*de zorg voor*) het *welbevinden* dan leerlingen in de lagere schooltypen. Ook oordelen meisjes, autochtonen en jongere leerlingen positiever dan de andere groepen leerlingen.

Verder blijkt dat hoe hoger het schooltype is, des te minder de leerlingen een *aversie* hebben tegen de school; voor meisjes en jongere leerlingen gaat dat in sterkere mate op dan voor jongens en oudere leerlingen. Allochtone en autochtone leerlingen tonen hierin geen verschil (niet-westerse allochtonen lijken een grotere *aversie* te hebben, maar dit verschil is niet significant).

De *huiswerk- en schoolmotivatie* laat vergelijkbare verschillen tussen groepen leerlingen zien. Vwo-leerlingen, gevolgd door brugklassers en havo-leerlingen zijn beter gemotiveerd dan de leerlingen in de lagere schooltypen. Meisjes zijn veel beter gemotiveerd dan jongens en jongere leerlingen beter dan oudere. Opmerkelijk is dat hoe hoger het opleidingsniveau van de ouders is,<sup>3</sup> des te minder hun kinderen gemotiveerd zijn voor het maken van huiswerk. Ten slotte blijkt dat allochtone leerlingen ook op dit punt niet van autochtone leerlingen verschillen.

**Tabel 7.5 Voorspelling van de schoolbeleving van leerlingen in het voortgezet onderwijs op grond van school-, leerling- en omgevingskenmerken, 1996 (multiniveau-regressie, regressie-coëfficiënten met tussen haakjes de standaardfout<sup>a</sup>)**

	welbevinden	schoolaversie	motivatie
constante	24,16 (1,05)	9,36 (0,94)	29,65 (1,03)
<b>schooltype (mavo = referentie)</b>			
(i)vbo	-0,95 (0,31)	0,14 (0,27)	0,18 (0,28)
havo	0,51 (0,25)	-0,62 (0,24)	0,51 (0,25)
vwo	1,09 (0,26)	-1,56 (0,24)	1,07 (0,25)
brugklas	1,14 (0,34)	-1,08 (0,32)	0,79 (0,33)
<b>schoolstructuur (smal = referentie)</b>			
categoriaal	-0,19 (0,44)	0,39 (0,31)	-0,15 (0,31)
breed	-0,57 (0,46)	0,43 (0,31)	-0,02 (0,31)
<b>denominatie (openbaar = referentie)</b>			
rooms-katholiek	0,11 (0,47)	-0,20 (0,33)	0,51 (0,33)
protestants/christelijk	-0,31 (0,47)	-0,42 (0,33)	-0,14 (0,32)
overig	-0,21 (0,53)	-0,32 (0,36)	0,28 (0,36)
<b>schoolgrootte</b>			
in klassen 1 (klein) tot 4 (groot)	0,19 (0,23)	-0,19 (0,16)	-0,07 (0,16)
<b>vestigingsplaats (overig NI = referentie)</b>			
G4	-0,34 (0,58)	0,57 (0,41)	0,28 (0,41)
G21	0,48 (0,42)	0,20 (0,29)	0,43 (0,28)
<b>geslacht (jongen = referentie)</b>			
meisje	0,68 (0,12)	-0,80 (0,12)	1,09 (0,13)
<b>etnische herkomst (autochtoon = referentie)</b>			
etnische minderheden	-0,83 (0,29)	0,29 (0,30)	0,02 (0,23)
overige allochtonen	-0,56 (0,21)	0,09 (0,21)	-0,22 (0,32)
leeftijd (in jaren)	-0,24 (0,06)	0,38 (0,06)	-0,60 (0,06)
<b>SES-ouders</b>			
opleidingsniveau ouders (laag, midden, hoog)			-0,16 (0,08)
<b>verklaarde variantie (in %)</b>			
door schooltype	2,1	2,2	0,6
door school- en gemeentekenmerken	0,4	0,3	0,5
door leerlingkenmerken	1,6	2,0	3,9
totaal	4,1	4,4	4,9

a Gekleurde, gecursiveerde gegevens zijn significant.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

### 7.2.5 Schooltypen en schoolstructuur

Omdat uit de multiniveauregressieanalyses de (zorg voor) het welbevinden naar voren komt als de factor van schoolbeleving waarbij het schoolniveau er het meest toe doet, wordt kort stilgestaan bij een opvallende samenhang tussen schooltype en schoolstructuur.

In tabel 7.6 is de gemiddelde schaalscore weergegeven van opvattingen over (de zorg) voor het welbevinden van de leerlingen, uitgesplitst naar schooltype en naar schoolstructuur waarin zij zich bevinden. De verschillen zijn klein, maar niettemin interessant.<sup>4</sup>

**Tabel 7.6 Gemiddelde scores van (de zorg voor) het welbevinden volgens leerlingen in het voortgezet onderwijs, naar schooltype en naar schoolstructuur,<sup>a</sup> 1996 (gewogen cijfers)**

schoolstructuur:	schooltype:					totaal
	brugklas	(i)vbo	mavo	havo	vwo	
categoriaal (i)vbo	3,43	3,28				3,30
categoriaal mavo	4,20		3,57			3,61
categoriaal havo				3,69		3,69
categoriaal vwo (gymnasium)					3,82	3,82
(i)vbo, mavo	3,96	3,49	3,60			3,52
havo, vwo	3,65			3,52	3,66	3,72
mavo, havo, vwo	3,79		3,45	3,45	3,55	3,52
(i)vbo, mavo, havo, vwo	3,80	3,30	3,31	3,33	3,76	3,44
<b>totaal</b>		<b>3,35</b>	<b>3,52</b>	<b>3,47</b>	<b>3,68</b>	<b>3,55</b>

a 1 = laag welbevinden, 5 = hoog welbevinden.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

Eerder werd duidelijk dat leerlingen in de lagere schooltypen minder positief waren over (de zorg voor) het welbevinden (zie nogmaals tabel 7.5). Als wordt gekeken naar de schoolstructuur waarbinnen het schooltype van de leerling zich bevindt, is er een opvallend verschil in schoolbeleving tussen leerlingen in de onderscheiden categorale scholen. Leerlingen in een categorale (i)vbo-school scoren het laagst op de welbevindingsschaal (3,28) en leerlingen in een categorale vwo-school (= gymnasium) het hoogst (3,82).

De tabel laat ook een ander interessant verschil zien. (I)vbo-leerlingen die zich in een smalle (vbo/mavo) school bevinden, scoren hoger dan de (i)vbo-leerlingen in een categorale school. Aan de andere kant valt op dat het tegengestelde geldt voor leerlingen in mavo, havo en vwo. Daar scoren degenen die op een categorale school zitten juist hoger dan degenen in een smalle of brede scholengemeenschap. In bredere schoolstructuren trekken groepen leerlingen in verschillende schooltypen dichter naar elkaar toe in hun subjectieve welbevinden. Dit werkt positief uit voor de opvattingen van de leerlingen in het laagste schooltype: (i)vbo-leerlingen in smalle scholen oordelen positiever dan (i)vbo-leerlingen in categorale scholen. Aan de andere kant pakt het juist negatief uit voor de hogere schooltypen: vwo-leerlingen in smalle en brede scholen oordelen minder positief dan vwo-leerlingen in categorale scholen.

In de tabel zijn ook de brugklassers opgenomen. De brugklassers in categorale mavo's zijn opvallend genoeg het meest positief, maar dit kan een gevolg zijn van de afwezigheid van categorale havo- en vwo-brugklassen. De schaalscores van de brugklassers maakt duidelijk dat om het even in welke schoolstructuur de brugklassers zich bevinden, zij altijd (nog) positiever oordelen dan hun studiegenoten die al in een specifiek schooltype zitten. Dit is een leeftijdseffect: jongere leerlingen hebben een positievere schoolbeleving dan oudere leerlingen.

Uit bovenstaande analyses komt naar voren dat persoonlijke kenmerken (geslacht, leeftijd en soms etniciteit) en het schooltype waarin de leerling zich bevindt de schoolbeleving meer bepalen dan schoolkenmerken. Schoolkenmerken (omvang, structuur, denominatie) en de vestigingsplaats van de school blijken slechts een zeer geringe bijdrage te leveren aan het verklaren van de verschillen in schoolbeleving.

### 7.3 *Psychisch welbevinden op school: piekeren en problemen*

In de inleiding van dit hoofdstuk is gewezen op de weerstand die de verbreding en vergroting van de scholen in het begin van de jaren negentig opriep. Daar werd tevens de veronderstelling genoemd dat grootschaligheid en heterogeniteit tot meer problemen op school (spijbelen, pesten, delinquent gedrag) zouden leiden en de sfeer en het welbevinden van de leerlingen in negatieve zin zouden beïnvloeden (Boef-van der Meulen et al. 1995).

In empirisch onderzoek is een dergelijk effect echter nog niet aangetoond. In een in 1983 verricht onderzoek naar de relatie tussen schoolgrootte en welbevinden kon zo'n verband niet worden vastgesteld (Stoel 1983). Wel kwam daarin naar voren dat, afhankelijk van het schooltype en de mate van stedelijkheid van de vestigingsplaats van de school, een verband aanwijsbaar was tussen grote scholen en een relatief slechter welbevinden van de leerlingen op die scholen. In deze paragraaf wordt onderzocht of er in de tweede helft van de jaren negentig, waarin er veel meer brede scholengemeenschappen zijn en de schoolgrootte sterk is toegenomen, wel een verband kan worden gelegd tussen schoolgrootte en het welbevinden van leerlingen.

Allereerst wordt ingegaan op enkele zaken waar leerlingen in het voortgezet onderwijs zich (ernstig) zorgen over kunnen maken. Er komen drie onderwerpen aan de orde waarover leerlingen kunnen piekeren, te weten schoolprestaties, gepest worden op school, en gediscrimineerd worden op grond van afkomst of huidskleur. Deze piekeronderwerpen kunnen worden opgevat als een indicatie voor het welbevinden van leerlingen op de school. Schoolprestaties blijken de voornaamste bron van zorg voor leerlingen te zijn en zijn alleen om die reden al interessant om nader te bezien.

De slachtoffers van pesten en discriminatie krijgen in deze paragraaf eveneens aandacht. Pesten en discriminatie worden algemeen als ongewenst gedrag beschouwd. Veel scholen voeren een specifiek beleid om dergelijk gedrag te voorkomen of uit te bannen.

Gepest of gediscrimineerd worden beïnvloedt in negatieve zin het welbevinden en de schoolbeleving van leerlingen. Ten slotte wordt beschreven in hoeverre leerlingen problemen en ruzie met de leerkrachten en medeleerlingen hebben gehad. Ook hierbij is de schoolbeleving van leerlingen in het voortgezet onderwijs in het geding.

### 7.3.1 Piekeren over schoolprestaties, pesten en discriminatie

In het Nationaal scholierenonderzoek is aan leerlingen gevraagd aan te geven over welke onderwerpen zij niet, enigszins of juist veel piekeren. De voorgelegde onderwerpen betreffen onder meer het uiterlijk, relaties en vriendschappen, maar ook schoolprestaties, pesten en discriminatie (tabel 7.7). Op de laatste drie onderwerpen zal in deze paragraaf uitvoeriger worden ingegaan.

**Tabel 7.7 De mate waarin scholieren in het voortgezet onderwijs piekeren over een aantal onderwerpen, 1999 (in procenten; gewogen gegevens)**

	niet	enigszins	veel
schoolprestaties	43	41	17
de eigen toekomst	51	35	14
de toestand in de wereld	57	35	9
het uiterlijk	60	33	7
(ex-)liefdesrelaties	65	23	11
(ex-)vriendschappen	70	23	7
relatie met ouders	71	20	9
sportprestaties	71	22	7
gezondheid	71	25	5
gepest worden door klasgenoten	88	9	3
discriminatie vanwege huidskleur of afkomst	92	7	2

Bron: SCP/NIBUD (NSO'99)

Opnieuw is via een multiniveauregressie nagegaan of het getob van de geënquêteerden terug te voeren is op kenmerken van de school waarin zij zich bevinden. Het aandeel in de variantie dat voor rekening komt van het schoolniveau is evenwel bijzonder klein (zie tabel 7.8). Dit betekent dat verklaringen voor de verschillen in piekergedrag vooral op het niveau van de leerling gezocht moeten worden.

**Tabel 7.8 Variantiecomponenten<sup>a</sup> (individueel- en schoolniveau) van enkele piekeronderwerpen van leerlingen in het voortgezet onderwijs, 1996 (multiniveau logistische regressie, model 0)**

	<b>schoolprestaties</b>	<b>gepest worden</b>	<b>gediscrimineerd worden</b>
variantie schoolniveau	0,005 (0.001)	0,001 (0.000)	0,002 (0.000)
variantie leerlingniveau	0,232 (0.004)	0,097 (0.002)	0,068 (0.001)
aandeel schoolniveau <sup>b</sup> (in %)	2,2	1,3	3,1

a Resultaten multiniveau logistische regressie, waarbij de variantie is benaderd door simulatie als een normale verdeling; tussen haakjes is de standaardfout vermeld. Gekleurde, gecursiveerde gegevens zijn significant.

b Er treden afrondingsverschillen op doordat de proportie variantie die voor rekening komt van het schoolniveau is berekend op basis van 5 decimalen.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

De verschillende leerling-, school- en omgevingskenmerken zijn achtereenvolgens als verklarende variabelen in een model, opgenomen met het doel na te gaan welke van deze kenmerken een rol spelen in het piekergedrag van scholieren in het voortgezet onderwijs. Deze multiniveau logistische regressiemodellen zijn in de bijlage weergegeven (tabellen B7.3 t/m B7.6). Op deze plek wordt in tabel 7.9 het totaalmodel (model 3) met daarin de proporties verklaarde variantie per cluster van variabelen gepresenteerd. Hierna worden per piekeronderwerp de resultaten van de in de bijlage weergegeven analyses nader besproken.

**Tabel 7.9 Verklaarde variantie van piekergedrag van leerlingen in het voortgezet onderwijs na toevoeging van achtereenvolgens schooltype, school-/omgeving- en leerlingkenmerken, 1996 (multiniveau logistische regressie, model 3) (in procenten)**

	<b>piekeren over schoolprestaties</b>	<b>piekeren over gepest worden</b>	<b>piekeren over gediscrimineerd worden</b>
door schooltype	0,7	1,1	0,8
door school- en omgevingskenmerken	0,6	0,3	1,0
door leerlingkenmerken	1,4	0,4	3,1
<b>totaal</b>	<b>2,7</b>	<b>1,8</b>	<b>4,9</b>

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

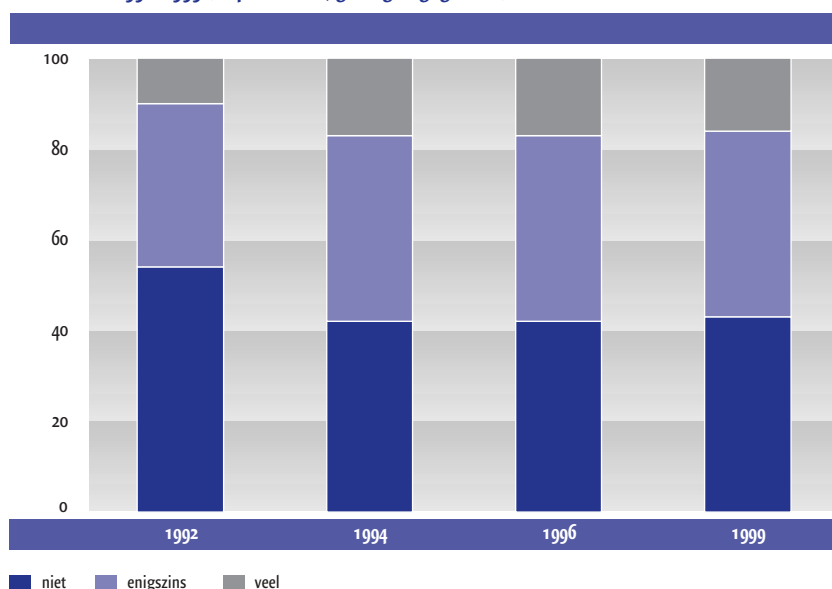
### *Piekeren over de schoolprestaties*

Scholieren maken zich relatief veel zorgen over hun schoolprestaties: 17% piekert veel, 41% enigszins en slechts 43% zegt er niet over te piekeren. Daarmee voeren schoolprestaties de lijst van piekeronderwerpen aan (zie nogmaals tabel 7.7).

Scholieren die zich zorgen maken over hun schoolprestaties, vinden overigens ook dat die in vergelijking met hun klas- en leeftijdgenoten te wensen overlaten. Van

deze scholieren schat 44% de eigen prestaties als matig of slecht in, terwijl dit maar geldt voor 9% van degenen die er niet over tobben.<sup>5</sup> Leerlingen zijn zich in de jaren negentig meer zorgen gaan maken over hun prestaties (zie figuur 7.1;<sup>6</sup> de verschillen tussen de jaren zijn significant). Met name tussen 1992 en 1994 is het percentage piekeraars sterk gestegen; daarna heeft dat aandeel zich gestabiliseerd. Deze verandering valt samen met de invoering van de basisvorming in het voortgezet onderwijs. Mogelijk heeft dat een rol gespeeld. Strengere selectiecriteria (meer invloed van het advies en de prestaties op de basisschool, afstroom) kunnen, tezamen met de steeds hogere eisen (de druk om een zo hoog mogelijk niveau te behalen), eveneens de zorgelijkheid over het succesvol verloop van de schoolloopbaan hebben bevorderd (Wittebrood en Keuzenkamp 2000).

**Figuur 7.1 Piekieren over schoolprestaties door leerlingen in het voortgezet onderwijs, 1992-1999 (in procenten; gewogen gegevens)**



Bron: NIBUD (NSO '92 en '94); SCP/NIBUD (NSO '96 en '99)

Als wordt gecontroleerd voor verschillende kenmerken, wat bepaalt dan de mate waarin leerlingen zich zorgen maken over hun schoolprestaties? Leerlingenkenmerken blijken het meest bij te dragen aan de verklaring; de bijdrage van het schooltype en de school- en omgevingskenmerken is veel geringer (zie hiervoor tabel 7.9 en tabel B7.3 in de bijlage). Overigens bieden de in de analyse betrokken kenmerken tezamen maar een geringe verklaring voor dit piekergedrag: slechts 2,7% van de variantie wordt ermee verklaard.

Als naar de afzonderlijke kenmerken wordt gekeken, blijken behalve de leerlingkenmerken leeftijd en geslacht, ook het schooltype en de schoolstructuur significante verschillen tussen leerlingen op te leveren (zie de eerste kolom van tabel B7.6).

Meisjes piekeren bijna anderhalf keer zoveel als jongens over hun schoolprestaties. In het voorgaande kwam al naar voren dat meisjes een hogere inzet tonen op het punt van hun school- en huiswerkmotivatie. Hier blijkt dat ze zich ook meer zorgen maken over hun schoolprestaties. Daar lijkt eigenlijk geen reden voor te zijn, want de inschatting die meisjes maken wanneer ze hun schoolprestaties vergelijken met die van klasgenoten, is wat vaker positief dan bij jongens (81% bij meisjes en 78% bij jongens, dit verschil is significant). De houding van meisjes tegenover het onderwijs lijkt daarmee wat onzekerder dan van jongens, maar kan mogelijk ook als serieuzer worden opgevat.

Daarnaast blijkt dat hoe ouder een leerling is, des te groter de kans is dat hij of zij piekert over de prestaties. Waarschijnlijk heeft dit te maken met de eindexamens die bij de leerlingen in de hogere klassen voor de deur staan.

Ook het schooltype levert verschillen op. (I)vo-leerlingen maken zich minder zorgen over de schoolprestaties dan de andere leerlingen. Maar (i)vo'ers schatten hun eigen prestaties, wanneer zij die vergelijken met die van klasgenoten, ook minder positief in dan andere leerlingen (met uitzondering van havisten). Daardoor zou men verwachten dat (i)vo'ers zich juist meer zorgen zouden maken. Dat zij dat niet doen, kan wijzen op een geringere ambitie ten aanzien van het onderwijs; ook is mogelijk dat minder eisen aan hen worden gesteld. Vwo-scholieren hebben eveneens wat minder dan andere leerlingen over hun prestaties (maar dit verschil wijkt niet significant af van de referentiecategorie mavo-leerlingen). Dit lijkt logisch, gezien hun eigen inschatting van de schoolprestaties in vergelijking met die van hun klasgenoten: vwo-leerlingen noemen die vaker dan anderen voldoende of goed.

Samenvattend blijken meisjes zich meer zorgen te maken over hun schoolprestaties, terwijl daar minder aanleiding toe lijkt; en (i)vo'ers maken zich minder zorgen, terwijl hun relatieve prestaties daar juist wel aanleiding toe lijken te geven.

Leerlingen op categorale scholen hebben minder over hun schoolprestaties dan leerlingen op smalle of brede scholengemeenschappen. Zij verschillen overigens niet van elkaar als het gaat om de subjectieve inschatting van hun prestaties. Mogelijk speelt het geringere afstroomrisico in categorale scholen hier een rol.

Westerse en niet-westerse allochtonen, ten slotte, piekeren niet meer of minder over hun schoolprestaties dan autochtonen. Op grond van ander onderzoek (Tesser et al. 1999) kan worden gesteld dat zij, als gevolg van hun bij autochtonen achterblijvende onderwijsresultaten, feitelijk meer aanleiding hebben om zich daar zorgen te maken. Echter, ook de inschatting die de leerlingen zelf maken over hun prestaties verschilt niet tussen allochtone en autochtone leerlingen.



### *Piekeren over gepest worden door klasgenoten*

In het midden van de jaren negentig werd naar aanleiding van verontrustende onderzoeksresultaten het beleidsprogramma 'de veilige school' in het leven geroepen. Onderzoek van Mooij had namelijk aangetoond dat delinquent gedrag op veel Nederlandse scholen een regelmatig voorkomend verschijnsel is (OCenW 1995). Leerlingen bleken zich veel vaker dan gedacht schuldig te maken aan pesten, hand-tastelijkheden, geweld, ordeverstoringen, vernielingen en diefstal (Mooij 1992, 1994). De beleidsmaatregelen waren erop gericht een veilige schoolomgeving voor de leerlingen te creëren. Behalve de school zelf zouden ouders, overheidsinstellingen en diverse organisaties zoals politie, jeugdhulpverlening en jeugdgezondheidszorg, hulp en ondersteuning moeten bieden om jongeren op het rechte pad te houden en om daders zowel als slachtoffers van onaanvaardbaar gedrag op te vangen. Het uitbannen van pestgedrag is een van de oogmerken van dit beleid.

Het onderwerp pesten wordt in dit hoofdstuk naar voren gebracht als voorbeeld van een aandachtsgebied van zorg in het onderwijs. Uit eerdere studies is bekend dat pesten behalve emotionele en psychische problemen voor de slachtoffers, ook een negatief effect kan hebben op de schoolbeleving en vervolgens ook op de schoolprestaties van gepeste leerlingen (Junger-Tas en Van Kesteren 1999).

Hierna wordt allereerst nagegaan welke kenmerken van invloed zijn op de mate waarin scholieren zich zorgen maken over pesten. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan de daadwerkelijke slachtoffers van pestgedrag en de effecten die het heeft op hun schoolbeleving en psychisch welbevinden.

Gepest worden door klasgenoten blijkt voor een beperkt deel van de leerlingen in het voortgezet onderwijs een bron van zorg te zijn. Van alle scholieren piekert 12% over dergelijk gedrag door medeleerlingen (3% veel en 9% enigszins; zie tabel 7.7). In 1992 was dit 11%, in 1994 14% en in 1996 12%. Gedurende de gehele periode maakte 3% van de ondervraagde scholieren naar eigen zeggen zich er veel zorgen over. Dat lijkt niet veel, maar gegeven een totaal van 850.000 scholieren in het voortgezet onderwijs gaat het nog altijd om ruim 25.000 leerlingen.

De meeste scholen hebben inmiddels maatregelen getroffen om pesten tegen te gaan; in 1996 gold dat voor 94% van de scholen die in het scholierenonderzoek participeerden. De verwachting is dat leerlingen als gevolg van dit beleid een veiliger gevoel krijgen en minder vaak gepest worden. Uit de gegevens blijkt overigens dat leerlingen op scholen met een actief beleid tegen pesten zich niet significant minder zorgen maken over pestgedrag dan op scholen waar zo'n beleid ontbreekt. Ook voor de feitelijke slachtoffers van pestgedrag maakt het niet uit of scholen wel of niet actief beleid voeren op dit punt. Het is echter lastig om aan dit gegeven een conclusie te verbinden. Het kan immers zo zijn dat op scholen waar geen actief beleid wordt gevoerd, pesten ook geen serieus probleem is, terwijl het pestgedrag op scholen waar wel actief beleid wordt gevoerd kan zijn afgenomen.

Mooij heeft onderzocht of het beleid effect heeft gehad op het vóórkomen van pesten. Zijn conclusie is van niet: het pestgedrag is, ondanks actief beleid, tussen 1990 en 2000 niet afgenomen, maar gelijkgebleven (Mooij 2001).

In totaal wordt door de in de analyse opgenomen kenmerken slechts 1,8% van de variantie in piekeren over pesten verklaard (zie tabel 7.9, tabel B7.4 plus de tweede kolom van tabel B7.6). Met andere woorden, ook hier liggen vooral andere dan de gemeten kenmerken aan het getob ten grondslag.

Gecontroleerd voor de diverse kenmerken blijkt dat de kans dat leerlingen zich zorgen maken over pesten, significant verschilt naar leeftijd, etniciteit, het schooltype en de gemeente waar de school staat. De kans op piekeren daalt met het toenemen van de leeftijd. (Niet-westerse) allochtonen maken half zoveel kans te piekeren over gepest worden als autochtonen. Dit is opmerkelijk. Hierna wordt zichtbaar dat deze leerlingen zich veel vaker dan autochtone leerlingen zorgen maken over gediscrimineerd worden. Het is heel wel mogelijk dat wat autochtonen als pestgedrag definiëren, door allochtonen als discriminatie wordt ervaren.

Leerlingen in mavo en (i)vbo maken zich vaker zorgen over pesten dan leerlingen in andere schooltypen. De havo- en vwo-leerlingen maken ongeveer half zoveel kans daarover te piekeren. Als de incidentie van pesten hiermee wordt vergeleken, blijkt dat vooral de jongeren in de laagste schooltypen daadwerkelijk met pesten te maken hebben (zie tabel B7.8). Het is dan ook niet verwonderlijk dat zij zich er meer dan anderen zorgen over maken.

Dat jongeren die in de vier grote steden naar school gaan, er vaker over piekeren (anderhalf keer zo vaak als leerlingen op scholen in de rest van Nederland) is begrijpelijk als bedacht wordt dat de veiligheid en leefbaarheid in deze steden in het algemeen als minder positief worden ervaren (Leeuwenburgh en Van den Eeden 1990). Volgens gegevens over de incidentie van pesten maken leerlingen in de vier grote steden ook wel wat meer kans gepest te worden, maar toch verschilt dat niet significant van de scholen in andere plaatsen (zie tabel B7.8).

Opmerkelijk is dat de schoolstructuur en schoolgrootte – na controle voor de andere kenmerken – geen significante verschillen laten zien. De algemene verwachting is immers dat er op kleine scholen meer toezicht en sociale controle is, waardoor leerlingen zich er veiliger zouden voelen en dus minder zouden piekeren over pesten. Dit wordt door de empirie niet bevestigd. Hoewel de verschillen tussen scholen van verschillende omvang (net) niet significant zijn, wijzen de resultaten zelfs op een kleinere kans op piekeren over pesten in de grootste scholen. Daarentegen wijst de voorspelling van de kans om pestslachtoffer te worden, juist in de richting van meer pestslachtoffers op grotere scholen, maar ook dan is er geen significant verschil naar omvang van de leerlingpopulatie (zie wederom tabel B7.8).

### Schoolbeleving en psychisch welbevinden van pestslachtoffers

Gepeste leerlingen hebben een grotere aversie tegen school, oordelen minder gunstig over de zorg voor het welbevinden op school en zijn minder gemotiveerd dan niet-gepeste leerlingen (tabel 7.10). Deze bevindingen zijn niet nieuw. Al eerder werd in onderzoek aangetoond dat slachtoffers van pesten de school minder positief beleven dan leerlingen die niet gepest worden (Mooij 1994).

**Tabel 7.10 Schoolbeleving van al dan niet door klasgenoten gepeste leerlingen in het voortgezet onderwijs, 1999 (gemiddelde scores, <sup>a</sup> 1 = laag t/m 5 = hoog)**

	<b>schoolaversie</b>	<b>(zorg voor) welbevinden</b>	<b>motivatie voor huiswerk en school</b>
gepeste leerlingen	2,48	3,40	3,47
niet gepeste leerlingen	2,29	3,62	3,57
<b>totaal</b>	<b>2,31</b>	<b>3,59</b>	<b>3,56</b>

a Significante verschillen zijn gekleurd en cursief.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'99)

Hetzelfde geldt voor het psychische welbevinden<sup>7</sup> van de pestslachtoffers. Leerlingen die regelmatig worden gepest door klasgenoten kennen vaker een hoge mate van faalangst en onzekerheid, en hebben bovendien vaker een sterk negatief zelfbeeld (tabel 7.11). Deze uitkomst komt eveneens overeen met resultaten van eerder onderzoek. Dat gegeven biedt evenwel geen inzicht in de vraag of leerlingen gepest worden omdat zij bijvoorbeeld onzeker zijn, of dat zij juist onzeker zijn geworden door het pesten.

**Tabel 7.11 Psychisch welbevinden van al dan niet door klasgenoten gepeste leerlingen in het voortgezet onderwijs, naar de mate van ervaren faalangst en negatief zelfbeeld, 1999<sup>a</sup> (in procenten)**

	<b>faalangst en onzekerheid</b>		<b>negatief zelfbeeld</b>	
	<b>laag</b>	<b>hoog</b>	<b>laag</b>	<b>hoog</b>
gepeste leerlingen	62	38	67	33
niet gepeste leerlingen	81	19	90	10
<b>totaal</b>	<b>80</b>	<b>20</b>	<b>88</b>	<b>13</b>

a Laag = 0-4 items geldig, hoog = 5-9 items geldig.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'99)

Hoeveel en welke leerlingen worden gepest op school? Hangt gepest worden samen met leerlingkenmerken of ook met school- en omgevingskenmerken? Alvorens hierop in te gaan, kan worden geconstateerd dat er geheel volgens verwachting een sterk verband is tussen piekeren over pesten en daadwerkelijk gepest worden. Leerlingen die niet gepest worden, maken zich er ook geen zorgen over (94%), maar van degenen die wel gepest worden, blijkt 53% er veel over te tobben (NSO'99).

Het percentage scholieren dat naar eigen zeggen regelmatig gepest wordt door klasgenoten, schommelt enigszins door de jaren heen. In 1992 werd de vraag voor het eerst in het scholierenonderzoek gesteld. In dat jaar gaf 11% aan regelmatig gepest te worden door klasgenoten; in 1994 was dat 9%, in 1996 8%, en in 1999 10% (gewogen cijfers).

Deze cijfers liggen aanmerkelijk lager dan die in andere onderzoeken. Mooij (1994) noemt een pestcijfer van ongeveer 20% en in een recente studie van Junger-Tas en Van Kesteren (1999) blijkt een vergelijkbaar groot deel van de leerlingen in het voortgezet onderwijs regelmatig gepest te worden. Waar dit verschil in uitkomsten aan te wijten is, is onduidelijk. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat in de scholierenonderzoeken specifiek gevraagd wordt naar pesten door klasgenoten en niet door andere medeleerlingen of door jongens en meisjes van buiten de school.

Als met behulp van multiniveauregressie wordt nagegaan hoeveel het schoolniveau bijdraagt aan de kans op gepest worden door klasgenoten, blijkt dat 2,2% te zijn (zie tabel 7.12). Dat is niet veel. Door opname in het model van diverse school-, individuele en omgevingskenmerken daalt de invloed van het schoolniveau verder tot 0,6%.

De kans op gepest worden hangt volgens de hier gemeten kenmerken meer af van het schooltype waarin de leerlingen zich bevinden (1,5%) dan van hun persoonlijke achtergrond of van de school (samen 0,5%). In totaal wordt door het model slechts 2% van de variantie in pestgedrag verklaart.

Leerlingen in de lagere schooltypen maken meer kans gepest te worden dan leerlingen in het vwo (en in brugklassen in het algemeen). Meisjes maken er minder kans op dan jongens en oudere leerlingen minder dan jongere leerlingen. De overige geconstateerde verschillen binnen de kenmerken zijn niet significant (tabel B7.8).

Eén voorspeller van pestgedrag die volgens ander onderzoek van groot belang is, is in de onderhavige studie niet gemeten. Het betreft de toezicht- en controlefunctie van de school. Als leerkrachten goed orde weten te houden in de klas, zo constateren de onderzoekers, is de pestincidentie aanmerkelijk lager (14%) dan als de leerkrachten daarin tekortschieten (27%) (Junger-Tas en Van Kesteren 1999).

In de jaren negentig van de vorige eeuw, een periode waarin het beleid zich richtte op het uitbannen van pestgedrag, is het pesten niet structureel afgenomen (immers, na een aantal jaren van geringe daling, blijkt het pestgedrag in de laatste peiling weer wat toegenomen te zijn). De maatregelen die in het kader van het 'veilige school'-beleid zijn genomen, hebben vooralsnog niet geleid tot een structurele vermindering van het probleem.

**Tabel 7.12 Variantiecomponenten<sup>a</sup> van de kans slachtoffer van pesten te zijn bij leerlingen in het voortgezet onderwijs na toevoeging aan model 0 van achtereenvolgens schooltype (model 1), school- en omgevingskenmerken (model 2), en leerlingkenmerken (model 3), 1996 (multiniveau negatief binomiale regressie<sup>b</sup>)**

	model 0	model 1	model 2	model 3
variantie schoolniveau	0,002 (0,000)	0,001 (0,000)	0,001 (0,000)	0,000 (0,000)
variantie leerlingniveau	0,063 (0,001)	0,064 (0,001)	0,063 (0,001)	0,063 (0,000)
aandeel schoolniveau <sup>c</sup> (in %)	2,2	1,0	0,8	0,6
verklaarde variantie (in %)		1,5	1,7	2,0

a De variantie is benaderd door een simulatie als normaal verdeling, tussen haakjes is de standaardfout vermeld.

b Gekleurde, gecursiveerde gegevens zijn significant.

c Berekend op grond van 5 decimalen.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

### *Piekeren over gediscrimineerd worden op grond van afkomst of huidskleur*

Piekeren over discriminatie op grond van afkomst of huidskleur kwam in 1999 enigszins voor bij 7% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs, en veel bij 2%. Het aandeel piekeraars schommelde in het afgelopen decennium tussen de 8% en 10% (1992: 8%, 1994: 10%, 1996: 8% en 1999: 9%). Er kan hier gesproken worden van een over de jaren gezien stabiel aandeel piekeraars.

Het ligt voor de hand dat allochtone leerlingen zich er eerder zorgen over zullen maken dan autochtone leerlingen. Toch geeft ook een deel van de tweede groep op erover te piekeren: 19% van de niet-westerse allochtonen, 15% van de westerse allochtonen en 7% van de autochtonen.

Welke kenmerken zijn van invloed op dit piekergedrag en welke leerlingen maken meer kans er ten prooi aan te vallen? De in de analyse betrokken kenmerken verklaren in totaal 4,9% van de variantie (zie nogmaals tabel 7.9). Het overgrote deel daarvan komt voor rekening van de leerlingkenmerken (3,1%) en dan met name de etniciteitsvariabele. Alle andere variabelen tezamen verklaren 'slechts' 1,8% van de variantie.

Zoals verwacht maken allochtone leerlingen een veel grotere kans zich zorgen te maken over gediscrimineerd worden dan autochtone leerlingen. Bij niet-westerse allochtonen is de kans 4,5 maal zo groot en bij westerse allochtonen driemaal zo groot als bij autochtonen (derde kolom in tabel B7.6).

Verder maakt het schooltype waarin de leerling zit veel verschil: hoe hoger het schooltype, des te minder zorgen men zich maakt. Mavo-leerlingen, maar meer nog (i)vbo-leerlingen, maken zich het meest zorgen.

De vestigingsplaats van de school maakt voor dit piekeronderwerp niet veel uit (niet significant), maar de resultaten wijzen wel in de richting van een grotere kans op gepieker over discriminatie in de vier grote steden. Dit is volgens verwachting, gezien de bekende (groot)stedelijke problemen (waaronder meer agressie en delinquent gedrag bij jongeren) (zie ook Junger-Tas 2000).

### 7.3.2 Problemen op school

Behalve dat leerlingen piekeren over *eventuele* problemen worden er ook *bestaande* problemen gerapporteerd. Pesten is zo'n bestaand probleem, dat hiervoor reeds aan de orde is gesteld. Daarnaast maken de scholieren gewag van serieuze problemen die zij hebben ervaren met leraren, klasgenoten, vrienden en/of ouders. Voor een beeld van het psychisch welbevinden en van de schoolbeleving is het interessant de mate te beschrijven waarin deze problemen voorkomen en na te gaan welke leerlingen daar meer of minder mee te maken hebben.

In tabel 7.13 is weergegeven met wie leerlingen in het voortgezet onderwijs volgens eigen opgave het afgelopen jaar serieuze problemen hebben gehad. Hoewel problemen in de context van de school hier de primaire aandacht hebben, zijn dergelijke perikelen met de ouders en vrienden ter vergelijking opgenomen, omdat die de relatieve zwaarte van problemen op school weergeven.

**Tabel 7.13 Leerlingen in het voortgezet onderwijs die het afgelopen jaar serieuze problemen hebben gehad met leraren, klasgenoten, vrienden/vriendinnen en ouders, naar diverse kenmerken, 1999 (in procenten van de betreffende groep<sup>a</sup>)**

	problemen met leraren	problemen met klasgenoten	problemen met vriend(inn)en	problemen met ouders
<b>geslacht</b>				
man	15	10	11	16
vrouw	9	10	18	22
<b>etniciteit</b>				
autochtoon	11	10	14	18
niet-westerse allochtonen	15	10	18	22
westerse allochtonen	16	11	17	24
<b>leeftijdscategorie</b>				
12-14-jarigen	11	12	14	15
15-17-jarigen	13	8	15	23
18-21-jarigen	7	5	12	16
<b>schooltype</b>				
(i)vbo	19	14	22	29
vmbo	11	13	17	18
mavo	17	12	16	24
havo	11	7	13	19
vwo	6	6	11	15
brugperiode	8	11	12	13
<b>totaal leerlingen met problemen</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>19</b>

a Significante gegevens zijn gekleurd en cursief.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'99) gewogen cijfers

De leerlingen zijn onderscheiden naar de inmiddels vertrouwde kenmerken geslacht, etnische herkomst, leeftijd en schooltype. Leerlingen verschillen aanzienlijk in de mate waarin ze problemen met de vier genoemde bronnen rapporteren. Kwesties met ouders worden bijna tweemaal zo vaak genoemd als problemen op school. Ongeveer een op de tien leerlingen zegt serieuze aanvaringen te hebben gehad op school, hetzij met leerkrachten, hetzij met klasgenoten. Er zijn onderling nogal wat verschillen. Zo hebben jongens vaker problemen met leerkrachten en meisjes juist vaker met hun ouders. Dat de vmbo-leerlingen positief afsteken bij vbo en mavo, kan worden verklaard door het feit dat deze leerlingen zich nog maar in het eerste leerjaar van dit nieuwe schooltype bevinden. In dat opzicht zijn zij dus het best te vergelijken met de brugklassers. Vergeleken met brugklassers geven zij echter vaker aan problemen met leerkrachten én met ouders te hebben ervaren.

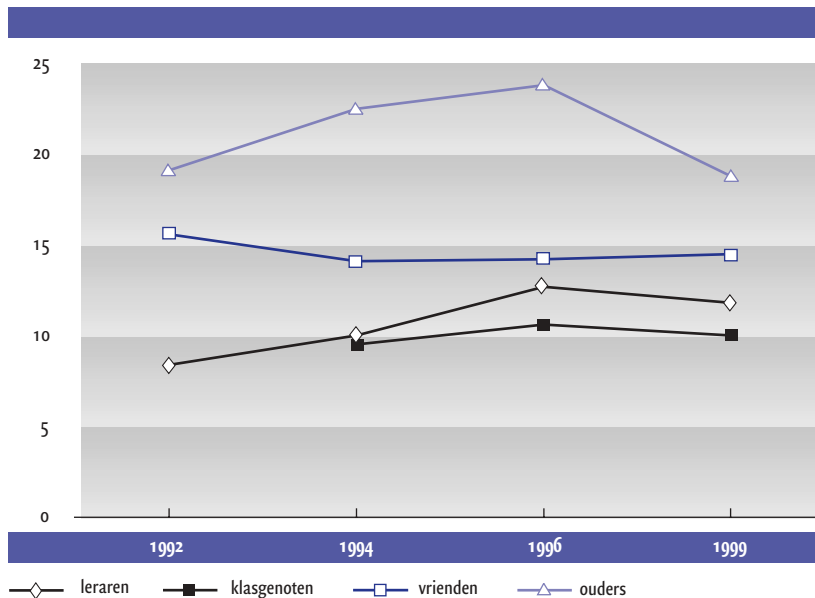
### *Ontwikkelingen in ervaren problemen*

In een beschrijving van ontwikkelingen in de schoolbeleving van leerlingen in het voortgezet onderwijs in de jaren negentig, past uiteraard ook een schets van de ontwikkelingen in de bestaande problemen bij de scholieren over die periode. Zijn de ervaren problemen met relevante anderen in die periode toe- of juist afgenomen?

Alleen het aandeel leerlingen dat serieuze problemen met leraren zegt te hebben gehad, is in het afgelopen decennium toegenomen (figuur 7.2).<sup>8</sup> Het aandeel leerlingen met problemen met vrienden, klasgenoten en/of ouders is, ondanks wat schommelingen tussen 1992 en 1999, niet veel veranderd. Met name de groep met aanvaringen met de ouders is, na een sterke stijging in 1996, anno 1999 weer terug op het niveau van het begin van het decennium.

De toename van problemen met leerkrachten is een onderwerp dat aandacht verdient. Nadere beschouwing leert dat leerlingen die problemen met leraren noemen, significant vaker melding maken van problemen met klasgenoten en/of ook met ouders en vrienden (niet in de tabel). Dat roept de vraag op waar deze problemen door kunnen worden verklaard. Spelen de achtergrond en de persoonlijkheid van de leerling een rol, of zijn het juist de sociale en structurele omstandigheden op school?

**Figuur 7.2** Leerlingen in het voortgezet onderwijs die serieuze problemen hebben gehad met leraren, klasgenoten<sup>a</sup>, vrienden/vriendinnen en ouders, 1992-1999 (in procenten, gewogen gegevens)



a Over 1992 zijn geen gegevens bekend over problemen met klasgenoten.

Bron: NIBUD (NSO '92 en '94); SCP/NIBUD (NSO '96 en '99)

De mogelijke invloed van het schoolniveau wordt hier opnieuw vastgesteld aan de hand van de versie van het Nationaal scholierenonderzoek uit 1996. Als de ervaren problemen van leerlingen met leerkrachten in een multiniveauregressie worden gecontroleerd voor leerling-, school-, en omgevingskenmerken, komt naar voren dat in 1996 slechts 2,7% van de variantie op het conto van het schoolniveau geschreven kan worden (zie tabel 7.14). Opname van de onafhankelijke variabelen leidt tot een afname van het aandeel variantie door het schoolniveau tot 1,2%. De verklaarde variantie komt vooral voor rekening van het schooltype (1,3%). De overige variabelen tezamen dragen er nog 1,1% toe bij.

Naast het schooltype zijn er enkele leerlingkenmerken die relevante verschillen opleveren voor een voorspelling van problemen met leerkrachten; schoolkenmerken doen dat juist niet (zie tabel B7.9). Meisjes ervaren veel minder vaak problemen met leraren dan jongens. Dit beantwoordt aan het beeld dat meisjes 'braver' zijn op school dan jongens. Ter vergelijking: in de thuissituatie is dit omgekeerd, daar ervaren juist meisjes meer serieuze problemen met hun ouders dan jongens (zie tabel 7.13).



**Tabel 7.14 Variantiecomponenten<sup>a</sup> van het vóórkomen van serieuze problemen met leerkrachten bij leerlingen in het voortgezet onderwijs, na toevoeging aan model 0 van achtereenvolgens schooltype (model 1), school- en omgevingskenmerken (model 2), en leerlingkenmerken (model 3), 1996**

	model 0	model 1	model 2	model 3
variantie schoolniveau	0,003 (0,000)	0,002 (0,000)	0,001 (0,000)	0,001 (0,000)
variantie leerlingniveau	0,101 (0,002)	0,101 (0,002)	0,101 (0,002)	0,100 (0,002)
aandeel schoolniveau <sup>b</sup> (in %)	2,7	1,6	1,2	1,2
verklaarde variantie (in %)		1,3	1,7	2,4

a Resultaten multiniveau logistische regressie, waarbij de variantie is benaderd door simulatie als normale verdeling.

b Berekend op grond van 5 decimalen.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

Jongeren in de leeftijdscategorie van 15-17 jaar ervaren de meeste problemen met leraren én met ouders. Uit ander onderzoek komt naar voren dat de puberteit en de eerste stappen op weg naar zelfstandigheid zich bij jongens vaker uiten in recalcitrant en delinquent gedrag (ook wel 'geëxternaliseerd probleemgedrag' genoemd); bij meisjes uiten die zich vaker in een strijd met de ouders over meer vrijheid van handelen en in psychische problemen (ofwel 'geïnternaliseerd probleemgedrag') (Luijpers et al. 2000; Wittebrood en Keuzenkamp 2000).

Niet-westerse allochtonen geven significant vaker dan andere leerlingen aan problemen te hebben ervaren met leraren. Daarnaast ervaren met name leerlingen in het (i)vbvo en mavo eveneens vaker serieuze problemen met leerkrachten dan leerlingen in andere schooltypen. Zoals al vaker in onderzoek is geconstateerd, gaat het zowel bij allochtonen als bij leerlingen in de lagere schooltypen naar verhouding vaak om relatief moeilijke leerlingen.

Wat kan de aanleiding voor de problemen van leerlingen met de leerkrachten zijn? Het ligt voor de hand te kijken naar het functioneren van de leerlingen op school. Een belangrijk punt zijn dan de schoolprestaties van de leerlingen.

Helaas valt hierover in dit kader slechts bij benadering iets te zeggen. In het NSO'96 is leerlingen gevraagd of zij hun schoolprestaties in vergelijking met die van hun klasgenoten inschatten als onvoldoende, matig, voldoende of goed. Vergelijking van deze subjectieve gegevens met de bestaande problemen van de leerlingen wijzen inderdaad op een samenhang tussen problemen met relevante anderen en de eigen inschatting op het punt van de schoolprestaties. Leerlingen die serieuze problemen hebben gehad met hun leerkrachten of hun ouders, schatten hun schoolprestaties vaker als matig tot slecht in dan leerlingen zonder deze problemen (zie tabel 7.15). Dit geldt in nog sterkere mate voor degenen die zowel met ouders als leerkrachten problemen hebben ervaren.

**Tabel 7.15 Het aandeel scholieren in het voortgezet onderwijs met wel of geen ervaren problemen met leerkrachten, naar schoolprestaties, zittenblijven en spijbelgedrag, 1999 (in procenten van de desbetreffende groep, gewogen cijfers<sup>a</sup>)**

	matig tot slechte schoolprestaties vergeleken met klasgenoten <sup>b</sup>	blijven zitten in voortgezet onderwijs	in de afgelopen maand gespijbeld
problemen met leerkrachten	31	21	40
geen problemen met leerkrachten	19	12	20
problemen met ouders	30	18	37
geen problemen met ouders	18	12	19
problemen met leerkrachten én ouders	35	24	47
geen problemen met leerkrachten én ouders	19	12	20
<b>totaal leerlingen</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>22</b>

a Significante verschillen zijn gekleurd en cursief.

b Cijfers over 1996.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96 en '99)

Slechte schoolprestaties leiden vaak tot zittenblijven. Ook op dit punt is er sprake van een samenhang met ervaren problemen met relevante anderen. Leerlingen met problemen blijken anderhalf- tot tweemaal zo vaak een klas te hebben gedoubleerd als leerlingen zonder problemen. Eenzelfde verband is er met het spijbelgedrag. Leerlingen die aanvaringen met leerkrachten en/of ouders hebben gehad, blijken ongeveer tweemaal zo vaak spijbelaar te zijn als leerlingen zonder dergelijke problemen. Het voorgaande biedt echter nog geen sluitende verklaring. Slechte schoolprestaties, zittenblijven en spijbelgedrag lijken bij te dragen aan het voorkomen van serieuze problemen op school, maar omgekeerd kunnen die problemen evengoed de oorzaak van zijn van de slechte schoolprestaties, het zittenblijven en het spijbelgedrag.

## 7.4 Spijbelen

Zoals in het voorgaande reeds naar voren kwam, kan spijbelgedrag van leerlingen zowel duiden op problemen als leiden tot problemen op school. Bekend is dat spijbelgedrag een indicator is voor motivatie en inzet voor school. Die zijn op hun beurt weer van invloed op de schoolprestaties van jongeren. Tegelijkertijd wordt vaak verondersteld dat leerlingen op grote scholen en op scholen in de grote steden een minder sterke binding hebben met de school, onder meer vanwege een veronderstelde massaliteit en een daaruit voortvloeiende anonimiteit. Daardoor kan er makkelijker en vaker gespijbeld worden dan op kleinere scholen of op scholen in minder verstedelijkte gebieden.

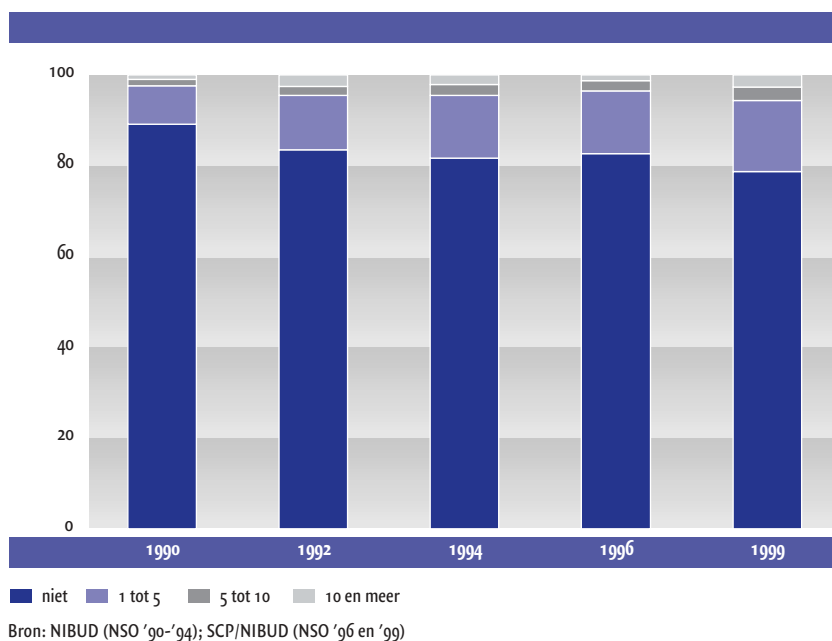
In het voorgaande kon niet aangetoond dat de schoolbeleving sterk wordt beïnvloed door de schoolkenmerken. In deze paragraaf wordt nagegaan of dit mogelijk wel opgaat als het om spijbelgedrag gaat.

Allereerst wordt beschreven hoeveel scholieren spijbelen en hoe vaak ze dat doen. Daarna worden de mogelijke effecten van de verschillende leerling-, school- en omgevingskenmerken bestudeerd. Tenslotte wordt kort aandacht besteed aan de redenen waarom leerlingen spijbelen en aan de mogelijke gevolgen ervan.

#### 7.4.1 Spijbelers en spijbelfrequentie

Van alle leerlingen heeft in een periode van één maand 21% weleens gespijbeld; 16% deed dat een tot vijf keer, 3% vijf tot tien keer en 3% tien keer of meer (NSO '99). Gedurende de jaren negentig schommelde het aandeel spijbelaars rond de 20%. Het jaar 1990 vormt een uitzondering met 11% spijbelaars, daarna is het percentage sterk toegenomen (figuur 7.3; verschillen tussen de jaren zijn significant). Of het nu gaat om leerlingen die een enkele keer per maand wegblijven van school of om degenen die dat meer dan tienmaal per maand doen, hun aandeel is in de jaren negentig ongeveer verdubbeld.

**Figuur 7.3 Spijbelfrequentie per maand van leerlingen in het voortgezet onderwijs van 1990-1999 (in procenten, gewogen cijfers)**



De vraag 'hoe vaak heb je de laatste (school)maand gespijbeld?' is gebruikt om de spijbelfrequentie van de scholieren te analyseren. De gegevens uit het NSO laten zien dat een vijfde van de scholieren in het voortgezet onderwijs een of meer malen per maand

heeft gespijbeld.<sup>9</sup> Als leerling-, school- en omgevingskenmerken hieraan worden gerelateerd, ontstaat er een beeld van wie nu eigenlijk veel of weinig spijbelen (zie tabel B7.10).

Uit de resultaten van het startmodel van de multiniveauregressieanalyse (tabel 7.16) blijkt dat 4,5% van de variantie op het conto van het schoolniveau geschreven kan worden. Het invoeren van de clusters van onafhankelijke variabelen leidt tot een afname van het aandeel van het schoolniveau tot 2,8%.

**Tabel 7.16 Variantiecomponenten<sup>a</sup> van de spijbelfrequentie per maand van leerlingen in het voortgezet onderwijs na toevoeging aan model 0 van achtereenvolgens schooltype (model 1), schoolkenmerken (model 2), omgeving- en leerlingkenmerken (model 3)<sup>b</sup>, 1996**

	model 0	model 1	model 2	model 3
variantie schoolniveau	0,254 (0,051)	0,258 (0,052)	0,188 (0,040)	0,155 (0,035)
variantie leerlingniveau	5,442 (0,089)	5,401 (0,089)	5,402 (0,089)	5,332 (0,088)
aandeel schoolniveau (in %)	4,5	4,6	3,4	2,8
verklaarde variantie (in %)		0,6	1,9	3,7

a Resultaten van multiniveau negatief binomiale regressie in een analyse, waarbij de variantiecomponenten zijn benaderd door simulatie als een normale verdeling.

b Gekleurde, gecureseerde gegevens zijn significant; tussen haakjes is de standaardfout vermeld.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

In totaal verklaren de onafhankelijke variabelen 3,7% van de totale variantie in spijbelgedrag. Welke kenmerken dragen nu bij aan deze verklaring? De leerlingkenmerken doen dit voor 1,8%, de school- en gemeentekenmerken voor 1,3% en het schooltype voor 0,6%.

Welke leerlingen spijbelen vaak? Opnieuw komen significante verschillen naar voren bij de leeftijd van de leerlingen, het geslacht, etniciteit en bij het schooltype (tabel B7.10). Oudere leerlingen spijbelen veel vaker dan jongere (zie ook Dorenbos en Jol 1996). In een bivariate analyse komen havo- en vwo-leerlingen als de meest frequente spijbelaars naar voren, maar dit blijkt bij controle voor andere kenmerken een leeftijdseffect te zijn (oudere leerlingen zitten naar verhouding vaker in havo en vwo). In feite spijbelen vwo-leerlingen het minst vaak.

Zonder controle voor andere kenmerken zijn er geen verschillen in spijbelgedrag tussen jongens en meisjes, maar als ze spijbelen en als rekening wordt gehouden met andere kenmerken, is de frequentie waarmee jongens spijbelen hoger dan die van meisjes. Hetzelfde geldt voor niet-westerse allochtonen: zij spijbelen niet meer of minder dan autochtonen, maar als ze spijbelen, dan doen ze dat wel vaker.

Anders dan bij de eerder uitgevoerde analyses naar diverse aspecten van schoolbeleving, spelen de schoolkenmerken bij het spijbelgedrag wel een relevante rol. Hoe groter de school, des te vaker wordt er door de leerlingen gespijbeld (van anderhalf- tot ruim tweemaal zo vaak als op een kleine school).

Deze bevinding ondersteunt de vaak verwoorde veronderstelling dat massaliteit en anonimiteit spijbelgedrag in de hand werken en dat een meer persoonlijke benadering van de leerlingen en een stevige band met de school spijbelen tegen kan gaan. Een directere betrokkenheid valt op kleinere scholen beter te realiseren, zo luidt de algemene zienswijze.

#### 7.4.2 Spijbelredenen

Waarom spijbelen scholieren? Hebben zij motivatieproblemen of gaat het bijvoorbeeld om recalcitrant gedrag van grensverkennende jongeren in de puberteit? In onderzoek worden verschillende spijbelmotieven onderscheiden. Vbo/mavo-leerlingen spijbelen vooral om zich aan de school en de daar geldende regels te onttrekken (Hövels en Bock 1991). Havo/vwo-leerlingen spijbelen daarentegen voornamelijk om tussenuren en 'onbelangrijke' lessen te vermijden (CBS 1999). Ook grijpen ze de tijd vaak aan om huiswerk te maken voor andere vakken. Jongens noemen de tussenuren en onbelangrijke lessen vaker; meisjes spijbelen vaker om werk voor andere lessen te doen (Kuyper et al. 1999; CBS 1999).

De genoemde spijbelmotieven van leerlingen in de hogere schooltypen wijzen dus niet zozeer op onvrede met de school, noch op recalcitrant gedrag of een lage schoolmotivatie. Eerder verwijzen zij ernaar dat leerlingen zelfstandig afwegen wat op dat moment het belangrijkste of het meest efficiënt is: het volgen van een les of die tijd gebruiken voor andere nuttige dingen voor de opleiding. Dat het ook vaker om oudere leerlingen gaat, ondersteunt de notie van zelfstandigheid. Immers, jongere leerlingen worden nog niet geacht zelf te kunnen beslissen of ze een les kunnen missen; zij worden om die reden waarschijnlijk ook meer in de gaten gehouden door ouders en docenten. Van oudere leerlingen wordt in toenemende mate verwacht dat zij zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen schoolloopbaan. Zolang die succesvol is, lijkt spijbelen voor deze groep leerlingen niet per definitie problematisch (zie ook CBS 1999).

Dat neemt niet weg dat spijbelen in het algemeen risico's met zich meebrengt. Spijbelers blijken gemiddeld lagere rapportcijfers te halen dan niet-spijbelers (CBS 1999; Groot en Kuyper 1999). Leerlingen die vaak spijbelen, schatten hun schoolprestaties bovendien als slechter in dan die van hun klasgenoten (NSO'96) en zijn minder gemotiveerd om hun huiswerk te maken of zich in te zetten voor hun opleiding (NSO'99; zie ook Groot en Kuyper 1999).

Niettegenstaande de geruststellende kanttekening die geplaatst kan worden bij de spijbelmotieven van de oudere havo- en vwo-leerlingen, blijft vaak spijbelen ongewenst voor een succesvol verloop van de schoolloopbaan, en is ontmoediging ervan geboden. Een belangrijke reden voor zo'n ontmoedigingsbeleid vormt het gegeven dat notoire

spijbelaars naar verhouding vaak worden aangetroffen onder de probleemjongeren. Zij zijn veel vaker betrokken bij geweld, diefstal en vandalisme, en gebruiken ook vaker dan niet-spijbelaars veel alcohol en drugs (zie tabel 7.17, zie ook Beker en Maas 1998 en Junger-Tas 2000).

**Tabel 7.17 Het vóórkomen van probleemgedrag bij leerlingen in het voortgezet onderwijs naar spijbelfrequentie, 1999 (in percentages van de desbetreffende groep)**

	vechten	diefstal	vandalisme	alcoholgebruik <sup>a</sup>	drugsgebruik
niet gespijbeld afgelopen maand	13	9	9	22	9
1 t/m 4 x gespijbeld	24	22	24	34	25
5 x of meer gespijbeld	45	43	41	55	48
<b>totaal aandeel probleemgedrag</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>30</b>	<b>13</b>

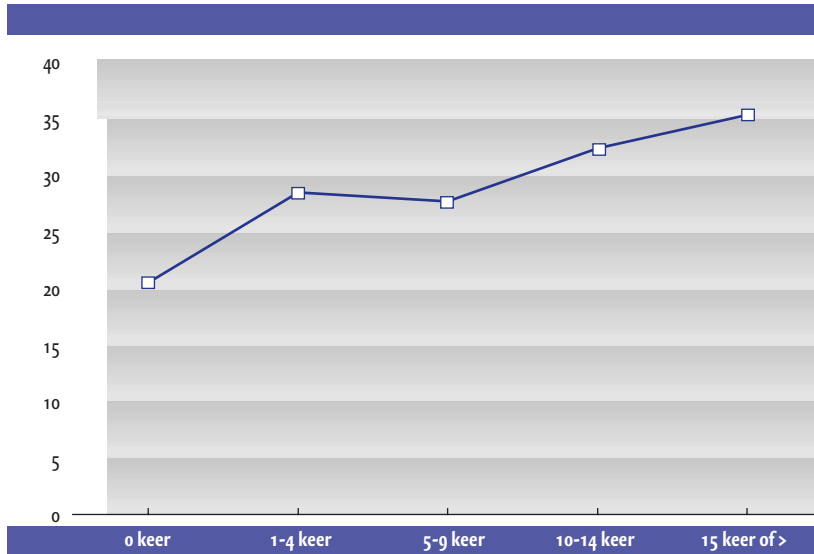
a Aandeel leerlingen dat meer dan 20 glazen alcohol per maand drinkt.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'99) gewogen cijfers

In het voorgaande is duidelijk geworden dat spijbelen ook gepaard gaat met serieuze problemen met leerkrachten en ouders (zie nogmaals tabel 7.15). Bekend is dat kinderen uit eenoudergezinnen, leerlingen die het niet goed bevalt op school en leerlingen die na het voortgezet onderwijs niet meer willen doorleren vaker spijbelgedrag vertonen dan de andere jongeren (Dorenbos en Jol 1996). Bovendien is de kans dat spijbelaars de school zonder diploma gaan verlaten relatief groot. Zo blijkt uit onderzoek onder drop-outs dat in het jaar voorafgaand aan het schoolverlaten, een kwart van hen vaak spijbelde, terwijl dit bij alle leerlingen in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs slechts voor 3% geldt (Uerz et al. 1999).

Zoals eerder vermeld, schatten spijbelaars hun schoolprestaties lager in dan die van hun klasgenoten. Hoe vaker leerlingen spijbelen, des te vaker schatten zij hun schoolprestaties als slechter in (figuur 7.4). Hiermee is evenwel nog niet de vraag beantwoord of zij vaker zijn gaan spijbelen omdat hun prestaties slecht zijn, of dat die juist zijn verslechterd doordat ze vaak spijbelen.

**Figuur 7.4** Percentage scholieren in het voortgezet onderwijs dat de eigen schoolprestaties in vergelijking met hun klasgenoten als slecht tot matig inschat, naar spijbelfrequentie in de voorgaande maand, 1996



Bron: SCP/NIBUD (NSO '96)

De gegevens uit tabel 7.17 onderstrepen dat in ieder geval een deel van de spijbelaars een problematische groep vormt. Het is dan ook zeker van belang dat scholen zich inspanssen om spijbelen tegen te gaan.

## 7.5 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is nagegaan hoe leerlingen de school beleven, of de leerlingen onderling verschillen en of er in de jaren negentig verandering in de schoolbeleving is opgetreden. Omdat van onderwijskundige vernieuwingen, zoals de schaalvergroting en de vorming van brede scholengemeenschappen, een effect op de schoolbeleving werd verwacht, stond de relatie tussen de schoolstructuur en de schoolbeleving centraal.

### *Leerlingen beleven de school over het algemeen heel positief*

De scholieren oordelen over het geheel genomen positief over de school. Of het nu gaat om hun school- en huiswerkmotivatie, hun eventuele aversie tegen de school of hun oordeel over (de zorg voor) het welbevinden, steeds is er slechts een kleine groep leerlingen die negatieve geluiden laat horen. De kans dat dergelijke negatieve oordelen naar voren worden gebracht, is groter onder leerlingen uit de lagere schooltypen (vbo, mavo), onder jongens, allochtonen en oudere leerlingen.

### *Scholieren maken zich vaak zorgen over hun schoolprestaties; slechte schoolprestaties hangen samen met ervaren problemen en met probleemgedrag*

Meer dan de helft van de scholieren maakt zich zorgen over de schoolprestaties; dit aandeel is in de loop van de jaren negentig toegenomen. Meisjes, leerlingen in mavo en havo, en oudere leerlingen (examens) piekeren vaker over hun schoolprestaties dan de andere leerlingen. Het getob erover nam met name tussen 1992 en 1994 toe. De toename kan samenhangen met diverse ontwikkelingen in het onderwijs. De invoering van de basisvorming heeft tot een uitbreiding van het curriculum geleid. Daarnaast zijn de selectiecriteria strenger geworden. Schooladviezen, prestaties en afstroom naar lagere schooltypen in plaats van doubleren bij achterblijvende prestaties, zijn steeds meer de schoolloopbaan van de scholieren gaan bepalen. Achterblijvende schoolprestaties zijn dan ook een aanwijsbaar belangrijke reden waarom de leerlingen piekeren.

Leerlingen die van zichzelf vinden dat hun schoolprestaties achterblijven bij die van hun klasgenoten, piekeren niet alleen meer, maar beleven de school ook minder positief en zijn vaker te vinden onder jongeren met delinquent- en probleemgedrag en een gering zelfbeeld; vaak zijn zij notoire spijbelaars. Onduidelijk blijft evenwel wat oorzaak en wat gevolg is.

### *Pesten is in de jaren negentig niet verminderd*

Ongeveer een op de tien leerlingen wordt gepest door klasgenoten. De kans dat scholieren gepest worden hangt grotendeels samen met het schooltype (in lagere typen is er meer kans) en enkele leerlingkenmerken (jongens en jongere leerlingen maken meer kans). Deze leerlinggroepen maken zich er ook vaker zorgen over dat ze gepest kunnen worden. Hun psychisch welbevinden laat te wensen over: zij kennen een hoge mate van faalangst en onzekerheid, en hebben vaker een sterk negatief zelfbeeld.

Het uitbannen van pestgedrag is een van de doelen van het beleid 'de veilige school', dat in het midden van de jaren negentig is geïnitieerd. Het pestgedrag van leerlingen is echter sindsdien niet structureel verminderd.

### *Serieuze problemen van scholieren met leerkrachten zijn in de jaren negentig toegenomen*

Het aandeel scholieren dat serieuze problemen heeft gehad met leerkrachten, is in de jaren negentig eveneens toegenomen. Leerlingen met dit soort problemen maken tevens meer melding van problemen met klasgenoten en met ouders en vrienden. Het gaat vaker om jongens, niet-westerse allochtonen en leerlingen uit het vbo en mavo. Jongeren tussen de 15 en 18 jaar ervaren het vaakst problemen met zowel leerkrachten als ouders. Jongens hebben meer problemen op school, meisjes thuis. Slechte schoolprestaties, dubblures van leerjaren en vooral spijbelgedrag hangen samen met de melding van serieuze problemen met leerkrachten.



### *Het aandeel spijbelaars is in de jaren negentig praktisch verdubbeld*

Een op de vijf leerlingen spijbelt minimaal eenmaal per maand. Het aandeel spijbelaars is in de jaren negentig praktisch verdubbeld. Leerlingen in de lagere schooltypen spijbelen vaker, evenals oudere leerlingen, jongens en niet-westerse allochtonen. Spijbelers schatten hun schoolprestaties lager in, en uit onderzoek blijkt dat spijbelaars ook werkelijk lagere rapportcijfers hebben.

De spijbelmotieven van de scholieren laten diverse patronen zien. Een deel van de leerlingen maakt een afweging of ze een les zullen volgen of in die tijd wat anders nuttigs voor de opleiding doen (huiswerk maken, vermijden van tussenuren). Het gaat hierbij relatief vaak om oudere leerlingen, havisten en vwo'ers. Een ander deel spijbelt om zich aan de school en de daar geldende regels te onttrekken. Dit zijn relatief vaak (i)vbo- en mavo-leerlingen.

Hoewel spijbelen niet per definitie problemen voor de schoolloopbaan hoeft op te leveren, wordt vaak spijbelen als onverstandig beschouwd, omdat dat een voorbode kan zijn van slechte schoolprestaties, voortijdig schoolverlaten en probleemgedrag. Zo blijken notoire spijbelaars zich naar verhouding vaak te bezondigen aan vechten, diefstal, vandalisme, en alcohol- en drugsgebruik.

### *Wijzigingen in de schoolstructuur (omvang en breedte) hebben de schoolbeleving van leerlingen in het voortgezet onderwijs noch in positieve noch in negatieve zin beïnvloed*

Ondanks ingrijpende veranderingen in de organisatie van de scholen en in de didactische werkwijzen, zijn de oordelen van de leerlingen over de schoolbeleving niet wezenlijk veranderd. Van de verschillende schoolbelevingsonderwerpen hangt het oordeel over de zorg voor het welbevinden nog het meest samen met kenmerken van de school. Maar afgezien van het schooltype verklaren de schoolgrootte, de schoolstructuur, de denominatie noch de vestigingsplaats van de school de variantie die optreedt in de schoolbeleving. Wel worden leerlingen die het meest positief oordelen over de school (havisten en vwo'ers) juist wat minder positief daarover als hun schooltype deel uitmaakt van een bredere scholengemeenschap.

### *Wel toename van problemen onder scholieren in de jaren negentig*

De schoolbeleving onder leerlingen in het voortgezet onderwijs is in de jaren negentig dus onverminderd positief gebleven, maar er zijn op aanverwante terreinen wel ontwikkelingen geconstateerd die wijzen op meer problemen op school. Zo is het piekeren over schoolprestaties toegenomen, zijn problemen met leerkrachten toegenomen, is pesten onder scholieren niet afgenomen en is spijbelen toegenomen.

Deze problemen staan echter zelden rechtstreeks in verband met de onderwijsvernieuwingen in het afgelopen decennium. Er is althans nauwelijks of geen bewijs gevonden dat veranderingen in de omvang of breedte van de school bijgedragen hebben aan die toename van problemen. De invoering van de basisvorming komt evenmin als duidelijke grens naar voren. De invoering van het studiehuis is nog te recent;

veranderingen in schoolbeleving die het eventuele resultaat daarvan kunnen zijn, zullen pas de komende jaren zichtbaar worden.

De enige uitzondering op het ontbreken van een invloed van schoolkenmerken op de schoolbeleving vormt het spijbelgedrag. Dit gedrag hangt samen met de grootte van de school. Hoe groter de school, des te vaker wordt er door de leerlingen gespijbel. Hiermee wordt de veronderstelling bevestigd dat de als onpersoonlijker en anoniemer geboekstaafde grote scholen een hoger spijbelgedrag opleveren. Verder kan de stijging van het aandeel spijbelaars in de jaren negentig worden verklaard uit de vorming van meer grote scholen in die periode.

## Noten

- 1 Met behulp van statistische analyses (factoranalyses met varimaxrotaties, en reliability tests) zijn de met elkaar samenhangende enquête-items over de opvattingen van de leerlingen in drie factoren geclusterd. Daar waar nodig zijn de waarden van de items gehercodeerd, zodat deze binnen één schaal allemaal in dezelfde richting wijzen.
- 2 Anders dan in het voorgaande zijn de scores cumulatief en geen gemiddelden. De scores van de verschillende items zijn opgeteld en daarna dus niet gedeeld door het aantal items. Schoolaversie bevat 7 items, waardoor de score kan lopen van 7 tot en met 35. Hetzelfde geldt voor school- en huiswerkmotivatie. Zorg voor welbevinden bevat 6 items, daar loopt de score van 6 tot en met 30.
- 3 De SES-variabele (opleidingsniveau van de ouders) bleek in de andere analyses van de factoren van schoolbeleving er niet toe te doen. In een tweede ronde is de SES-variabele uit het model gehouden, omdat dan het aantal waarnemingen dat in de analyse mee kon draaien met bijna eenderde toenam. Dit is het gevolg van de hoge non-respons op de vragen over het opleidingsniveau van de ouders.
- 4 In de multivariate analyse waarin is gecontroleerd voor andere invloeden, droeg wel het schooltype maar niet de structuur van de school bij aan een verklaring van het welbevinden. Omdat de combinatie van beide kenmerken een interessant beeld oplevert is er, ondanks de geringe verklaringskracht, voor gekozen dit beeld te presenteren.
- 5 Deze gegevens hebben betrekking op het Nationaal scholierenonderzoek 1996. In de editie van 1999 is niet meer aan scholieren gevraagd hoe zij hun schoolprestaties inschatten in vergelijking met die van hun klasgenoten. De cijfers zijn gewogen.
- 6 Vanaf 1992 is deze vraag in de enquêtes opgenomen. Dit betekent dat in de navolgende tijdreeksen 1990 ontbreekt.
- 7 Zie tabel B7.7 voor de items die deel uitmaken van de welbevindingsschalen 'faalangst en onzekerheid' en 'negatief zelfbeeld'.
- 8 In het NSO'90 zijn de probleemonderwerpen niet aan de orde geweest. Een vergelijking in de tijd begint derhalve met 1992.
- 9 De spijbelfrequentie valt op grond van deze enquêtegegevens eigenlijk niet goed te analyseren; immers, notoire spijbelaars zullen de enquête niet hebben ingevuld omdat ze op het moment van afname niet in de klas aanwezig waren. De gegevens flatteren daarmee de werkelijkheid.

## Literatuur

Beker en Maas (1998)

M. Beker en C.J. Maas, m.m.v. J. Boelhouwer en S.J.M. Hoff. Rapportage jeugd 1997. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998 (Cahier 148).

Boef-van der Meulen et al. (1995)

S. Boef-van der Meulen, H.M. Bronneman-Helmers, E. Eggink en L.J. Herweijer. Processen van schaalvergroting in het onderwijs; een tussenstand. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1995.

Bronneman-Helmers (1993)

H.M. Bronneman-Helmers. Opinions over onderwijs. Opvattingen van de bevolking en van opinieleiders over onderwijs(beleid). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1993.

CBS (1999)

G.F.M. Janssen, A. Dickmann, S.W.H.C. Loozen en D.E.W. Takkenberg. Jaarboek onderwijs 1999. Feiten en cijfers bijeengebracht door het CBS. Alphen aan den Rijn/Voorburg: Samsom/CBS, 1999.

Convenant (1995)

Convenant grotestedenbeleid. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995.

Dorenbos en Jol (1996)

J.W.M. Dorenbos en C. Jol. Welke scholieren spijbelen? In: CBS Kwartaalschrift onderwijsstatistieken 1 (1996) (4-6).

Groot en Kuyper (1999)

W.M. Groot en H. Kuyper. Spijbelen in de vijfde klas van het voortgezet onderwijs. In: CBS Kwartaalschrift onderwijsstatistieken 1 (1999) (6-8).

Hövels en Bock (1991)

B. Hövels en B. Bock. Zonder beroepskwalificatie uit het onderwijs: een kwantitatief beeld van de groep voortijdige schoolverlaters. Nijmegen/Zoetermeer/Den Haag: ITS/ministerie van OCenW/ministerie van SZW, 1991.

Inspectie van het onderwijs (1997)

Pedagogisch klimaat. Een evaluatie van het pedagogisch klimaat in de leerjaren 1 en 2 van de scholen voor voortgezet onderwijs. Zwolle: Inspectie van het onderwijs, 1997.

Inspectie van het onderwijs (1998)

Regioidsen kwaliteitskaarten voortgezet onderwijs. Deel 1 en deel 2. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, 1998.

Junger-Tas (2000)

J. Junger-Tas. Diploma's en goed gedrag. De maatschappelijke functie van het onderwijs vanuit justitieel perspectief. Den Haag: ministerie van Justitie/directie Preventie, jeugd en sanctiebeleid, 2000.

Junger-Tas en Van Kesteren (1999)

J. Junger-Tas en J. van Kesteren. Bullying and delinquency in a Dutch school population. Den Haag: Kugler Publications, 1999.

Kuyper et al. (1999)

H. Kuyper, M.P.C van der Werf en M.J. Lubbers. Tussen basisvorming en studiehuis. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/GION, 1999.

Leeuwenburgh en Van den Eeden (1990)

W.H. Leeuwenburgh en P. van den Eeden. Onderwijs in de vier grote steden. Den Haag: Sdu, 1990.

- Luijpers et al. (2000)  
E.T.H. Luijpers, G. Overbeek en W. Meeus. Risicogedrag van adolescenten: prevalentie, persistentie en samenhang. Utrecht: CJO, 2000.
- Mooij (1992)  
T. Mooij. Pesten in het onderwijs. Nijmegen: ITS, 1992.
- Mooij (1994)  
T. Mooij. Leerlinggeweld in het voortgezet onderwijs: sociale binding van scholen. Nijmegen: ITS, 1994.
- Mooij (2001)  
T. Mooij. Veilige scholen en (pro)sociaal gedrag. Evaluatie van de campagne 'De veilige school' in het voortgezet onderwijs. Nijmegen: ITS/KUN, 2001.
- OCenW (1995)  
De veilige school. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1995.
- RMO (2000)  
Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, oktober 2000.
- RMO (2001)  
Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, juni 2001.
- Stoel (1983)  
W.G.R. Stoel. Schoolkenmerken en gedrag van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Haren: RION, 1983.
- Tesser et al. (1999)  
P.T.M Tesser, J.G.F. Merens en C.S. van Praag., m.m.v. J. Iedema. Rapportage minderheden 1999. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1999 (Cahier 160).
- Uerz et al. (1999)  
D. Uerz, R. Portengen en H. Dekkers. Zonder diploma van school? Een cross-sectionele studie naar zeer voortijdig schoolverlaten. Nijmegen: ITS, 1999.
- Vrieze et al. (2000)  
G. Frieze, C. Tiebosch en N. van Kessel. Onderwijsmeter 1999. Nijmegen: ITS, 2000.
- Van der Werf et al. (1999)  
M.P.C. van der Werf, M.J. Lubbers en H. Kuiper. Onderwijsresultaten van VOCL '89 en VOCL '93 leerlingen. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/GION, 1999.
- Wittebrood en Keuzenkamp (2000)  
K. Wittebrood en S. Keuzenkamp (red.). Rapportage jeugd 2000. Trajecten van jongeren naar zelfstandigheid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.

**Tabel B7.1 Voorspelling van de schoolaversie van leerlingen in het voortgezet onderwijs op grond van school-, leerling- en omgevingskenmerken, 1996 (multiniveauregressie, regressiecoëfficiënten met tussen haakjes de standaardfout<sup>a</sup>)**

	model 0	model 1	model 2	model 3
constante	13,92 (0,13)	14,43 (0,18)	14,47 (0,48)	9,36 (0,94)
<b>schooltype (mavo = referentie)</b>				
(i)vbo		0,14 (0,27)	0,20 (0,28)	0,14 (0,27)
havo		-0,51 (0,22)	-0,47 (0,24)	-0,62 (0,24)
vwo		-1,28 (0,23)	-1,25 (0,24)	-1,56 (0,24)
brugklas		-1,83 (0,30)	-1,79 (0,30)	-1,08 (0,32)
<b>schoolstructuur (smal = referentie)</b>				
categoraal			0,19 (0,33)	0,39 (0,31)
breed			0,43 (0,33)	0,43 (0,31)
<b>denominatie (openbaar = referentie)</b>				
rooms-katholiek			0,03 (0,34)	-0,20 (0,33)
protestants-christelijk			-0,24 (0,34)	-0,42 (0,33)
overig			-0,15 (0,38)	-0,32 (0,36)
<b>schoolgrootte</b>				
in klassen 1 (klein) tot 4 (groot)			-0,15 (0,17)	-0,19 (0,16)
<b>vestigingsplaats (overig NI = referentie)</b>				
G4			0,64 (0,42)	0,57 (0,41)
G21			0,21 (0,30)	0,20 (0,29)
<b>geslacht (jongen = referentie)</b>				
meisje				-0,80 (0,12)
<b>etnische herkomst (autochtoon = referentie)</b>				
niet-westerse allochtonen				0,30 (0,30)
westerse allochtonen				0,09 (0,21)
<b>leeftijd (in jaren)</b>				
				0,38 (0,06)
<b>variantiecomponenten</b>				
variantie schoolniveau	0,98 (0,21)	0,70 (0,17)	0,64 (0,16)	0,56 (0,14)
variantie leerlingniveau	19,36 (0,38)	19,20 (0,38)	19,20 (0,38)	18,88 (0,37)
aandeel schoolniveau (in %)	4,8	3,5	3,2	2,9
verklaarde variantie (in %)		2,2	2,5	4,4

a Gekleurde, gecursiveerde gegevens zijn significant.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

**Tabel B7.2 Voorspelling van de huiswerk- en schoolmotivatie van leerlingen in het voortgezet onderwijs op grond van school-, leerling- en omgevingskenmerken, (multiniveauregressie, regressiecoëfficiënten met tussen haakjes de standaardfout<sup>a</sup>), 1996**

	model 0	model 1	model 2	model 3
constante	21,25 (0,13)	20,92 (0,19)	21,12 (0,51)	29,65 (10,03)
<b>schooltype (mavo = referentie)</b>				
(i) vbo		0,23 (0,29)	0,15 (0,30)	0,18 (0,28)
havo		0,16 (0,24)	0,24 (0,26)	0,51 (0,25)
vwo		0,51 (0,25)	0,53 (0,26)	1,07 (0,25)
brugklas		1,84 (0,32)	1,88 (0,33)	0,79 (0,33)
<b>schoolstructuur (smal = referentie)</b>				
categoraal			0,16 (0,35)	-0,15 (0,31)
breed			0,03 (0,36)	-0,02 (0,31)
<b>denominatie (openbaar = referentie)</b>				
rooms-katholiek			0,16 (0,37)	0,51 (0,33)
protestants-christelijk			-0,42 (0,37)	-0,14 (0,32)
overig			-0,01 (0,41)	0,28 (0,36)
<b>schoolgrootte</b>				
in klassen 1 (klein) tot 4 (groot)			-0,14 (0,18)	-0,07 (0,16)
<b>vestigingsplaats (overig NI = referentie)</b>				
G4			0,26 (0,46)	0,28 (0,41)
G21			0,43 (0,32)	0,43 (0,28)
<b>geslacht (jongen = referentie)</b>				
meisje				1,09 (0,13)
<b>etnische herkomst (autochtoon = referentie)</b>				
niet-westerse allochtonen				0,02 (0,23)
westerse allochtonen				-0,22 (0,32)
<b>leeftijd (in jaren)</b>				
				-0,24 (0,06)
<b>variantiecomponenten</b>				
variantie schoolniveau	0,83 (0,20)	0,85 (0,20)	0,74 (0,18)	0,51 (0,14)
variantie leerlingniveau	23,04 (0,45)	22,87 (0,44)	22,88 (0,44)	22,18 (0,43)
aandeel schoolniveau (in %)	3,5	3,6	3,2	2,2
verklaarde variantie (in %)		0,6	1,1	4,9

a Gekleurde, gecursiveerde gegevens zijn significant.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

**Tabel B7.3 Voorspelling van de kans op piekeren over de schoolprestaties op grond van school-, leerling- en omgevingskenmerken bij leerlingen in het voortgezet onderwijs, 1996 (multiniveau logistische regressie, regressiecoëfficiënten met tussen haakjes de standaardfout<sup>a</sup>)**

	model 0	model 1	model 2	model 3
constante	0,42 (0,04)	0,41 (0,06)	-0,44 (0,14)	-1,93 (0,35)
<b>schooltype (mavo = referentie)</b>				
(i)vbo		-0,21 (0,10)	-0,17 (0,10)	-0,23 (0,10)
havo		0,20 (0,09)	0,11 (0,10)	0,02 (0,10)
vwo		0,14 (0,09)	0,07 (0,09)	-0,05 (0,10)
brugklas		-0,16 (0,11)	-0,23 (0,11)	0,06 (0,12)
<b>schoolstructuur (smal = referentie)</b>				
categoraal			-0,34 (0,10)	-0,23 (0,10)
breed			-0,01 (0,10)	-0,04 (0,10)
<b>denominatie (openbaar = referentie)</b>				
rooms-katholiek			0,05 (0,11)	-0,04 (0,11)
protestants-christelijk			0,16 (0,11)	0,10 (0,10)
overig			0,20 (0,12)	0,11 (0,12)
<b>schoolgrootte (tot 500 leerlingen = referentie)</b>				
500 tot 1.000 leerlingen			-0,05 (0,11)	-0,02 (0,10)
1.000 tot 1.500 leerlingen			-0,03 (0,14)	-0,04 (0,13)
1.500 en meer leerlingen			0,01 (0,17)	0,09 (0,17)
<b>vestigingsplaats (overig NI = referentie)</b>				
G4			0,24 (0,13)	0,23 (0,13)
G21			0,05 (0,09)	0,04 (0,09)
<b>geslacht (jongen = referentie)</b>				
meisje				0,34 (0,05)
<b>etnische herkomst (autochtoon = referentie)</b>				
niet-westerse allochtonen				0,07 (0,11)
westerse allochtonen				0,13 (0,09)
<b>leeftijd (in jaren)</b>				
				0,15 (0,02)
<b>variantiecomponenten<sup>b</sup></b>				
variantie schoolniveau	0,005 (0,001)	0,004 (0,001)	0,002 (0,001)	0,002 (0,001)
variantie leerlingniveau	0,232 (0,004)	0,232 (0,004)	0,232 (0,004)	0,229 (0,004)
aandeel schoolniveau (in %)	2,2	1,6	1,0	0,9
verklaarde variantie <sup>b</sup> (in %)		0,5	1,4	2,7

a Gekleurde, gecursiveerde gegevens zijn significant.

b Resultaten multiniveau logistische regressie, waarbij de variantie is benaderd door een simulatie als normal verdeling.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)



**Tabel B7.4 Voorspelling van de kans te piekeren over gepest worden op grond van school-, leerling- en omgevingskenmerken bij leerlingen in het voortgezet onderwijs, 1996 (multiniveau logistische regressie, regressiecoëfficiënten met tussen haakjes de standaardfout<sup>a</sup>)**

	model 0	model 1	model 2	model 3
constante	-2,06 (0,06)	-1,81 (0,08)	-1,75 (0,17)	-0,02 (0,53)
<b>schooltype (mavo = referentie)</b>				
(i)vbo		-0,03 (0,12)	0,01 (0,13)	0,09 (0,13)
havo		-0,59 (0,13)	-0,49 (0,14)	-0,42 (0,15)
vwo		-0,78 (0,13)	-0,76 (0,14)	-0,67 (0,14)
brugklas		0,07 (0,15)	0,13 (0,15)	-0,10 (0,16)
<b>schoolstructuur (smal = referentie)</b>				
categoraal			0,12 (0,13)	0,03 (0,13)
breed			-0,01 (0,13)	0,01 (0,13)
<b>denominatie (openbaar = referentie)</b>				
rooms-katholiek			-0,15 (0,14)	-0,06 (0,14)
protestants-christelijk			-0,17 (0,14)	-0,14 (0,14)
overig			-0,29 (0,16)	-0,21 (0,16)
<b>schoolgrootte (tot 500 leerlingen = referentie)</b>				
500 tot 1.000 leerlingen			-0,01 (0,13)	-0,05 (0,13)
1.000 tot 1.500 leerlingen			0,04 (0,17)	0,03 (0,17)
1.500 en meer leerlingen			-0,39 (0,24)	-0,41 (0,24)
<b>vestigingsplaats (overig NI = referentie)</b>				
G4			0,33 (0,16)	0,24 (0,22)
G21			0,08 (0,11)	-0,11 (0,14)
<b>geslacht (jongen = referentie)</b>				
meisje				0,12 (0,08)
<b>etnische herkomst (autochtoon = referentie)</b>				
niet-westerse allochtonen				-0,58 (0,18)
westerse allochtonen				-0,02 (0,13)
<b>leeftijd (in jaren)</b>				
				-0,13 (0,04)
<b>variantiecomponenten<sup>b</sup></b>				
variantie schoolniveau	0,001 (0,000)	0,001 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
variantie leerlingniveau	0,097 (0,002)	0,097 (0,002)	0,097 (0,002)	0,097 (0,002)
aandeel schoolniveau (in %)	1,3	0,6	0,3	0,2
verklaarde variantie <sup>b</sup> (in %)		1,1	1,4	1,8

a Gekleurde, gecursiveerde gegevens zijn significant.

b Resultaten multiniveau logistische regressie, waarbij de variantie is benaderd door een simulatie als normale verdeling.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

**Tabel B7.5 Voorspelling van de kans op piekeren over discriminatie op grond van school-, leerling- en omgevingskenmerken bij leerlingen in het voortgezet onderwijs, 1996 (multiniveau logistische regressie, regressiecoëfficiënten met tussen haakjes de standaardfout<sup>a</sup>)**

	model 0	model 1	model 2	model 3
constante	-2,48(0,09)	-2,26 (0,12)	-2,17 (0,25)	-1,50 (0,65)
<b>schooltype (mavo = referentie)</b>				
(i)vbo		0,04 (0,18)	0,16 (0,17)	0,13 (0,17)
havo		-0,45 (0,17)	-0,52 (0,18)	-0,48 (0,18)
vwo		-0,82 (0,18)	-0,92 (0,19)	-0,82 (0,19)
brugklas		0,02 (0,21)	0,01 (0,21)	-0,10 (0,22)
<b>schoolstructuur (smal = referentie)</b>				
categoraal			-0,10 (0,19)	0,01 (0,17)
breed			-0,21 (0,20)	-0,13 (0,18)
<b>denominatie (openbaar = referentie)</b>				
rooms-katholiek			-0,02 (0,20)	-0,03 (0,19)
protestants-christelijk			-0,07 (0,20)	0,02 (0,19)
overig			-0,16 (0,23)	-0,18 (0,22)
<b>schoolgrootte (tot 500 leerlingen = referentie)</b>				
500 tot 1.000 leerlingen			-0,07 (0,19)	-0,01 (0,18)
1.000 tot 1.500 leerlingen			-0,04 (0,26)	0,06 (0,23)
1.500 en meer leerlingen			-0,06 (0,34)	0,00 (0,32)
<b>vestigingsplaats (overig NI = referentie)</b>				
G4			1,04 (0,22)	0,41 (0,21)
G21			-0,08 (0,17)	-0,26 (0,16)
<b>geslacht (jongen = referentie)</b>				
meisje				0,01 (0,09)
<b>etnische herkomst (autochtoon = referentie)</b>				
niet-westerse allochtonen				1,51 (0,14)
westerse allochtonen				1,12 (0,13)
<b>leeftijd (in jaren)</b>				
				-0,07 (0,04)
<b>variantiecomponenten<sup>b</sup></b>				
variantie schoolniveau	0,002 (0,000)	0,002 (0,000)	0,001 (0,000)	0,000 (0,000)
variantie leerlingniveau	0,068 (0,001)	0,068 (0,001)	0,068 (0,001)	0,066 (0,001)
aandeel schoolniveau (in %)	3,1	2,5	1,5	0,7
verklaarde variantie <sup>b</sup> (in %)		0,8	1,8	4,9

a Gekleurde, gecursiveerde gegevens zijn significant.

b Resultaten multiniveau logistische regressie, waarbij de variantie is benaderd door een simulatie als normale verdeling.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

**Tabel B7.6 Voorspelling van piekgedrag van leerlingen in het voortgezet onderwijs op grond van school-, leerling- en omgevingskenmerken,<sup>a</sup> 1996 (multiniveau logistische regressie, odds ratios)**

	piekeren over schoolprestaties exp (B)	piekeren over gepest worden exp (B)	piekeren over gediscrimineerd worden exp (B)
<b>schooltype (mavo = referentie)</b>			
(i)vbo	0,79	1,09	1,14
havo	1,02	0,66	0,62
vwo	0,95	0,51	0,44
brugklas	1,06	0,90	0,90
<b>schoolstructuur (smal = referentie)</b>			
categoraal	0,79	1,03	0,99
breed	0,96	1,01	0,88
<b>denominatie (openbaar = referentie)</b>			
rooms-katholiek	0,96	0,94	0,97
protestants-christelijk	1,11	0,87	1,02
overig	1,12	0,81	0,84
<b>schoolgrootte (tot 500 leerlingen = referentie)</b>			
500 tot 1.000 leerlingen	0,98	0,95	0,99
1.000 tot 1.500 leerlingen	0,96	1,03	1,06
1.500 en meer leerlingen	1,09	0,66	1,00
<b>vestigingsplaats (overig NI = referentie)</b>			
G4	1,26	1,57	1,51
G21	1,04	1,11	0,77
<b>geslacht (jongen = referentie)</b>			
meisje	1,40	1,13	1,11
<b>etnische herkomst (autochtoon = referentie)</b>			
niet-westerse allochtonen	1,07	0,56	4,53
westerse allochtonen	1,14	0,98	3,06
<b>leeftijd (in jaren)</b>			
	1,16	0,88	0,93
<b>verklaarde variantie (in %)</b>			
door schooltype	0,7	1,1	0,8
door school- en gemeentekenmerken	0,6	0,3	1,0
door leerlingkenmerken	1,4	0,4	3,1
totaal	2,7	1,8	4,9

a Gekleurde, gecursiveerde gegevens zijn significant.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

In tabel B7.6 zijn de regressiecoëfficiënten van model 3 in de voorgaande tabellen vervangen door de exponenten van de effecten, ook wel odds ratios genoemd. Daardoor kunnen de onderlinge verschillen beter worden vergeleken. Een odds ratio is de kansverhouding voor (in dit voorbeeld) een leerling met bepaalde kenmerken om te piekeren, gedeeld door de corresponderende kansverhouding voor een leerling die deze kenmerken niet heeft. De odds ratio heeft de waarde 1 als er geen samenhang bestaat tussen de kans en het kenmerk. Hoe groter de kans dat het kenmerk bijdraagt aan het al dan niet piekeren van een leerling, des te meer verschilt de odds ratio van 1, maar deze is nooit kleiner dan 0. Zo maken vwo-leerlingen maar half zo veel kans te piekeren over gepest worden dan de referentiegroep mavo-leerlingen (zie tweede getalencolom in de tabel).

**Tabel B7.7 Psychisch welbevinden: 'faalangst en onzekerheid' en 'zelfbeeld'**

	factorlading
<b>faalangst en onzekerheid (alfa 0,70)</b>	
ik ben vaak bang om te falen	0,66
ik voel me snel angstig als dingen niet zo gaan als ik gedacht had	0,66
ik voel me heel onzeker wanneer ik zelf een beslissing moet nemen	0,62
ik vind het vaak moeilijk om mijn gevoelens te uiten	0,50
in gezelschap voel ik me vaak onzeker	0,47
ik krijg vaak last van lichamelijke klachten als ik gespannen ben	0,47
soms word ik zonder aanleiding opeens heel angstig	0,43
soms denk ik dat ik nooit ergens goed in zal worden	0,41
ik heb de neiging om de dingen die ik doe meerdere malen te controleren	0,40
<b>negatief zelfbeeld (alfa 0,68)</b>	
in het algemeen ben ik redelijk tevreden over mezelf	-0,64
ik heb in het algemeen een positief beeld van mezelf	-0,59
ik denk dat anderen me lelijk vinden	0,47
ik ben niet tevreden over mijn uiterlijk	0,44
ik voel me vaak eenzaam	0,41
ik kan makkelijk vrienden maken	-0,40
ik voel me vaak somber	0,39
in de meeste dingen ben ik net zo goed als veel anderen	-0,38
vaak heb ik het gevoel, dat er niemand is die om me geeft	0,36

Bron: SCP/NIBUD (NSO'99)

**Tabel B7.8 Voorspelling van de kans slachtoffer van pesten te zijn op grond van school-, leerling- en omgevingskenmerken bij leerlingen in het voortgezet onderwijs, 1996 (multiniveau negatief binomiale regressie, regressiecoëfficiënten met tussen haakjes de standaardfout en odds ratios<sup>a</sup>)**

	model 0	model 1	model 2	model 3	model 3
	coëfficiënt				odds ratio
constante	-2,55 (0,08)	-2,38 (0,10)	-2,26 (0,22)	-0,71 (0,64)	
<b>schooltype (mavo = referentie)</b>					
(i)vbo		0,34 (0,14)	0,38 (0,16)	0,38 (0,15)	1,46
havo		-0,41 (0,15)	-0,37 (0,18)	-0,33 (0,18)	1,39
vwo		-1,13 (0,18)	-1,14 (0,20)	-1,09 (0,20)	0,34
brugklas		-0,23 (0,19)	-0,11 (0,20)	-0,29 (0,21)	0,75
<b>schoolstructuur (smal = referentie)</b>					
categoraal			0,15 (0,17)	0,07 (0,16)	1,07
breed			-0,22 (0,18)	-0,22 (0,17)	0,80
<b>denominatie (openbaar = referentie)</b>					
rooms-katholiek			-0,25 (0,18)	-0,21 (0,17)	0,81
protestants-christelijk			-0,11 (0,18)	-0,09 (0,17)	0,91
overig			-0,25 (0,20)	-0,19 (0,20)	0,83
<b>schoolgrootte (tot 500 leerlingen = referentie)</b>					
500 tot 1.000 leerlingen			-0,03 (0,17)	-0,05 (0,16)	0,95
1.000 tot 1.500 leerlingen			0,24 (0,22)	0,24 (0,21)	1,27
1.500 en meer leerlingen			0,25 (0,30)	0,19 (0,29)	1,21
<b>vestigingsplaats (overig NI = referentie)</b>					
G4			0,20 (0,30)	0,24 (0,22)	1,27
G21			-0,11 (0,15)	-0,11 (0,14)	0,90
<b>geslacht (jongen = referentie)</b>					
meisje				-0,31 (0,09)	0,73
<b>etnische herkomst (autochtoon = referentie)</b>					
niet-westerse allochtonen				-0,17 (0,20)	0,84
westerse allochtonen				-0,18 (0,17)	0,84
leeftijd (in jaren)				-0,09 (0,04)	0,91
<b>variantiecomponenten<sup>b</sup></b>					
variantie schoolniveau	0,001 (0,000)	0,001 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	
variantie leerlingniveau	0,063 (0,001)	0,063 (0,001)	0,063 (0,001)	0,063 (0,000)	
aandeel schoolniveau (in %)	2,2	1,0	0,8	0,6	
verklaarde variantie <sup>b</sup> (in %)		1,5	1,7	2,0	

a Gekleurde, gecursiveerde gegevens zijn significant.

b Resultaten van multiniveau negatief binomiale regressie, waarbij de variantie is benaderd door een simulatie als normale verdeling.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

**Tabel B7.9 Voorspelling van het vóórkomen van serieuze problemen met leerkrachten op grond van school-, leerling- en omgevingskenmerken bij leerlingen in het voortgezet onderwijs, 1996 (multiniveau logistische regressie, regressie-coëfficiënten met tussen haakjes de standaardfout en odds ratios<sup>a</sup>)**

	model 0	model 1	model 2	model 3	model 3
	coëfficiënt				odds ratio
constante	-1,96 (0,07)	-1,77 (0,09)	-1,69 (0,19)	-2,28 (0,53)	
<b>schooltype (mavo = referentie)</b>					
(i)vbo		0,15 (0,13)	0,25 (0,14)	0,21 (0,14)	1,23
havo		-0,33 (0,13)	-0,26 (0,14)	-0,28 (0,14)	0,76
vwo		-0,72 (0,14)	-0,72 (0,15)	-0,75 (0,15)	0,47
brugklas		-0,58 (0,18)	-0,48 (0,18)	-0,39 (0,19)	0,68
<b>schoolstructuur (smal = referentie)</b>					
categoraal			0,06 (0,15)	0,08 (0,15)	1,08
breed			0,02 (0,15)	0,03 (0,16)	1,03
<b>denominatie (openbaar = referentie)</b>					
rooms-katholiek			-0,06 (0,16)	-0,11 (0,16)	0,90
protestants-christelijk			-0,20 (0,16)	-0,20 (0,16)	0,82
overig			0,06 (0,18)	0,03 (0,18)	1,03
<b>schoolgrootte (tot 500 leerlingen = referentie)</b>					
500 tot 1.000 leerlingen			-0,16 (0,15)	-0,16 (0,15)	0,85
1.000 tot 1.500 leerlingen			-0,11 (0,20)	-0,13 (0,20)	0,88
1.500 en meer leerlingen			-0,43 (0,26)	-0,48 (0,27)	0,62
<b>vestigingsplaats (overig NI = referentie)</b>					
G4			0,52 (0,19)	0,38 (0,19)	1,46
G21			-0,05 (0,13)	-0,08 (0,14)	0,92
<b>geslacht (jongen = referentie)</b>					
meisje				-0,42 (0,08)	0,66
<b>etnische herkomst (autochtoon = referentie)</b>					
niet-westerse allochtonen				0,45 (0,14)	1,57
westerse allochtonen				0,06 (0,13)	1,06
<b>leeftijd (in jaren)</b>					
				0,05 (0,03)	1,05
<b>variantiecomponenten<sup>b</sup></b>					
variantie schoolniveau	0,003 (0,001)	0,002 (0,000)	0,001 (0,000)	0,001 (0,000)	
variantie leerlingniveau	0,101 (0,002)	0,101 (0,002)	0,101 (0,002)	0,100 (0,002)	
aandeel schoolniveau (in %)	2,7	1,6	1,2	1,2	
verklaarde variantie <sup>b</sup> (in %)		1,3	1,7	2,4	

a Gekleurde, gecursiveerde gegevens zijn significant.

b Resultaten multiniveau logistische regressie, waarbij de variantie is benaderd door simulatie als normale verdeling.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

**Tabel B7.10 Voorspelling van de spijbelfrequentie per maand van leerlingen in het voortgezet onderwijs op grond van school-, leerling- en omgevingskenmerken, 1996 (multiniveau negatief binomiale regressie, regressiecoëfficiënten met tussen haakjes de standaardfout en odds ratios<sup>a</sup>)**

	model 0	model 1	model 2	model 3	model 3
	coëfficiënt				odds ratio
constante	-0,35 (0,09)	-0,33 (0,12)	-0,56 (0,27)	-5,31 (0,56)	
<b>schooltype (mavo = referentie)</b>					
(i)vbo		-0,22 (0,19)	-0,17 (0,18)	-0,23 (0,16)	0,79
havo		0,23 (0,14)	0,05 (0,14)	-0,11 (0,13)	0,90
vwo		0,12 (0,15)	-0,04 (0,14)	-0,35 (0,14)	0,70
brugklas		-0,85 (0,24)	-0,96 (0,22)	-0,28 (0,22)	0,76
<b>schoolstructuur (smal = referentie)</b>					
categoraal			-0,52 (0,22)	-0,33 (0,20)	0,72
breed			-0,15 (0,20)	-0,15 (0,19)	0,86
<b>denominatie (openbaar = referentie)</b>					
rooms-katholiek			0,07 (0,22)	-0,09 (0,21)	0,91
protestants-christelijk			0,21 (0,22)	0,17 (0,20)	1,19
overig			0,08 (0,23)	-0,01 (0,22)	0,99
<b>schoolgrootte (tot 500 leerlingen = ref.)</b>					
500 tot 1.000 leerlingen			0,43 (0,22)	0,44 (0,20)	1,55
1.000 tot 1.500 leerlingen			0,75 (0,27)	0,68 (0,25)	1,97
1.500 en meer leerlingen			0,89 (0,33)	0,85 (0,31)	2,34
<b>vestigingsplaats (overig NI = referentie)</b>					
G4			-0,16 (0,27)	-0,27 (0,26)	0,76
G21			-0,20 (0,19)	-0,22 (0,18)	0,80
<b>geslacht (jongen = referentie)</b>					
meisje				-0,15 (0,07)	0,86
<b>etnische herkomst (autochtoon = ref.)</b>					
niet-westerse allochtonen				0,32 (0,14)	1,38
westerse allochtonen				0,07 (0,12)	1,07
leeftijd (in jaren)				0,32 (0,03)	1,38
<b>variantiecomponenten<sup>b</sup></b>					
variantie schoolniveau	0,254 (0,051)	0,258 (0,052)	0,188 (0,040)	0,155 (0,035)	
variantie leerlingniveau	5,442 (0,089)	5,401 (0,089)	5,402 (0,089)	5,332 (0,088)	
aandeel schoolniveau (in %)	4,5	4,6	3,4	2,8	
verklaarde variantie <sup>b</sup> (in %)		0,6	1,9	3,7	

a Gekleurde, gecursiveerde gegevens zijn significant.

b Resultaten multiniveau negatief binomiale regressie, waarbij de variantie is benaderd door simulatie als een normale verdeling.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

**Tabel B7.11 Samenstelling van de verschillende vormen van probleemgedrag**

vechten	<ul style="list-style-type: none"><li>- iemand zo geslagen/verwond dat die naar de dokter moest</li><li>- deelgenomen aan een serieuze vechtpartij op school</li><li>- deelgenomen aan een serieuze vechtpartij buiten school</li></ul>
diefstal	<ul style="list-style-type: none"><li>- iets uit een winkel gestolen</li><li>- een fiets gepikt</li><li>- iets anders gestolen &lt; 50 gulden (22,75 euro)</li><li>- iets anders gestolen &gt; 50 gulden (22,75 euro)</li></ul>
vandalisme	<ul style="list-style-type: none"><li>- opzettelijk schooleigendommen vernield</li><li>- opzettelijk iets op straat vernield</li></ul>
alcoholgebruik	<ul style="list-style-type: none"><li>- het drinken van meer dan 20 glazen per maand</li></ul>
drugsgebruik	<p>afgelopen maand een van de volgende middelen gebruikt:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- kalmerende middelen (valium)</li><li>- soft drugs (hasj, wiet, marihuana, XTC)</li><li>- bewustzijnsverruimende middelen (LSD, paddo's)</li><li>- hard drugs (pep, cocaïne, heroïne)</li></ul>

Bron: SCP/NIBUD (NSO'99)



## 8 Tijdsbesteding van scholieren

H.M.G. Vogels

### 8.1 Inleiding

Er is de afgelopen jaren het nodige veranderd in het voortgezet onderwijs. In de voorafgaande hoofdstukken is daar uitvoerig op ingegaan. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal naar de mogelijke invloed van al die ontwikkelingen op de tijdsbesteding van scholieren. Zijn scholieren als gevolg van de invoering van de basisvorming en het studiehuis bijvoorbeeld meer tijd aan school gaan besteden? Met name de laatstgenoemde vernieuwing, die in 1998 in een aantal scholen en in 1999 integraal werd ingevoerd, bracht veel leerlingen op de been. Honderden scholieren trokken naar Den Haag om te protesteren tegen de sterk toegenomen studiedruk. In onderzoek wordt nagegaan of voor die vergrote druk inderdaad aanwijzingen zijn te vinden.

Scholieren zitten niet alleen op school, maar zijn ook buiten schooltijd op vele terreinen actief. Aan sommige van die activiteiten, bijvoorbeeld sport, computeren of een bijbaantje, wordt vaak ook een vormende waarde toegekend, mits ze althans niet al te veel tijd in beslag nemen. Andere vormen van vrijetijdsbesteding, zoals uitgaan of televisiekijken, worden daarentegen vaak gezien als bezigheden die met het schoolwerk conflicteren. Daarom zal in dit hoofdstuk ook de nodige aandacht worden besteed aan een aantal vormen van vrijetijdsbesteding door scholieren.

Het merendeel van de gegevens is afkomstig uit de Nationale scholierenonderzoeken (NSO) die in 1990, 1992, 1994, 1996 en 1999 zijn uitgevoerd (SCP/NIBUD). Een enkele keer wordt gebruikgemaakt van gegevens uit de Tijdsbestedingsonderzoeken (TBO) van het SCP. Een beschrijving van deze onderzoeken is te vinden in bijlage A (gebruikte databestanden) achter in dit boek.

In paragraaf 8.2 wordt eerst een beschrijving gegeven van de ontwikkeling in de tijdsbesteding van scholieren aan diverse clusters van activiteiten. Vervolgens wordt een beeld geschetst van de tijd die scholieren in een 'normale' of 'doorsnee' schoolweek aan diverse activiteiten besteden. In paragraaf 8.3 wordt kort ingegaan op de tijd die scholieren kwijt zijn aan het reizen naar school en op de vervoermiddelen die zij daarbij gebruiken. Aanleiding hiertoe is de vraag of de vele fusies van scholen ertoe hebben geleid dat leerlingen langer en verder moeten reizen om op school te komen.

Daarna passeren in paragraaf 8.4 en 8.5 achtereenvolgens de verschillende schoolse en buitenschoolse activiteiten de revue. Hoeveel tijd besteden leerlingen uit de verschillende schooltypen aan de diverse activiteiten en hebben zich daarin in de jaren negentig veranderingen voorgedaan? In paragraaf 8.6 worden die activiteiten afgezet tegen het

oordeel over de eigen schoolprestaties, om zo een indicatie te krijgen van mogelijke positieve of negatieve invloeden. Paragraaf 8.7 rondt het hoofdstuk af met de belangrijkste conclusies.

## 8.2 Tijdsbesteding van scholieren in de jaren negentig

In het eerste deel van deze paragraaf zal worden nagegaan in hoeverre er zich in de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw verschuivingen in de tijdsbesteding van scholieren hebben voorgedaan. Het tweede deel van deze paragraaf gaat in op verschillen in tijdsbesteding tussen diverse groepen leerlingen.

Het geven van een goed inzicht in de ontwikkeling in de tijdsbesteding door de jaren negentig heen is enigszins problematisch, daar de beschikbare databestanden hiervoor eigenlijk niet helemaal toereikend zijn. Bij gebrek aan beter wordt toch een poging ondernomen.

Met behulp van de Tijdsbestedingsonderzoeken (TBO) uit 1990, 1995 en 2000 wordt een beeld geschetst van de ontwikkeling in de tijdsbesteding aan enkele activiteitenclusters. Voordeel van deze onderzoeken is de relatieve nauwkeurigheid, doordat aan respondenten van 12 jaar en ouder is gevraagd gedurende een week (telkens in de maand oktober) per kwartier bij te houden aan welke activiteiten tijd is besteed. Een nadeel van de tijdsbestedingsonderzoeken is dat er zich onder de respondenten slechts betrekkelijk weinig scholieren uit het voortgezet onderwijs bevinden. Dat maakt nadere uitsplitsing naar groepen scholieren onmogelijk.

Voor dat laatste leent het Nationaal scholierenonderzoek (NSO) zich vanwege de omvangrijke steekproef juist uitstekend. Een nadeel van dit onderzoek is dat de vragen over de tijdsbesteding aan verschillende activiteiten soms inclusief en soms exclusief het weekend moesten worden beantwoord. Een sluitend beeld van de tijdsbesteding per week valt er niet uit te construeren. Bovendien is de vraagstelling in de loop der jaren nogal eens veranderd, hetgeen een goede vergelijking bemoeilijkt. Dat probleem manifesteert zich met name bij de tijdsbesteding aan schoolactiviteiten. In het NSO'99 zijn de vragen hierover anders gesteld dan in voorgaande jaren.

Als gevolg van deze dataproblemen, die hierna nog nader worden geadstrueerd, zullen conclusies met de nodige voorzichtigheid worden gepresenteerd.

### 8.2.1 Ontwikkelingen in de tijdsbesteding van scholieren in het voortgezet onderwijs

De bezigheden die in het Tijdsbestedingsonderzoek worden geregistreerd, worden hier in een drietal clusters samengevoegd: tijd voor verplichtingen (studie, werk en zorgtaken), tijd voor persoonlijke verzorging (hygiëne, eten, slapen) en vrije tijd.

**Tabel 8.1 Gemiddelde tijdsbesteding aan persoonlijke verzorging, vrije tijd en verplichtingen, leerlingen in het voortgezet onderwijs van 12-20 jaar, 1990-2000 (in uren per week) (gewogen cijfers)**

	1990	1995	2000
persoonlijke verzorging	78,4	79,3	79,9
vrije tijd	38,9	39,9	36,1
verplichtingen	47,1	45,0	48,8
w.v. zorgtaken	4,9	4,3	3,6
arbeid	2,8	1,9	3,1
onderwijs	39,4	38,8	42,1
(n) =	(254)	(278)	(103)

Bron: SCP (TBO '90, '95, '00)

De gegevens in tabel 8.1 laten zien dat leerlingen in het voortgezet onderwijs in de loop van de jaren negentig meer tijd aan verplichtingen en persoonlijke verzorging zijn gaan besteden en dat dit ten koste is gegaan van de vrije tijd.

Binnen de categorie 'verplichtingen' is de tijd die leerlingen aan onderwijs besteden behoorlijk toegenomen. Met name na 1995 heeft zich een stijging voorgedaan; vergeleken met 1990 is de toename wat minder groot. Voor de ontwikkelingen in de tijdsbesteding aan werk geldt hetzelfde: een afname in de hoeveelheid tijd tussen 1990 en 1995, gevolgd door een sterke stijging in de periode 1995-2000. Het tijdsbeslag aan huishoudelijke zorgverplichtingen nam daarentegen in de jaren negentig steeds verder af.

Tabel 8.2 toont een nadere uitsplitsing van de tijdsbesteding aan onderwijsactiviteiten.

**Tabel 8.2 Gemiddelde tijdsbesteding aan onderwijsactiviteiten, leerlingen in het voortgezet onderwijs van 12-20 jaar, 1990-2000 (in uren per week, gewogen cijfers)**

	1990	1995	2000
lesuren	26,4	26,0	28,7
huiswerk	8,2	7,9	8,1
reistijd	4,1	4,1	4,9
overig voor studie	0,7	0,8	0,4
totaal onderwijstijd	39,4	38,8	42,1
(n) =	(254)	(278)	(103)

Bron: SCP (TBO '90, '95, '00)

Zowel bij de tijdsbesteding aan lesuren als bij de tijd voor huiswerk was er sprake van een afname in aantal uren in de eerste helft van de jaren negentig, en een toename in de tweede helft. De reistijd nam alleen in de tweede helft van de jaren negentig toe: van een gemiddelde van 4,1 uur per week tot een gemiddelde van 4,9 uur. Omgerekend naar een enkele reis in een normale schoolweek van vijf dagen gaat dat om een verschuiving in reistijd van 25 minuten in 1990 en 1995 naar ruim 29 minuten in 2000.

Bij beide voorgaande tabellen moet nog eens nadrukkelijk de kanttekening worden gemaakt dat het om kleine aantallen respondenten gaat. Van een duidelijke trend in de tijdsbesteding aan onderwijs kan niet worden gesproken. Er is eerder sprake van fluctuaties.

### 8.2.2 Verschillen in tijdsbesteding bij groepen scholieren

Het NSO'99 wordt gebruikt om een beeld te kunnen construeren van de tijdsbesteding door verschillende groepen scholieren. Hiertoe zijn hun activiteiten in zes clusters van hoofdactiviteiten ondergebracht. Naast onvermijdelijke activiteiten, zoals *persoonlijke verzorging* (slapen, eten en persoonlijke hygiëne), verdelen scholieren de beschikbare tijd over *schoolverplichtingen* (lesuren, huiswerk, bijlessen, reistijd), *overige verplichtingen* (helpen in het huishouden, vrijwilligerswerk en baantjes), *vrijtijdsactiviteiten* die overwegend thuis worden beoefend (lezen, tv-kijken en computeren), *vrijtijdsactiviteiten* die in de regel *buitenshuis* plaatsvinden (uitgaan, kerkgang, bezoek aan familie en vrienden, zelf muziek maken, sporten, hobby's, clubs, verenigingen) en een restcategorie *overige activiteiten* (waaronder bv. spijbelen).

Een (sluitend) overzicht van de verdeling van tijd over deze diverse activiteiten in een normale schoolweek, valt niet eenvoudig te geven. Voor een aantal activiteiten (persoonlijke verzorging en enkele vrijetijdsbestedingen) is aan de scholieren gevraagd aan te geven hoeveel uren ze daar op een *normale doordeweekse dag* aan besteden. De tijd die er in het weekend aan wordt besteed is hier dus niet inbegrepen. Daarnaast is ook gevraagd het aantal uren aan te geven die gedurende een *normale schoolweek* aan een aantal andere activiteiten wordt besteed; daarbij is het weekend wel inbegrepen. Hierdoor kan er geen weekgemiddelde (al dan niet inclusief het weekend) worden gepresenteerd.

In tabel 8.3, die een beeld geeft van de tijd die door verschillende groepen scholieren aan de diverse hoofdactiviteiten wordt besteed, worden de uren per schooldag of per schoolweek gepresenteerd, al naar gelang de oorspronkelijke vraagstelling. Bovendien zijn de lesuren als klokuren geteld, terwijl een lesuur in de praktijk geen 60 minuten, maar meestal 50 minuten bedraagt. De uren tellen dus niet op tot een week van 168 uur en evenmin tot een etmaal van 24 uur.

In de hiernavolgende paragrafen zal uitgebreider worden ingegaan op de diverse elementen binnen de hoofdactiviteiten ‘school’ en ‘vrije tijd’. Hier staat de totale tijd die eraan wordt besteed centraal. De hoofdactiviteit ‘persoonlijke verzorging’ komt hierna niet meer aan de orde en zal op deze plaats wat gedetailleerder worden besproken.

**Tabel 8.3 Gemiddelde tijdsbesteding van scholieren in het voortgezet onderwijs aan persoonlijke verzorging, vrije tijd, schoolverplichtingen, overige verplichtingen en overige activiteiten, naar geslacht, etniciteit, leeftijd en schooltype, 1999 (uren per dag of per normale schoolweek, gewogen gegevens<sup>a</sup>)**

	persoonlijke verzorging (a)	vrije tijd thuis (a)	vrije tijd buitenshuis (b)	school <sup>b</sup> (b)	overige verplichtingen (b)	overig (b)
<b>geslacht</b>						
jongen	9,9	5,4	14,3	41,1	4,9	4,7
meisje	10,1	4,5	12,6	42,5	5,4	4,6
<b>etniciteit</b>						
autochtonen	10,0	4,8	13,3	42,0	5,1	4,6
niet-westerse allochtonen	10,1	6,1	14,5	40,0	5,5	4,9
westerse allochtonen	9,8	5,0	13,1	41,2	5,2	5,1
<b>leeftijdsklasse</b>						
12-15 jaar	10,1	5,0	13,0	41,8	4,3	4,7
≥ 16 jaar	9,6	4,6	14,7	41,6	7,7	4,7
<b>schooltype</b>						
vbo	10,1	5,2	14,6	39,2	6,6	5,2
vmbo	10,1	5,8	13,1		4,9	5,1
mavo	10,0	5,3	13,7	41,3	5,3	4,8
havo	9,7	4,7	13,7	43,1	5,8	4,6
vwo	9,8	4,0	13,1	43,7	5,4	4,0
brugklas	10,4	5,0	12,3	42,8	3,0	4,6
<b>totaal gemiddelde aantal uren</b>	<b>10,0</b>	<b>4,9</b>	<b>13,4</b>	<b>41,8</b>	<b>5,1</b>	<b>4,7</b>

(a) uren per schooldag (gemeten over 5 dagen, exclusief het weekend).

(b) uren in een normale schoolweek (gemeten over 7 dagen).

a Significante verschillen zijn gekleurd en cursief.

b Cijfers gelden voor 1996.

Bron: SCP/NIBUD (NSO '96, '99)

Gemiddeld spenderen scholieren 10 uur per schooldag aan hun persoonlijke verzorging. Deze omvat de activiteiten ‘slapen’ en ‘eten en persoonlijke hygiëne’. Binnen deze hoofdactiviteit is er een significant verschil naar geslacht. Jongens en meisjes slapen weliswaar evenveel uren per dag, maar meisjes besteden meer tijd aan eten en persoonlijke hygiëne, hetgeen het verschil tussen jongens en meisjes in aantal uren persoonlijke verzorging verklaart.

Etnische herkomst levert geen verschil op als het gaat om de totale tijdsbesteding aan persoonlijke verzorging; daarbinnen is er echter wel een verschil. Autochtonen slapen iets meer en besteden minder tijd aan eten en hygiëne. Bij de allochtonen is dat precies andersom. Per saldo besteden allochtonen en autochtonen dus praktisch evenveel tijd aan persoonlijke verzorging.

Hoewel scholieren in de oudste leeftijdsklasse iets meer tijd besteden aan eten en persoonlijke hygiëne, onderscheiden ze zich wat de totale persoonlijke verzorging betreft vooral van de jongste leeftijdsklasse doordat ze minder tijd per dag doorbrengen met slapen (7,9 uur tegenover 8,5 uur).

Leerlingen in de hogere schooltypen besteden iets minder tijd aan hun persoonlijke verzorging dan leerlingen in de lagere schooltypen. Er is geen verschil in tijdsbesteding aan eten en hygiëne; havisten en vwo-leerlingen slapen wat minder lang.

Jongens en meisjes verschillen ook in de tijd die ze aan *vrijtijdsactiviteiten* besteden. Of het nu gaat om tijd die lezen, tv-kijken en computeren doordeweeks in beslag nemen (vrije tijd thuis), of de tijd die ze over de hele week spenderen aan uitgaan, kerkgang, visites, muziek maken, sporten, hobby's, clubs en verenigingen (vrije tijd buitenshuis), jongens doen het meer dan meisjes. Ook niet-westerse allochtonen besteden meer tijd aan zowel vrije tijd thuis als vrije tijd buitenshuis. Er zijn ook verschillen naar leeftijdsklasse en schooltype. Jongere scholieren blijven voor de vrijetijdsactiviteiten vaker thuis; oudere scholieren gaan er juist wat vaker op uit. Vwo- en havo-leerlingen besteden de minste tijd aan vrijetijdsactiviteiten thuis; vbo-leerlingen besteden hun vrije tijd het meest van alle leerlingen buitenshuis.

De *schoolverplichtingen* omvatten de lessen op school, het huiswerk en eventuele bijlessen.<sup>1</sup> Het tijdsbeslag zoals geregistreerd in het Nationaal scholierenonderzoek wijkt af dat in het Tijdsbestedingsonderzoek. Een verschillende benadering van de lessen (60 of 50 minuten) kan hieraan ten grondslag liggen. Een herberekening van het aantal lessen in het NSO levert een gemiddelde tijdsbesteding aan schoolverplichtingen over 1996 op van 36,8 uur.

Eerder is al opgemerkt dat er in dit onderzoek aan het absolute aantal uren niet te veel waarde moet worden gehecht. Interessanter zijn de verschillen tussen de diverse groepen leerlingen. Meisjes, leerlingen in de hogere schooltypen en autochtone leerlingen besteden meer tijd aan school dan andere leerlingen. Dit is weinig verrassend, gezien de sterkere motivatie van meisjes en van leerlingen in de hogere schooltypen, die in het vorige hoofdstuk werd geconstateerd. De lagere tijdsbesteding van allochtone leerlingen kan samenhangen met hun oververtegenwoordiging in de lagere schooltypen, waar immers minder tijd aan school wordt besteed.

Oudere scholieren spenderen veel meer tijd aan *overige verplichtingen*. Deze categorie van activiteiten omvat bijbaantjes, maar ook vrijwilligerswerk en hulp in de huishouding. Het gaat bij deze 'overige verplichtingen' vooral om de tijd die oudere leerlingen,

meer dan jongere, aan bijbaantjes besteden. Het verschil naar schooltype weerspiegelt wederom de invloed van leeftijd: het zijn met name de jongste leerlingen (brugklassers en eerste leerjaar vmbo) die hier minder tijd aan besteden. Meisjes besteden eveneens meer tijd aan overige verplichtingen; bij hen gaat het echter vooral om het helpen in de huishouding; dat doen zij veel meer dan jongens.

De activiteit 'overig' vormt een restcategorie, waarvoor geldt dat de aard van de activiteiten onduidelijk is.

### 8.3 Reizen naar school

In deze paragraaf wordt wat uitvoeriger nagegaan hoe leerlingen in het voortgezet onderwijs naar school gaan en hoeveel tijd zij kwijt zijn aan het reizen van en naar school. De hoeveelheid reistijd hangt uiteraard af van de wijze van vervoer. Bij verschillen tussen leerlingen – in vervoerwijze en reistijd – wordt met name gekeken naar de achtergrondkenmerken van de leerling (leeftijd, leerjaar, etniciteit, geslacht), naar het schooltype waarin de leerling zich bevindt en naar de mate van stedelijkheid van de plaats waar de school gevestigd is. De gegevens zijn ontleend aan het NSO'96.<sup>2</sup>

#### 8.3.1 Vervoermiddelen om naar school te reizen<sup>3</sup>

De fiets is veruit het favoriete vervoermiddel waarmee leerlingen in het voortgezet onderwijs naar school gaan: 79% gaat met de fiets, 11% met het openbaar vervoer, 5% met de brommer en 4% gaat te voet (1% gaat met de auto, wordt door de ouders gebracht of komt op een andere wijze naar school).

Meisjes en jongens verschillen op dit punt nauwelijks van elkaar, zij het dat jongens wel vaker dan meisjes met de brommer of scooter gaan (6% tegen 4%). Bij dat laatste speelt tevens de leeftijd een rol: jongeren mogen pas vanaf 16 jaar op een brommer of scooter rijden. Die leeftijd markeert dan ook een verschuiving in het gebruik van vervoermiddelen. Van degenen die jonger zijn dan 16 jaar gaat 0% op de brommer of scooter en 83% op de fiets, terwijl van de oudere leeftijdsgroep 16% op de brommer/scooter gaat en het aandeel fietsers is afgenomen tot 68%. Het bereiken van de 16-jarige leeftijd houdt niet in dat scholieren die tot dan te voet of met het openbaar vervoer naar school gingen, overstappen op een brommer. Het zijn in grote meerderheid de fietsers die deze overstap maken. Dit kan worden afgeleid uit de afname van fietsgebruik bij jongeren (en meer bij jongens dan bij meisjes) vanaf 16 jaar.

Scholieren die naar een school gaan die is gevestigd in een sterk verstedelijkt gebied, maken vaker gebruik van het openbaar vervoer (tabel 8.4). Als binnen de sterk stedelijke gebieden de vier grote steden apart worden genomen (G4), is dit verschil nog veel duidelijker zichtbaar: in de vier grote steden gaat 38% van de scholieren met het openbaar vervoer naar school, tegenover 18% in een sterk stedelijk gebied en 11% landelijk. In sterk stedelijke gebieden (en zeker in de vier grote steden daarbinnen) is de fiets dus veel minder populair dan elders.

**Tabel 8.4 Vervoermiddelen gebruikt door scholieren in het voortgezet onderwijs om naar school te komen, naar stedelijkheidsgraad van de vestigingsplaats van de school, 1996 (in procenten)**

	sterk stedelijk	w.v. G4	stedelijk	niet-stedelijk	totaal
te voet	5	12	4	2	4
met de fiets	71	47	86	85	79
met de brommer	5	3	4	5	5
met de trein, bus, tram, metro	18	38	5	7	11
anders	1	1	1	2	1

Bron: SCP/NIBUD (NSO '96)

Tabel 8.5 laat zien dat niet-westerse en westerse allochtonen beduidend minder vaak de fiets te pakken dan autochtone leerlingen. Bij de eersten is het openbaar vervoer veel meer in trek. Dat roept de vraag op of allochtone scholieren wellicht niet van fietsen houden.

**Tabel 8.5 Vervoermiddelen gebruikt door scholieren in het voortgezet onderwijs om naar school te komen, naar etniciteit, 1996 (in procenten)**

	autochtonen	niet-westerse allochtonen	westerse allochtonen	totaal
te voet	3	14	6	4
met de fiets	83	55	67	79
met de brommer	5	3	5	5
met de trein, bus, tram, metro	9	27	20	11
anders	1	2	2	1

Bron: SCP/NIBUD (NSO '96)

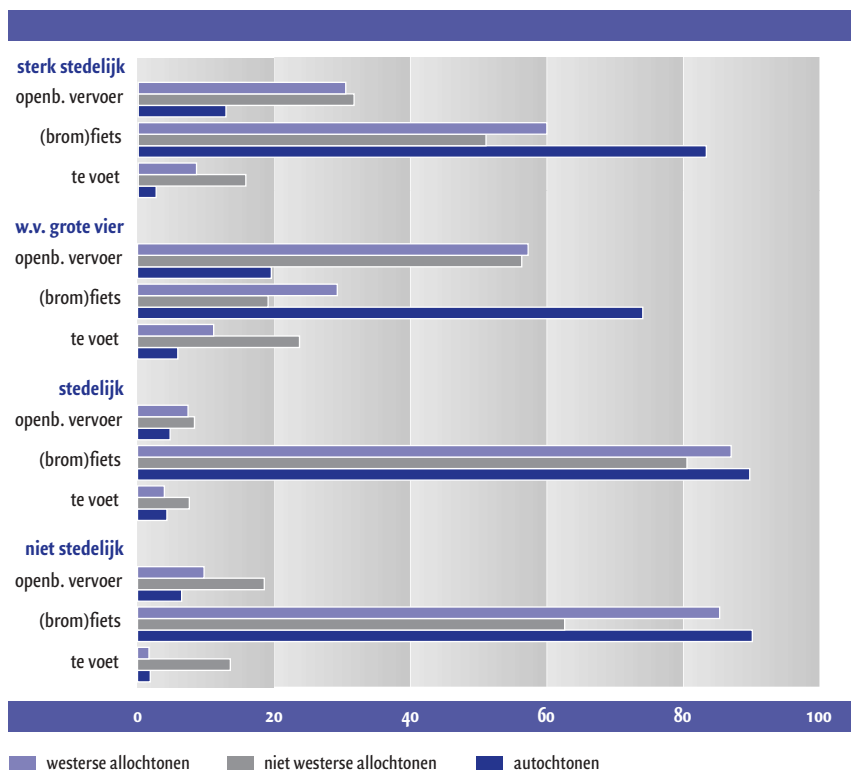
Bekend is dat allochtonen meer dan gemiddeld in de grote steden wonen. Eerder (zie tabel 8.4) is al vastgesteld dat met name leerlingen in de grote steden veel minder vaak met de fiets naar school gaan. Dat zou erop kunnen wijzen dat allochtonen niet zozeer een aversie tegen fietsen hebben, maar dat het geringe fietsgebruik een uitvloeisel is van het wonen in de grote stad, waar openbaarvervoervoorzieningen bovendien ruim-schoots beschikbaar zijn. Echter, niet-westerse allochtonen maken, ongeacht de vestigingsplaats van de school, vaker gebruik van het openbaar vervoer en gaan ook vaker te voet naar school (figuur 8.1). Terwijl in de vier grote steden het openbaar vervoer ook door autochtone scholieren relatief vaak wordt gebruikt, gaan de niet-westerse en westerse allochtonen echter nog altijd bijna driemaal zo vaak met het openbaar vervoer naar school. In stedelijk en niet-stedelijk Nederland, waar juist het fietsgebruik het hoogst is, ook onder allochtonen, fietsen de laatstgenoemden toch minder (verschil is significant).



De vervoerkeuze wordt dus niet alleen bepaald door de mate van stedelijkheid, maar ook door etniciteit. Ook als wordt gecorrigeerd voor de vestigingsplaats van de school, is de fiets bij allochtone leerlingen veel minder populair.

Er zijn ook verschillen in manier van reizen tussen leerlingen in de verschillende schooltypen: leerlingen in het (i)vbo gaan vaker met de brommer of scooter naar school. Bij leerlingen van 16 jaar en ouder gaat 28% van de (i)vbo'ers, 17% van de mavisten, 12% van de havisten en 9% van de vwo'ers met de brommer of scooter naar school (totaal is 16%).

**Figuur 8.1 De wijze waarop autochtone, niet-westerse en westerse allochtonen in het voortgezet onderwijs naar school reizen, naar vestigingsplaats van de school, 1999 (in procenten)**



Bron: SCP/NIBUD (NSO '99)

### 8.3.2 Tijd besteed aan reizen naar school

Hoe groot is de afstand van huis naar school en hoeveel tijd zijn scholieren kwijt aan het op en neer reizen? Zijn hier in de loop der jaren verschuivingen in opgetreden? In hoeverre zijn er verschillen tussen de eerdergenoemde groepen leerlingen?

Uit het NSO'96 kan worden afgeleid dat de helft van de leerlingen er minder dan een kwartier over doet om op school te komen. Eenderde van de scholieren heeft daar ongeveer een half uur voor nodig; een tiende ongeveer drie kwartier en eentwintigste deel is pas na 1 uur of meer op school. Gemiddeld waren leerlingen in 1996 26 minuten per dag onderweg om van huis naar school te komen (enkele reis).

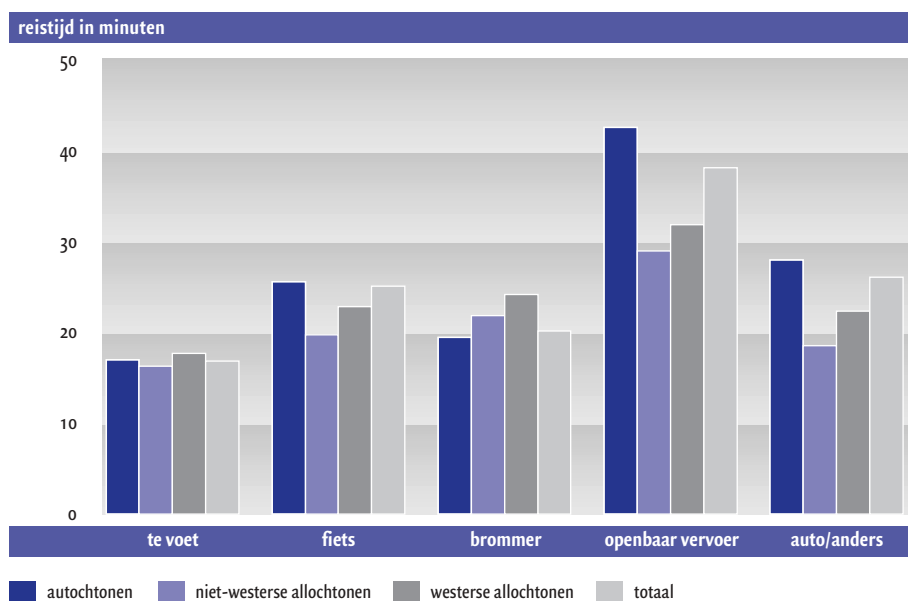
Volgens de eerdergenoemde Tijdsbestedingsonderzoeken bedraagt de gemiddelde reisafstand van huis naar school steeds 6,5 km (TBO'90, '00). Omgerekend naar een enkele reis in een normale schoolweek van vijf dagen nam dat in 1990 en 1995 circa 25 minuten in beslag; in 2000 bedroeg de reistijd ruim 29 minuten.

De afstand tussen huis en school is, zoals vermeld, in de jaren negentig niet toegenomen. Ondanks fusies en schaalvergrotingen hoeven leerlingen dus niet verder te reizen om op school te komen. In hoofdstuk 4 werd al aangetoond dat het aantal vestigingen in deze periode veel minder afnam dan het aantal scholen. De gelijk gebleven reisafstand onderstreept nog eens dat de bereikbaarheid van de scholen ondanks bestuurlijke reorganisaties niet is aangetast.

De reistijd van scholieren is het product van de afstand tussen huis en school en het gebruikte vervoermiddel. De NSO-gegevens in figuur 8.2 leren dat de gemiddelde reistijd per vervoermiddel verschilt. Degenen die te voet naar school gaan, zijn er het snelst (17 minuten). Bromfietzers volgen met 20 minuten en fietsers met 25 minuten. Degenen die met de auto worden gebracht, doen er gemiddeld 26 minuten over en de scholieren die met het openbaar vervoer reizen, hebben er met 38 minuten de meeste tijd voor nodig om op school te komen.

Het ligt voor de hand dat de afstand tot de school in belangrijke mate bepalend is voor de keuze van het vervoermiddel. Het reisgedrag van allochtonen vormt hierop een uitzondering, omdat zij minder geneigd zijn de fiets te nemen. Daar waar autochtonen, als ze fietsen, er gemiddeld 26 minuten over doen, is dat bij niet-westerse allochtonen 20 minuten en bij westerse allochtonen 23 minuten. Autochtonen reizen gemiddeld 43 minuten met het openbaar vervoer, tegen niet-westerse allochtonen 29 minuten en westerse allochtonen 32 minuten. Allochtonen lijken dus eerder de stap zetten naar het openbaar vervoer. Ze fietsen niet alleen minder vaak, als ze al fietsen, zitten ze ook minder lang op de fiets.

**Figuur 8.2** Gemiddelde reistijd van huis naar school van scholieren in het voortgezet onderwijs, per vervoermiddel en naar etnische herkomst en totaal, 1996 (in minuten)



Bron: SCP/NIBUD (NSO '96)

#### 8.4 De tijdsbesteding aan schoolactiviteiten

Met de introductie van de basisvorming in 1993 nam het aantal verplichte lessen in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs toe van 30 naar 32. Een normale schoolweek behoort in de onderbouw dus 32 lessen op school te omvatten, waarbij een lesuur in de regel staat voor 50 minuten. In de bovenbouw zijn er in het algemeen wat minder lessen; bij gymnasiasten ligt het aantal uren vaak weer wat hoger. Het aantal uren dat leerlingen daadwerkelijk aan onderwijs besteden, kan om diverse redenen van het aantal lessen afwijken. Zo kan spijbelen het totaal aantal uren dat zij op school doorbrengen verminderen. Daarnaast kan door de uitbreiding van het aantal vakken en het aantal lessen de studielast voor de scholieren zijn toegenomen. De vraag is nu of er in het afgelopen decennium inderdaad veranderingen zijn opgetreden in de tijd die aan de verschillende schoolactiviteiten wordt besteed. Activiteiten voor school betreffen het aantal uren dat leerlingen per week op school doorbrengen en het aantal uren dat zij aan huiswerk en bijlessen besteden. Deze activiteiten komen hierna aan bod. Reistijd voor school is eerder al aan de orde geweest. Tot slot wordt ook ingegaan op tijd die (grotendeels) aan schoolactiviteiten wordt onttrokken.

### 8.4.1 Schoolactiviteiten van verschillende groepen leerlingen

Tabel 8.6 geeft een inzicht in de tijdsbesteding in 1999. Eerder (zie noot 1) is al aangegeven dat er in het NSO'99 niet meer gevraagd is naar lesuren, maar een onderscheid is aangebracht tussen 'contacturen' en 'zelfwerkuren'. De achterliggende gedachte daarbij was dat leerlingen als gevolg van de nieuwe pedagogisch-didactische aanpak (het studiehuis) minder klassikaal les krijgen en meer zelfwerkzaam zijn. Helaas hebben de opstellers van de vragenlijst deze vraag niet goed geformuleerd waardoor deze gegevens onbruikbaar zijn gebleken. In de tabel zijn daarom de gegevens over de lesuren voor het NSO-onderzoekjaar 1996 gebruikt.

**Tabel 8.6 Gemiddelde aantal uren in een normale schoolweek die leerlingen in het voortgezet onderwijs besteden aan activiteiten voor school, naar leerlingkenmerken en schooltype, 1999 (ongecorrigeerd (a) en gecorrigeerd voor de andere kenmerken (b)<sup>a</sup>**

	lesuren <sup>b</sup>		huiswerk		bijlessen	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
<b>geslacht</b>						
jongen	29,9	30,2	6,8	6,5	0,4	0,4
meisje	30,2	30,5	8,1	7,9	0,4	0,4
<b>etniciteit</b>						
autochtoon	30,1	30,4	7,4	7,1	0,4	0,4
niet-westers allochtoon	30,1	30,4	7,8	7,8	0,5	0,5
westers allochtoon	29,8	30,1	8,2	7,8	0,5	0,5
<b>leeftijd</b>						
12-15 jaar	30,3	30,6	7,1	7,2	0,4	0,4
≥ 16 jaar	29,4	29,9	7,6	7,6	0,5	0,5
<b>schooltype</b>						
(i)vbo	29,6	30,0	4,9	4,6	0,4	0,4
vmbo			5,6	5,6	0,6	0,6
mavo	30,1	30,1	6,7	6,7	0,4	0,4
havo	30,1	30,5	8,8	8,5	0,4	0,4
vwo	30,0	30,6	9,6	9,1	0,3	0,3
brugperiode	30,8	30,9	7,5	7,6	0,5	0,5
<b>totaal</b>	30,1		7,5		0,4	
<b>bèta</b>						
geslacht		0,03		0,12		0,00
etniciteit		0,01		0,05		0,04
leeftijd		0,06		0,03		0,03
schooltype		0,05		0,25		0,07

(a) gewogen cijfers, bivariaat.

(b) gecorrigeerd voor de andere kenmerken (anova), ongewogen cijfers.

a Significante verschillen zijn gekleurd en cursief.

b Gegevens gelden voor 1996.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96, '99)

Met name het *schooltype* waarin de leerling zich bevindt, blijkt van invloed op de tijd die hij/zij besteedt aan lesuren, huiswerk maken en bijlessen (zie bèta's, ofwel de gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten, in tabel 8.6). Leerlingen in de hogere schooltypen onderscheiden zich steeds van die in de lagere schooltypen (zie de (a)-kolommen).

Zoals verwacht besteden de betere leerlingen – de vwo'ers – de minste tijd aan bijlessen. De geconstateerde verschillen in tijdsbesteding naar schooltype blijven overeind als gecontroleerd wordt voor andere kenmerken (zie de (b)-kolommen in tabel 8.6).

Een tweede kenmerk dat van invloed is op de tijdsinvesteringen voor school is *geslacht*. Al eerder is geconstateerd dat meisjes in de regel gemotiveerder, vlijtiger en plichtsgetrouwer zijn dan jongens. Dit verschil in houding en gedrag is ook herkenbaar als het gaat om de tijd die meisjes en jongens aan schoolactiviteiten besteden. Meisjes spenderen daaraan meer tijd dan jongens (met uitzondering van bijlessen).

Kenmerken als leeftijd en etnische herkomst zijn minder van invloed op de tijdsbesteding voor school. Voor de lesuren speelt *leeftijd*, of eigenlijk het leerjaar, wel een rol. Leerlingen in de hogere leerjaren spijbelen meer en brengen daardoor wat minder tijd op school door (zie verderop in dit hoofdstuk). Oudere leerlingen besteden verder meer tijd aan huiswerk, zij het dat het verschil geringer wordt als rekening wordt gehouden met het schooltype, geslacht en etniciteit.

*Etnische herkomst* is onderscheidend voor de tijd die leerlingen besteden aan huiswerk maken en bijlessen. Niet-westerse en westerse allochtonen blijken meer tijd aan huiswerk en bijlessen te besteden dan autochtonen, ook na controle voor de andere kenmerken. Meekomen op school kost allochtonen in de regel meer moeite. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de *Rapportage minderheden 1999 en 2001* (Tesser et al. 1999; Tesser en Iedema 2001). Blijkbaar proberen zij via extra huiswerkinspanningen, en ook via bijlessen, de andere leerlingen bij te benen.

#### 8.4.2 Ontwikkelingen in uren besteed aan school

Een van de doelstellingen van de basisvorming is dat alle leerlingen een breed basispakket aan kennis en vaardigheden doorlopen. Hiervoor is onder andere het aantal vakken dat de leerlingen in het voortgezet onderwijs moeten volgen uitgebreid en is het aantal lesuren met twee verhoogd. In de tweede fase van havo en vwo, het zogenoemde studiehuis, is het juist de bedoeling dat leerlingen meer zelf gaan doen en dat de contacturen met de leerkrachten afnemen ten gunste van het zelfstandig in en buiten de school werken.

Als wordt nagegaan hoeveel uren de leerlingen naar eigen zeggen in de jaren negentig van de vorige eeuw op school doorbrachten en aan huiswerk en bijlessen besteedden, zijn daarin dan verschuivingen aan te wijzen? Is na de invoering van de basisvorming en het studiehuis de onderwijslast, gemeten in bestede tijd, toegenomen?

Als het gemiddelde aantal uren dat de leerlingen in de verschillende schooltypen op school hebben doorgebracht door de jaren heen wordt vergeleken, dan valt op dat er nauwelijks iets is veranderd (tabel 8.7). Tussen 1992 en 1994 zou een stijging in lesuren hebben moeten optreden, maar hiervan is geen sprake. In 1996 ligt het gemiddelde bij elk schooltype zelfs op of onder het niveau van vóór 1993. Op het punt van lesuren is dus, volgens opgave van de leerlingen zelf, de tijdsinvestering na invoer van de basisvorming niet toegenomen.

Opgemerkt dient te worden dat dit wel kan gelden voor 1999. Met name leerlingen in het studiehuis klagen over de toegenomen studiedruk, onder meer door de vele vakken die ze in de basisvorming hebben moeten volgen en de vakken waarin ze examens moeten doen. De eerder gepresenteerde TBO-gegevens (tabel 8.2) onderstrepen die toename.

In het NSO'99 is de scholieren echter niet meer gevraagd naar het aantal lesuren dat zij volgen, maar naar het aantal contacturen en zelfwerkuren. Deze wijziging in de vraagstelling had juist te maken met de genoemde instelling van het studiehuis. Zelfwerkzaamheid wordt in de tweede fase van havo en vwo als een belangrijk onderdeel van de onderwijskundige vernieuwing gezien. De leerlingen in de tweede fase van deze schooltypen rapporteren inderdaad meer zelfwerkuren dan degenen in de eerste fase en dan de leerlingen in de andere schooltypen (niet in tabel).

Uit tabel 8.7 valt voorts af te lezen dat het schooltype voor een belangrijk deel de benodigde inspanningen voor het huiswerk dicteert, want om het even in welk jaar, steeds blijkt dat hoe hoger het schooltype is, des te meer tijd er door de desbetreffende scholieren aan huiswerk maken wordt besteed.

De totale gemiddelde tijd die leerlingen in het voortgezet onderwijs in het afgelopen decennium aan huiswerk maken hebben besteed, is ondanks wat lichte schommelingen niet echt veranderd.<sup>4</sup> Als naar de afzonderlijke schooltypen wordt gekeken, is de huiswerktijd in de tweede helft van de jaren negentig echter overal, met uitzondering van havo en brugklas, wat afgenomen.

Bijlessen volgen blijkt over de jaren negentig, in tegenstelling tot de hiervoor beschreven schoolactiviteiten, te zijn toegenomen.<sup>5</sup> De stijging is niet toe te schrijven aan één specifiek jaar, maar heeft zich voor de leerlingen in de verschillende schooltypen in wisselende mate door de gehele periode heen voltrokken. Niet alleen nam de aan bijles bestede tijd per bijlesleerling toe, ook zijn in de loop der jaren meer leerlingen bijlessen gaan volgen. In totaal is tussen 1990 en 1999 de participatie vrijwel verdubbeld.<sup>6</sup> Deze ontwikkeling wijst op een toegenomen studiedruk, een druk op de scholieren om bij te blijven en op het ingestoken niveau te presteren.

**Tabel 8.7 Gemiddelde aantal lesuren, uren huiswerk en uren bijles in een normale schoolweek van leerlingen in het voortgezet onderwijs, naar schooltype, 1990-1999 (gewogen cijfers)**

	1990	1992	1994	1996	1999
<b>lesuren</b>					
lbo/(i)vbo	30,0	31,1	30,9	29,6	
mavo	30,8	31,2	31,1	30,1	
havo	30,1	30,2	30,0	30,1	
vwo	30,3	29,4	30,3	30,0	
brugklas <sup>a</sup>	–	–	32,2	30,8	
totaal	30,2	30,6	30,8	30,1	
<b>huiswerk</b>					
lbo/(i)vbo		4,6	5,2	4,7	4,9
mavo		7,0	7,5	6,9	6,7
vmbo <sup>b</sup>					5,6
havo		8,9	8,6	8,7	8,8
vwo		10,6	10,5	9,1	9,6
brugklas <sup>a</sup>		–	7,3	7,1	7,5
totaal		7,4	7,6	7,0	7,5
<b>bijles<sup>c</sup></b>					
lbo/(i)vbo	1,7	2,1	2,0	2,4	2,6
mavo	1,9	2,1	2,4	2,1	2,4
vmbo <sup>b</sup>					2,2
havo	2,1	2,1	2,4	2,4	2,5
vwo	1,7	1,8	1,9	2,4	2,2
brugklas <sup>a</sup>	–	–	1,9	2,1	1,9
totaal uren participanten bijles	1,9	2,0	2,1	2,3	2,2
aandeel leerlingen dat bijles volgt (in %)	10	11	18	15	19

a In de scholierenonderzoeken van 1990 en 1992 was brugklas nog geen antwoordcategorie.

b Vmbo: recente samenvoeging van vbo en mavo in één schooltype.

c Gemiddelde aantal bijlesuren voor leerlingen die aangeven deze minimaal 1 uur per week te hebben.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'90-'99)

### 8.4.3 Uitval van leertijd

#### Tijd die wordt onttrokken aan de lestijd

Spijbelen vermindert het totaal aantal uren dat scholieren op school doorbrengen. Bij spijbelen gaat het om tijd die aan schooltijd wordt onttrokken door toedoen van de leerling zelf. In hoofdstuk 7 is al aangegeven dat circa 20% van de leerlingen, gerekend over een periode van een maand een of meerdere keren spijbelt. In de hogere leerjaren wordt het meest gespibeld (meer leerlingen doen dat). Als leerlingen in de eerste leerjaren al spijbelen, dan doen ze dat wel relatief langdurig. Vbo-leerlingen spijbelen naar verhouding meer uren per week. Leerlingen in de bovenbouw van het havo en vwo spijbelen weliswaar vaker dan leerlingen in de onderbouw, maar doen dat naar verhouding gedurende minder tijd.

De gemiddelde tijdsbesteding van scholieren aan spijbelen is in de jaren negentig toegenomen, maar deze toename schommelde nogal: in 1990 bedroeg de gespijbelde tijd gemiddeld 2,7 uur per week, in 1992 3,9, in 1994 3,5 en in 1996 3,2 uur.<sup>7</sup>

Door lesuitval vermindert het aantal uren eveneens. De laatste tijd verschijnen daarover regelmatig alarmerende berichten in de media. Vielen er vroeger incidenteel uren uit, tegenwoordig heeft de lesuitval vaak een structureel karakter. Vanwege het lerarentekort kampen veel scholen met langdurig openstaande vacatures; er is ook een tekort aan invalkrachten bij ziekte van personeel. De Inspectie van het onderwijs meldt in haar *Onderwijsverslag over het jaar 2000* dat de programmatijd (basisvorming) en de studielast op scholen serieus bedreigd worden door een aantal knelpunten, waar de krapte op de arbeidsmarkt er een van is. In het schooljaar 1999/'00 werd 6% van het totaal aantal lessen in het voortgezet onderwijs niet gegeven. Structurele uitval en uitval van langer dan een week maakte daar eenderde deel van uit. De uitvalproblemen zijn het grootst in het vbo en het mavo en in scholen met veel allochtone leerlingen in de grote steden. In het desbetreffende schooljaar kon ongeveer 10% van de lessen alleen maar worden gegeven door noodmaatregelen te treffen, zoals het inzetten van anders bevoegde of niet-bevoegde leerkrachten (Inspectie van het onderwijs 2001).

Uit een SCP-enquête onder ouders met kinderen in de eerste vier leerjaren van het voortgezet onderwijs komt naar voren dat onverwachte lesuitval zeer veel voorkomt. In het najaar van 2000 maakte 83% van de ouders melding van onverwachte lesuitval in de afgelopen maand. Bijna 40% van de ouders meldde een frequentie van vijfmaal of meer. De meeste onverwachte lesuitval vond plaats in de grote steden (KFO '00).

Ziekte van scholieren vermindert de tijd die op school wordt doorgebracht eveneens. Uit het NSO'99 komt naar voren dat gemiddeld 44% van de leerlingen zich in de maand voorafgaand aan de enquête een of meer keren ziek heeft gemeld. Meisjes waren vaker ziek dan jongens (48% resp. 41%) en allochtonen vaker dan autochtonen (51% resp. 42%). Verschillen in ziekmeldingen naar schooltype en leerjaar doen vermoeden dat het niet alleen gaat om incidentele ziekte. Vbo- en mavo-leerlingen zijn vaker ziek dan andere leerlingen. Indien rekening wordt gehouden met etniciteit, geslacht en leerjaar, blijken leerlingen in de lagere schooltypen zich gemiddeld tot anderhalve keer per maand ziek te melden, terwijl de havo- en vwo-leerlingen dat minder dan een keer per maand doen. Bovendien neemt het ziekteverzuim toe met het leerjaar waarin de leerling zich bevindt; gecorrigeerd voor andere kenmerken melden leerlingen in het eerste leerjaar zich minder dan een keer per maand ziek, doen vijfdeklassers dat 1,4 keer per maand en zesdeklassers 1,3 keer. Deze ongelijke ziektefrequentie komt sterk overeen met het spijbelpatroon dat in het voorgaande hoofdstuk zichtbaar werd. Vermoedelijk gaat het bij ziekte deels om een verkapte vorm van spijbelgedrag.



## 8.5 De tijdsbesteding aan enkele buitenschoolse activiteiten

Deze paragraaf gaat over de vrijetijdsbesteding en de buitenschoolse verplichtingen van scholieren. Er wordt nagegaan in hoeverre leerlingen in het voortgezet onderwijs verschillen in hun vrijetijdsbesteding. Ook wordt nagegaan of zich in de deelname aan deze activiteiten ontwikkelingen in de tijd hebben voorgedaan. Uit de vele mogelijke bezigheden zijn die activiteiten geselecteerd die veel door scholieren worden beoefend en die ook in meerdere of mindere mate van invloed kunnen zijn op hun inzet voor school en de prestaties die zij daar leveren.

### 8.5.1 Vrijetijdsbesteding overwegend binnenshuis

Tabel 8.8 geeft een beeld van de vrijetijdsbestedingen binnenshuis van de verschillende groepen leerlingen.

**Tabel 8.8 Gemiddelde aantal uren op een doordeweekse dag besteed aan vrijetijdsactiviteiten (overwegend thuis) door leerlingen in het voortgezet onderwijs, naar geslacht, etniciteit, leeftijd en schooltype, en gecorrigeerd voor deze kenmerken,<sup>a</sup> 1999**

	lezen	televisiekijken	computeren
<b>geslacht</b>			
jongen	0,9	2,8	1,9
meisje	1,1	2,6	0,9
<b>etniciteit</b>			
autochtoon	1,0	2,6	1,4
niet-westers allochtoon	1,2	3,3	1,5
westers allochtoon	1,1	2,8	1,5
<b>leeftijd</b>			
12-15 jaar	1,0	2,7	1,5
≥ 16 jaar	1,1	2,6	1,3
<b>schooltype</b>			
(i)vbo	0,8	3,3	1,5
vmbo	1,1	3,0	1,7
mavo	1,0	2,9	1,5
havo	1,0	2,6	1,3
vwo	1,0	2,1	1,2
brugklas	1,1	2,5	1,4
<b>totaal</b>	1,0	2,7	1,4
<b>bèta</b>			
geslacht	0,13	0,04	0,35
etniciteit	0,06	0,12	0,02
leeftijd	0,02	0,04	0,04
schooltype	0,07	0,22	0,09

a Significante verschillen zijn gekleurd en cursief.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'99)

Het voornaamste verschil bij de activiteit lezen is dat tussen meisjes en jongens (bèta 0,13), gevolgd door het schooltype en de etnische herkomst: meisjes, allochtonen en leerlingen in andere schooltypen dan het (i)vbo besteden meer tijd aan lezen. Aan televisiekijken besteden vooral leerlingen uit de lagere schooltypen en allochtonen veel tijd. Bij computeren zijn de verschillen naar geslacht het grootst: jongens besteden er tweemaal zoveel tijd aan als meisjes.

### *Scholieren en computeren in de jaren negentig*

De hoge vlucht die het gebruik van de personal computer heeft genomen in de samenleving komt tot uitdrukking in de aandelen leerlingen in het voortgezet onderwijs die in het afgelopen decennium gebruik zijn gaan maken van de pc. In 1990 werd de scholieren nog niet gevraagd naar hun computergebruik, in 1992 wel. Bedroeg de participatie in 1992 nog net niet de helft van de scholieren, in 1999 is die gestegen tot ruim driekwart (tabel 8.9). Geen enkele andere activiteit van de scholieren is zo explosief gegroeid. Het totale gemiddelde van tijd besteed aan computers is in de jaren negentig evenwel niet wezenlijk veranderd.

Hoewel de leerlingen in de hogere schooltypen vaker computergebruikers zijn, besteden ze er per dag toch minder tijd aan dan de leerlingen in de lagere schooltypen. Jongens zijn veel vaker gebruiker dan meisjes. Dit was in 1992 al zo, en hoewel de participatie bij beide groepen sterk is gegroeid, bevinden de meisjes zich nog steeds op grote achterstand van de jongens. Ook besteden ze er veel minder tijd aan dan jongens. Bij jongens is de gemiddelde tijdsbesteding eraan over de jaren wat toegenomen; echter, zo niet bij de computerende meisjes. De tijd die zij achter de computer doorbrengen, ligt al een decennium lang op ongeveer 1,1 uur per schooldag.

Vergeleken met thuis zitten leerlingen op school veel minder vaak achter de computer. Slechts de helft van de leerlingen geeft aan op school op de computer te werken, terwijl negen van de tien scholieren zeggen dat thuis te doen.<sup>8</sup> Er is bovendien een verband tussen thuisgebruik en schoolgebruik. Van de thuisgebruikers doet 52% het ook op school; van de niet-thuisgebruikers maakt slechts 39% op school ervan gebruik.

Thuis wordt de computer door de scholieren het meest voor spelletjes gebruikt (70% van de thuisgebruikers speelt er vaak een spelletje op); veel minder vaak wordt de computer thuis gebruikt voor aan school gerelateerde activiteiten (afhankelijk van de activiteit varieert regelmatig gebruik voor de school van 20% tot 40%).<sup>9</sup> Het grote verschil tussen de seksen komt ook hier sterk naar voren. Zo geeft slechts 4% van de thuis computerende jongens aan nooit een spelletje op de computer te spelen, terwijl dat voor 15% van de computerende meisjes geldt. De enige activiteit op de computer die meisjes even vaak verrichten als jongens is het thuis oefenen van leerstof: 51% van de jongens en 51% van de meisjes doet dat weleens. Alle andere activiteiten verrichten meisjes minder vaak dan jongens.

**Tabel 8.9 Participatie en gemiddelde tijd op een doordeweekse dag besteed aan ‘computeren’ door leerlingen in het voortgezet onderwijs, naar geslacht en schooltype, 1992-1999 (in procenten en uren, gewogen cijfers)**

	participatie in computeren %				tijd in een schoolweek voor computeren <sup>a</sup>			
	1992	1994	1996	1999	1992	1994	1996	1999
<b>geslacht</b>								
jongen	60	73	80	91	1,6	1,6	1,7	1,9
meisje	31	38	52	64	1,2	1,1	1,0	1,1
<b>schooltype</b>								
lbo/(i)vbo	55	57	66	63	1,9	1,8	1,8	1,7
vmbo	–	–	–	81	–	–	–	1,9
mavo	46	54	67	77	1,5	1,5	1,5	1,7
havo	41	50	60	78	1,3	1,1	1,3	1,4
vwo	38	50	64	81	1,0	1,0	1,1	1,2
brugklas	–	67	77	83	–	1,4	1,2	1,5
<b>totaal</b>	<b>46</b>	<b>56</b>	<b>67</b>	<b>78</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>

– = niet van toepassing

a Gemiddelde tijd die scholieren die computeren daaraan in een normale schooldag besteden.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'92-'99)

### 8.5.2 Vrijtijdsbesteding overwegend buitenshuis

De vrijetijdsbesteding die overwegend buitenshuis plaatsvindt, wordt beschreven in tabel 8.10. De verbanden met de verschillende achtergrondkenmerken van leerlingen zijn daar minder sterk dan bij de vrijetijdsbestedingen binnenshuis (zie wederom de bèta's). Alleen bij uitgaan, hobby's en kerkgang verklaren de achtergrondkenmerken een significant deel van de verschillen in tijdsbesteding.

De hoeveelheid tijd die aan uitgaan wordt besteed, wordt het sterkst beïnvloed door leeftijd en schooltype. Oudere leerlingen en leerlingen in de lagere schooltypen gaan langer uit. Geslacht bepaalt meer dan andere kenmerken de tijd die aan hobby's wordt besteed: jongens doen dat meer. De tijd besteed aan kerkgang wordt voornamelijk bepaald door etnische herkomst: bij niet-westerse allochtonen ligt die ongeveer een factor twee hoger dan bij autochtonen en westerse allochtonen: islamitische scholieren besteden meer tijd aan – in dit geval – moskeebezoek dan autochtone jongeren aan kerkbezoek. Een weinig verrassende conclusie, gezien de ver gevorderde secularisatie onder de autochtone Nederlanders (Becker en De Wit 2000).

**Tabel 8.10 Gemiddelde aantal uren in een normale schoolweek besteed aan vrijetijdsactiviteiten (overwegend buitenshuis) door leerlingen in het voortgezet onderwijs, naar geslacht, etniciteit, leeftijd en schooltype, en gecorrigeerd voor deze kenmerken,<sup>a</sup> 1999**

	uitgaan	visite	sporten	muziek maken	vereniging en club	hobby	kerkgang	andere bezigheden
<b>geslacht</b>								
jongen	3,7	2,8	4,1	1,4	1,1	2,7	0,8	4,7
meisje	3,4	3,1	3,4	1,3	1,0	1,9	0,7	4,6
<b>etniciteit</b>								
autochtoon	3,5	2,8	3,8	1,3	1,1	2,3	0,7	4,6
niet-westers allochtoon	3,9	4,2	3,4	1,5	0,8	2,1	1,5	4,8
westers allochtoon	3,9	2,9	3,7	1,5	0,8	2,4	0,7	5,1
<b>leeftijd</b>								
12-15 jaar	3,1	3,0	3,8	1,3	1,0	2,3	0,7	4,6
≥16 jaar	5,3	2,9	3,6	1,5	1,1	2,3	0,8	4,8
<b>schooltype</b>								
(i)vbo	4,8	3,4	3,6	1,0	1,2	2,7	0,7	5,0
vmbo	3,4	3,6	3,5	1,3	1,1	2,5	0,8	5,3
mavo	4,0	3,0	3,7	1,3	1,0	2,3	0,8	4,8
havo	3,7	2,8	3,9	1,4	1,1	2,3	0,8	4,4
vwo	2,9	2,5	3,9	1,5	0,9	2,2	0,7	4,0
brugklas	2,4	3,0	3,7	1,4	1,1	2,3	0,6	4,6
<b>totaal</b>	<b>3,7</b>	<b>2,9</b>	<b>3,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>2,3</b>	<b>0,8</b>	<b>4,7</b>
<b>bèta</b>								
geslacht	0,03	0,05	0,09	0,03	0,02	0,11	0,01	0,01
etniciteit	0,05	0,12	0,02	0,03	0,05	0,02	0,15	0,03
leeftijd	0,22	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,03	0,02
schooltype	0,17	0,10	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,07

a Significante verschillen zijn gekleurd en cursief.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'99)

### Scholieren en uitgaan in de jaren negentig

Uitgaan wordt wel beschouwd als een met schoolactiviteiten conflicterende bezigheid. Als leerlingen veel tijd aan uitgaan besteden, zo is de verwachting, kan dat ten koste gaan van hun schoolmotivatie en uiteindelijk van hun schoolprestaties. Tabel 8.11 laat zien dat tweederde van de scholieren in een normale schoolweek uitgaat en daar bijna zes uur per week aan besteedt.

**Tabel 8.11 Participatie en gemiddelde tijd in een normale schoolweek besteed aan uitgaan door leerlingen in het voortgezet onderwijs, naar schooltype, 1994-1999<sup>a</sup> (in procenten en uren, gewogen cijfers)**

	participatie in uitgaan %			tijd in een schoolweek voor uitgaan <sup>b</sup>		
	1994	1996	1999	1994	1996	1999
lbo/(i)vbo	69	69	76	6,5	6,4	6,7
vmbo	–	–	56	–	–	5,6
mavo	66	63	66	6,0	5,9	5,8
havo	76	79	73	6,0	6,1	5,7
vwo	71	72	68	5,1	5,1	5,2
brugklas	43	38	49	4,3	4,2	4,0
<b>totaal</b>	<b>66</b>	<b>65</b>	<b>66</b>	<b>5,8</b>	<b>5,7</b>	<b>5,6</b>

– = niet van toepassing

a Exclusief 1990 en 1992, vanwege afwijkende vraagstellingen over uitgaan in die jaren.

b Gemiddelde tijd die de scholieren die uitgaan hieraan in een normale schoolweek besteden.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'90-'99)

Er zijn geen aanwijzingen dat scholieren in de jaren negentig steeds meer tijd aan uitgaan zijn gaan besteden. Wel is de tijd die lbo'ers in de eerste leerjaren aan uitgaan besteden, over de jaren toegenomen. Die nadert nu het niveau van de hogere leerjaren; bij havo- en vwo-leerlingen in de onderbouw is die tijd juist afgenomen, waardoor het verschil met de bovenbouw is toegenomen.

Toch kan uitgaan indirect problemen opleveren. Want ook al is de tijd die de gemiddelde scholier eraan besteedt niet toegenomen, het alcohol- en drugsgebruik dat met uitgaan samenhangt kan wel zijn toegenomen. Wat alcoholgebruik betreft, blijkt dat het aandeel scholieren dat drinkt in de loop van de jaren negentig niet is gestegen. Steeds heeft ongeveer 30% nog nooit gedronken en heeft ongeveer 50% in de voorgaande maand gedronken (zie voor deze en onderstaande informatie Wittebrood en Keuzenkamp 2000). Wel is het aantal glazen dat de scholieren drinken vermeerderd. Gegevens van het Trimbos-instituut (JGZ-peilingen) laten zien dat in 1992 35% van de scholieren meer dan vijf glazen dronk bij de laatste gelegenheid en in 1999 39%. Het gebruik van illegale drugs is zelfs afgenomen in vergelijking met 1996; alleen het gebruik van cocaïne en heroïne is ongeveer gelijkgebleven.

### *Scholieren en sport in de jaren negentig*

Sporten wordt algemeen beschouwd als een gezonde, sociale en wenselijke activiteit. Beleidsmakers maken zich dan ook geen zorgen over de tijd die sport mogelijk aan school onttrekt; integendeel, deelname aan sport wordt geacht een gunstige uitwerking te hebben op de schoolprestaties. Aan sport wordt vaak ook een belangrijke vormende functie toegekend: sport zou bijdragen aan de sociale competentie van leerlingen.

Het eerder in deze paragraaf geconstateerde verschil tussen jongens en meisjes als het gaat om sporten, blijkt voor de hele jaren negentig op te gaan: meisjes nemen minder deel aan sport en als ze sporten, nemen ze er ook minder tijd voor dan jongens (tabel 8.12). Overigens is de sportparticipatie van zowel jongens als meisjes in het decennium licht maar gestaag gestegen. De daaraan bestede tijd schommelt wat, maar ligt voor jongens rond de 5 uur en voor meisjes rond de 4 uur per week.

**Tabel 8.12 Participatie en gemiddelde tijd in een normale schoolweek besteed aan sporten door leerlingen in het voortgezet onderwijs, naar geslacht en etniciteit, 1990-1999 (in procenten en uren, gewogen cijfers)**

	participatie in sporten %					tijd in een schoolweek voor sporten <sup>a</sup>				
	1990	1992	1994	1996	1999	1990	1992	1994	1996	1999
<b>geslacht</b>										
jongen	74	75	76	79	79	5,4	4,6	5,2	4,8	5,2
meisje	73	70	72	73	75	4,3	3,6	4,1	4,0	4,5
<b>etniciteit</b>										
autochtoon	–	74	74	78	78	–	4,2	4,7	4,5	4,7
niet-westers										
allochtoon	–	63	68	65	65	–	3,6	4,5	4,1	5,4
westers allochtoon	–	69	75	69	72	–	4,2	4,7	4,4	5,2
<b>totaal</b>	<b>74</b>	<b>73</b>	<b>74</b>	<b>76</b>	<b>77</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>4,8</b>

– = geen gegevens bekend

a Gemiddelde tijd die de scholieren die sporten hieraan in een normale schoolweek besteden.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'90-'99)

Uit de cijfers komt tevens naar voren dat allochtone scholieren minder aan sport doen dan autochtonen. Veel gemeenten proberen in het kader van het lokaal jeugdbeleid de deelname aan sport te stimuleren, zowel in georganiseerd verband als in ongeorganiseerd (buurt)verband. Het verhogen van de sportparticipatie van de allochtone jongeren is daarbij een van de aandachtspunten (Gilsing et al. 2000). In de jaren negentig is de deelname van allochtone leerlingen aan sport toegenomen, maar de lagere participatie in vergelijking met de autochtonen is hardnekkig gebleken. De allochtonen die wel aan sport doen, zijn er overigens meer tijd aan gaan besteden, inmiddels zelfs meer dan de autochtonen.

Er is verder een opmerkelijk verschil in sportparticipatie naar schooltype: hoe hoger het schooltype, des te hoger de participatie. In 1999 doet 71% van de lbo/(i)vbo'ers aan sport en dit loopt op tot 80% bij vwo'ers (niet in tabel). Ook dat verschil is in de tijd redelijk stabiel. Overigens doen leerlingen in de eerste leerjaren, ongeacht het schooltype, meer aan sport dan leerlingen in de hoogste leerjaren.

### 8.5.3 Buitenschoolse verplichtingen van verschillende groepen leerlingen

Scholieren besteden een deel van hun vrije tijd aan buitenschoolse activiteiten die min of meer als verplichtingen kunnen worden beschouwd. Ze hebben bijbaantjes, helpen hun ouders in het huishouden en doen daarnaast ook vrijwilligerswerk. In tabel 8.13 wordt zichtbaar welke groepen leerlingen in 1999 meer of minder tijd aan deze verplichtingen besteden. De geconstateerde verschillen tussen groepen zijn op één uitzondering na volgens verwachting.

**Tabel 8.13 Buitenschoolse verplichtingen van leerlingen in het voortgezet onderwijs, naar geslacht, etniciteit, leeftijd en schooltype, gecorrigeerd voor die kenmerken,<sup>a</sup> 1999**

	baantjes	helpen in huishouden	vrijwilligerswerk
<b>geslacht</b>			
jongen	3,8	1,4	0,4
meisje	3,4	2,3	0,4
<b>eticiteit</b>			
autochtoon	3,7	1,7	0,4
niet-westers allochtoon	3,0	2,8	0,4
westers allochtoon	3,2	2,5	0,4
<b>leeftijdsklasse</b>			
12-15 jaar	3,0	1,8	0,4
≥ 16 jaar	6,2	2,2	0,5
<b>schooltype</b>			
(i)vbo	4,9	2,1	0,7
vmbo	3,4	2,1	0,7
mavo	4,1	2,0	0,4
havo	3,9	1,8	0,3
vwo	3,3	1,7	0,2
brugklas	2,3	1,7	0,3
<b>totaal</b>	<b>3,9</b>	<b>1,9</b>	<b>0,4</b>
<b>bèta</b>			
geslacht	0,04	0,17	0,02
eticiteit	0,05	0,16	0,01
leeftijd	0,27	0,06	0,02
schooltype	0,15	0,06	0,10

a Significante verschillen zijn gekleurd en cursief.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'99)

Leeftijd is het voornaamste kenmerk dat verschillen verklaart tussen groepen leerlingen in het hebben van bijbaantjes. Hoe ouder men is, des te meer tijd wordt eraan besteed. Dat is verklaarbaar uit de leeftijdsrestricties op het werken door jongeren. Kinderen

jonger dan 16 jaar mogen in beginsel geen arbeid verrichten, maar vanaf 13 jaar mogen zij wel wat lichte karweitjes uitvoeren, zoals folders rondbrengen; vanaf 15 jaar mogen ze onder andere buiten schooltijd kranten bezorgen (Wittebrood en Keuzenkamp 2000).

Verder besteden leerlingen in de lagere schooltypen, autochtonen en jongens meer tijd aan bijbaantjes. Voor allochtonen en meisjes geldt daarentegen dat ze meer helpen in het huishouden. Leerlingen in de lagere schooltypen geven meer tijd op voor vrijwilligerswerk. Dat laatste is een onverwachte uitkomst en roept de vraag op wat deze leerlingen daaronder hebben begrepen.

### *Scholieren en bijbaantjes in de jaren negentig*

In de loop van de jaren negentig hebben steeds meer leerlingen in de bovenbouw een bijbaantje genomen, en deze stijging gaat op voor elk schooltype. In 1999 werkt van de onderbouw ongeveer de helft een paar uur per week, en van de bovenbouw ongeveer driekwart. Ter vergelijking: in 1992 bedroeg de participatie respectievelijk minder dan de helft en tweederde van die leerlingen.

Het toenemen van werken door deze groep leerlingen wordt wel in verband gebracht met een gestegen behoefte aan geld bij de hedendaagse jeugd. Geld dat nodig is voor uitgaan en materiële behoeften als mobieltjes, cd's, computerspelletjes en dergelijke (NIBUD 2000), en wellicht voor immateriële behoeften als grotere financiële zelfstandigheid ten opzichte van de ouders (Wittebrood en Keuzenkamp 2000).

Van degenen met bijbaantjes valt op dat de leerlingen in het (i)vbo altijd al veel tijd daaraan hebben besteed (7 tot 8 uur per week), terwijl de vwo'ers er weliswaar in de loop van de jaren negentig meer tijd aan zijn gaan besteden, maar nog steeds minder lang werken dan eerdergenoemde groep (5 tot 6 uur per week). Opmerkelijk is verder dat niet-westerse allochtonen veel minder vaak een bijbaantje hebben (41% in 1999) dan de autochtone scholieren (63%), maar als ze werken dan doen ze dit langer dan gemiddeld (8,7 uur tegen 6,5 gemiddeld).

## *8.6 Schoolprestaties in relatie tot schoolse en buitenschoolse activiteiten*

In tabel 8.14 wordt gezien in hoeverre er een verband bestaat tussen de inzet voor school en het oordeel dat leerlingen geven over hun eigen schoolprestaties vergeleken met die van hun klasgenoten. Slecht of matig presteren kan een gevolg zijn van een relatief geringe inzet voor huiswerk, of het kan juist aanleiding geven tot een relatief hoge inzet. Uit de tabel komt naar voren dat de slechte tot matige presteerders gemiddeld bijna evenveel tijd besteden aan het maken van huiswerk als de voldoende tot goede presteerders. De hoge spreiding in de huiswerkinzet (gemiddelde tijd is 7,1, standaarddeviatie is 4,6 bij 1 vrijheidsgraad) doet vermoeden dat er binnen de groep van slechte presteerders een deel is dat weinig doet, terwijl een ander deel zich juist extra inspant. Een vergelijkbare conclusie dringt zich op bij de goede presteerders: de gemiddelde tijd is hier eveneens 7,1 uur en de standaarddeviatie 4,7 bij 1 vrijheidsgraad. Sommigen zullen kunnen volstaan met weinig uren huiswerk, terwijl anderen veel tijd aan hun huiswerk besteden om goed te kunnen presteren.



**Tabel 8.14 Gemiddelde aantal uren per week besteed door leerlingen in het voortgezet onderwijs aan schoolse activiteiten, naar schoolprestaties in vergelijking met hun klasgenoten, 1996 (gewogen gegevens<sup>a</sup>)**

	huiswerk maken	bijlessen	spijbelen
slechte tot matige schoolprestaties	7,1	0,5	0,5
voldoende tot goede schoolprestaties	7,1	0,3	0,3
<b>totaal</b>	<b>7,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>

a Significante verschillen zijn gekleurd en cursief.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

Leerlingen die vinden dat ze in vergelijking met hun klasgenoten maar matig tot slechte schoolprestaties leveren, besteden wel significant meer tijd aan bijlessen dan scholieren die vinden dat hun schoolprestaties voldoende tot goed zijn. Datzelfde geldt voor de tijd besteed aan spijbelen. Er kan echter, zoals in hoofdstuk 7 al is gezegd, niet worden vastgesteld of de slechtere schoolprestaties de aanleiding vormen voor of juist het gevolg zijn van het spijbelgedrag.

Tabel 8.15 geeft inzicht in het verband tussen de tijdsbesteding aan enkele buitenschoolse activiteiten en de (subjectieve) schoolprestaties van scholieren. Leerlingen die naar eigen zeggen matig tot slecht presteren, besteden significant meer tijd aan uitgaan en bijbaantjes. Mogelijk hebben deze activiteiten inderdaad nadelige effecten op de schoolprestaties. Een causaal verband kan hier echter niet worden vastgesteld.

**Tabel 8.15 Gemiddelde aantal uren per week besteed door leerlingen in het voortgezet onderwijs aan buitenschoolse activiteiten, naar schoolprestaties in vergelijking met hun klasgenoten, 1996 (gewogen gegevens<sup>a</sup>)**

	computeren	uitgaan	sporten	baantjes
slechte tot matige schoolprestaties	1,0	4,6	3,3	3,6
voldoende tot goede schoolprestaties	0,9	3,5	3,4	2,8
<b>totaal</b>	<b>0,9</b>	<b>3,7</b>	<b>3,4</b>	<b>3,0</b>

a Significante verschillen zijn gekleurd en cursief.

Bron: SCP/NIBUD (NSO'96)

Matig tot slechte presteerders blijken iets minder tijd aan sport te besteden (zij het dat het verschil hier niet significant is). Beleidsmakers beschouwen sport als een activiteit met mogelijke positieve effecten op de schoolprestaties. De gegevens in de tabel lijken dit verband enigszins te bevestigen.

De tijd, ten slotte, die scholieren thuis aan de computer doorbrengen houdt geen verband met het oordeel over hun eigen schoolprestaties.

## 8.7 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal in hoeverre de tijdsbesteding van scholieren in de jaren negentig is gewijzigd als gevolg van de in hoofdstuk 3 besproken onderwijskundige vernieuwingen en infrastructurele ingrepen. Op deze vraag kan als gevolg van dataproblemen helaas geen definitief antwoord worden gegeven; er zijn hooguit enige indicaties. Meer inzicht kan worden geboden in verschillen in tijdsbesteding tussen diverse leerlingcategorieën.

### *De hoeveelheid tijd die scholieren aan school besteden nam in de eerste helft van de jaren negentig iets af, om daarna weer toe te nemen*

Uit de beschikbare gegevens komt naar voren dat de tijd die jongeren aan school besteden in de eerste helft van de jaren negentig eerder af- dan toegenomen is. Sindsdien is er sprake van een toenemende tijdsbesteding aan onderwijs (cijfers over 2000). Dat laatste zou te maken kunnen hebben met de invoering van een aantal vernieuwingen in de tweede fase van het voortgezet onderwijs (profielen en studiehuis). Het recent toegenomen tijdsbeslag uit zich in meer lessen en in een hogere deelname aan bijlessen.

### *Meisjes en leerlingen in de hogere schooltypen (havo/vwo) besteden meer tijd aan school*

De hoeveelheid tijd die op school en aan huiswerk wordt besteed, hangt in de eerste plaats samen met het schooltype waarin de leerling zich bevindt. Hoe hoger het schooltype, hoe meer tijd er op school en aan huiswerk wordt besteed. Bij dat alles tonen meisjes over de hele linie meer inzet dan jongens. In de bovenbouw van het havo en vwo wordt er – conform de verwachtingen (studiehuis) – op school meer aan zelfwerkzaamheid gedaan dan in de lagere schooltypen. Allochtone leerlingen besteden meer tijd aan huiswerk en bijlessen.

### *De reistijd is toegenomen maar de afstand tussen huis en school is gelijkgebleven*

De reistijd naar school steeg in de jaren negentig met enkele minuten per enkele reis; dit terwijl de reisafstand gelijk bleef. Dat laatste wekt geen verbazing; als gevolg van het grote aantal nevenvestigingen veranderde er weinig in de bereikbaarheid. De iets langere reistijd kan mogelijk worden verklaard door de toegenomen drukte in het verkeer.

### *Scholieren gaan overwegend per fiets naar school; allochtone leerlingen geven de voorkeur aan het openbaar vervoer*

Bijna 80% van de scholieren gaat met de fiets naar school. In de grote steden wordt veel meer gebruikgemaakt van het openbaar vervoer. Het aanbod aan OV-voorzieningen is er ook groter. Allochtone leerlingen gaan vaker met het openbaar vervoer, en dat is niet alleen omdat ze overwegend in de grote steden woonachtig zijn. Er lijkt ook een zekere etnische voorkeur te bestaan voor die vorm van vervoer. Fietsen is onder de minderheden in ieder geval minder populair.

### *Scholieren zijn in de jaren negentig meer vrije tijd thuis gaan besteden, met name achter de computer*

De tijdsinvestering in lezen en tv-kijken veranderde nauwelijks. Tv-kijken hangt sterk samen met het schooltype; leerlingen uit de lagere schooltypen brengen er de meeste tijd mee door. Meisjes besteden meer tijd aan lezen, jongens meer aan computeren. Die verschillen zijn in de loop van de jaren negentig niet veranderd. Het computergebruik door meisjes is, net als bij jongens, in de loop der jaren toegenomen. Meisjes hebben echter nog steeds een achterstand. Jongens gebruiken de computer veel vaker voor spelletjes; meisjes gebruiken de computer vooral voor taken in verband met school.

### *De participatie van scholieren in sommige activiteiten buitenshuis is in de jaren negentig eveneens toegenomen*

Meer leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn gaan sporten; leerlingen in de hogere schooltypen, jongens en autochtonen vaker dan de anderen. Sportende allochtonen zijn in de jaren negentig meer tijd daaraan gaan besteden, meer zelfs dan sportende autochtonen.

Scholieren hebben ook vaker bijbaantjes genomen, vooral de oudere leerlingen onder hen en leerlingen in de lagere schooltypen. Allochtonen blijven wat bijbaantjes betreft achter op autochtonen.

### *Er is een duidelijk verband tussen schoolprestaties en verschillende vormen van vrijetijdsbesteding*

Leerlingen die, naar eigen zeggen, matige tot slechte schoolprestaties leveren, besteden significant meer tijd aan bijlessen, uitgaan, bijbaantjes en spijbelen. Hoewel er sprake is van een verband, hoeft dat nog niet causaal te zijn. Zeker bij spijbelen is de richting van het verband onzeker. Leveren leerlingen slechtere prestaties omdat ze vaker spijbelen of spijbelen ze meer omdat ze slechte prestaties leveren?

Bij sporten en huiswerk is er geen verband met al dan niet goed presteren. Goede en slechte presteerders doen dat ongeveer even vaak.

## Noten

- 1 De vragenlijst van het NSO'99 wijkt op dit punt af van die van voorgaande onderzoeksjaren, omdat daar in plaats van naar lesuren naar contacturen en zelfwerkuren is gevraagd. Deze wijziging heeft voor de respons en voor de analyses in dat jaar een aantal onoverkomelijke problemen opgeleverd. Hier worden derhalve de gegevens over 1996 gebruikt. Het is niet mogelijk de tijd besteed aan diverse activiteiten op te tellen. De nadruk ligt hier primair op de onderlinge vergelijking van groepen.
- 2 Gegevens over reistijd en vervoermiddel zijn niet beschikbaar voor het meest recente NSO (van 1999). Gegevens over stedelijkheid zijn niet beschikbaar voor eerdere en latere NSO-afleveringen.
- 3 In de scholierenonderzoeken is alleen in 1996 gevraagd welk vervoermiddel wordt gebruikt om naar school te gaan. Een vergelijking in de tijd is hierdoor niet mogelijk. In de Tijdsbestedingsonderzoeken (TBO) is dit wel gevraagd in 1990 en 1995, maar vergelijkingen op grond van achtergrondkenmerken zoals etniciteit zijn daar weer niet mogelijk. In deze paragraaf wordt derhalve gebruikgemaakt van het NSO'96.
- 4 De gegevens voor 1990 ontbreken, omdat de huiswerktijd daar in andere meet-eenheden is gemeten, namelijk in klassen van uren in plaats van uren en minuten in latere jaren.
- 5 In een regressieanalyse met tijd besteed aan bijlessen als afhankelijke variabele en de jaren negentig als onafhankelijke variabele, blijkt dat de bijlestijd in de loop der jaren iets, maar wel significant, is toegenomen (coëfficiënt 0,04;  $p < 0,00$ ).
- 6 Het valt niet uit te sluiten dat de deelname aan huiswerkklussen of het anderszins maken van huiswerk onder begeleiding door een deel van de leerlingen als bijles is beschouwd.
- 7 In het NSO'99 is niet gevraagd naar spijbelen gedurende een normale schoolweek.
- 8 Volgens de tijdsbestedingsgegevens werkte in 1999 78% van de scholieren meer dan 0 uur per week aan een computer. De vraag of men thuis gebruikmaakt van een computer, notebook of laptop wordt daarentegen door 86% van de scholieren met ja beantwoord (NSO'99). Waarschijnlijk gebruikt een deel van deze jongeren slechts sporadisch of alleen in het weekend de computer, waardoor ze in de vragen over daaraan bestede tijd op een doordeweekse dag niet als participanten naar voren komen.
- 9 De vijf meest uitgevoerde activiteiten op de thuiscomputer zijn achtereenvolgens het spelen van spelletjes, werkstukken maken, informatie verzamelen, het schrijven van een brief of verhaal, surfen op internet. De vijf meest uitgevoerde activiteiten op de schoolcomputer zijn achtereenvolgens het verzamelen van informatie, het oefenen van leerstof, het surfen op internet, werkstukken maken en het schrijven van een brief of verhaal (NSO'99).

## Literatuur

Becker en De Wit (2000)

J.W. Becker en J.S.J. de Wit. Secularisatie in de jaren negentig. Kerklidmaatschap, veranderingen in opvattingen en een prognose. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000 (SCP-publicatie 2000/3).

Gilsing et al. (2000)

R. Gilsing, Th. Roes, V. Veldheer en M. Vorthoren. Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000 (Onderzoeksrapport 2000/8).

Inspectie van het onderwijs (2001)

Onderwijsverslag over het jaar 2000. Utrecht: Inspectie van het onderwijs, 2001.

NIBUD (2000)

Bijbaantjes van scholieren. Utrecht: NIBUD, 2000.

Tesser en Iedema (2001)

P.T.M. Tesser en J. Iedema. Rapportage minderheden 2001. Deel I Vorderingen op school. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.

Tesser et al. (1999)

P.T. M. Tesser, J.G.F. Merens en C.S. van Praag, m.m.v. J. Iedema. Rapportage minderheden 1999. Positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1999.

Wittebrood en Keuzenkamp (2000)

K. Wittebrood en S. Keuzenkamp (red.). Rapportage jeugd 2000. Trajecten van jongeren naar zelfstandigheid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.



## 9 Conclusies

H.M. Bronneman-Helmers

### 9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre de problemen die aan de verschillende onderwijsinhoudelijke vernieuwingen en infrastructurele veranderingen ten grondslag lagen, zijn verminderd en in hoeverre de bedoelingen van het beleid zijn gerealiseerd. In de inleiding bij dit rapport is al aangegeven dat zo'n evaluatievraag niet eenvoudig en eenduidig te beantwoorden valt. Vanwege de recente invoering van verschillende vernieuwingen is een echte retrospectieve evaluatie onmogelijk. Toch vallen er op voorhand wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Waar vernieuwingen al wat langer in de praktijk worden beproefd, zijn hardere uitspraken te doen.

Effecten van afzonderlijke beleidsprogramma's vallen moeilijk te isoleren: verschillende innovaties en veranderingen kunnen elkaar versterken, maar ook tegenwerken. Bovendien veranderde in de loop van de jaren negentig ook de omgeving van het onderwijs. De economie trok aan, de arbeidsmarkt werd krappere, de overheid ging haar eigen rol anders definiëren, er werd een aanzet gegeven tot meer marktwerking in het onderwijs, scholen moeten zich meer verantwoorden op het punt van hun resultaten, en ouders zijn mondiger en kritischer geworden; het zijn maar enkele van de ontwikkelingen die het moeilijk maken het geïsoleerde effect van onderwijsinnovaties onomstotelijk vast te stellen.

Desondanks kan op hoofdlijnen wel een aantal conclusies worden geformuleerd. Sommige conclusies kunnen empirisch worden onderbouwd aan de hand van bevindingen uit voorafgaande hoofdstukken, andere zullen eerder gebaseerd zijn op beoordelingen van gezaghebbende instanties als de Inspectie van het onderwijs of de Onderwijsraad, of op publicaties van onderzoeksinstituten of organisaties van betrokkenen. Bij de weergave van de verschillende conclusies zal de hardheid van de bewijsvoering zoveel mogelijk worden aangegeven.

De conclusies zullen worden geordend aan de hand van de belangrijkste problemen die ten grondslag lagen aan de verschillende onderwijsvernieuwingen en infrastructurele veranderingen. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- ongelijkheid en gelijke kansen;
- de aansluitingsproblematiek;
- de positie van het vbo;
- de groei van het aantal leerlingen in zorgvoorzieningen;
- doelmatigheid en kostenbeheersing;
- het nieuwe leren.

Aan het eind van het hoofdstuk zal aan de hand van de vragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd de (voorlopige) balans worden opgemaakt.

## 9.2 Ongelijkheid en gelijke kansen

Er wordt in het onderwijs al vele decennia en vanuit verschillende invalshoeken geprobeerd om de onderwijsongelijkheid tussen leerlingen uit verschillende sociale milieus te verminderen en de gelijke kansen te bevorderen van kinderen uit minder bevoorrechte milieus en uit etnische-minderheidsgroepen. Die aanpak begint al voordat kinderen naar school gaan (de voor- en vroegschoolse educatie) en zet zich voort tijdens de basisschoolperiode (gewichtregeling, onderwijskansenbeleid, brede school). In het voortgezet onderwijs doet zich op het punt van de onderwijsongelijkheid een aantal problemen voor; om die te verminderen zijn er in de afgelopen jaren diverse inhoudelijke vernieuwingen en infrastructurele veranderingen in gang gezet.

### *Een gemeenschappelijke inhoud (de basisvorming) blijkt in de praktijk onmogelijk*

De basisvorming had niet alleen tot doel het niveau van het jeugdonderwijs te verhogen, maar beoogde ook uitstel van de definitieve schoolkeuze te bewerkstelligen door alle leerlingen, ongeacht hun capaciteiten en belangstelling, een gemeenschappelijk inhoudelijk programma (zonder niveaudifferentiatie) aan te bieden. Vijf jaar na de invoering is in de evaluatie van de basisvorming door de Inspectie van het onderwijs vastgesteld dat een gelijk aanbod voor alle leerlingen onwenselijk is. Voor zwakke leerlingen is het programma van vijftien vakken veel te hoog gegrepen, voor slimme leerlingen biedt het te weinig uitdaging. Inmiddels zijn er door de Onderwijsraad voorstellen geformuleerd voor een ingrijpende aanpassing. In de voorstellen wordt het gemeenschappelijke deel van het onderwijsprogramma sterk ingeperkt; bovendien wordt het programma op verschillende niveaus aangeboden. Het kabinet heeft inmiddels met de uitgangspunten van het voorstel ingestemd. Geconcludeerd moet worden dat het doel van een gemeenschappelijke inhoud voor alle leerlingen in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs in de praktijk onhaalbaar is gebleken.

### *Scholengemeenschapsvorming leidt tot enig uitstel van selectie*

Uitstel van het moment van selectie werd begin jaren negentig niet alleen nagestreefd via het aanbieden van een gemeenschappelijke onderwijsinhoud, maar ook door de periode te verlengen waarin kinderen, ongeacht hun capaciteiten, in brede heterogeen samengestelde groepen verblijven. De bedoeling was dat leerlingen tijdens de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs zo lang mogelijk zouden worden opgevangen in brede – meerdere schooltypen omvattende – brugklassen. Om die doelstelling te bereiken werd, tegelijk met de basisvorming, ook een beleid ingezet om de vorming van brede scholengemeenschappen te stimuleren.

In hoofdstuk 5 is aangetoond dat leerlingen aan het eind van de jaren negentig in het eerste leerjaar veel minder in categorale klassen (één schooltype) zitten dan tien jaar daarvoor; daarentegen zitten er ook minder leerlingen in brede (drie of meer



schooltypen omvattende) brugklassen. Twee van de drie leerlingen zitten in het eerste leerjaar in een zogenoemde dakpanklas (met twee schooltypen: vbo/mavo, mavo/havo of havo/vwo).

In veel gevallen duurt de periode van heterogene groepering niet langer dan een jaar. Zat in 1993 van de leerlingen in het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs nog 58% in een heterogene groep, in het tweede leerjaar was dat nog maar 33%.

De schaalvergrotingsoperatie, waarbij categorale scholen werden samengevoegd tot smalle of brede scholengemeenschappen, heeft dus duidelijk effect gehad op het moment waarop leerlingen definitief in een schooltype worden geplaatst. In lijn met de afname van het aantal categorale scholen nam ook het aantal leerlingen af dat al bij de start van het voortgezet onderwijs in een categorale klas terecht komt. In het tweede leerjaar zaten medio jaren negentig twee van de drie leerlingen wel weer in een categorale klas. Als gevolg van de scholengemeenschapsvorming is het definitieve selectiemoment voor een deel van de leerlingen dus met één jaar uitgesteld.

### *Scholengemeenschapsvorming bevordert de sociale integratie nauwelijks*

Het beleid om brede scholengemeenschappen te vormen diende niet alleen een onderwijskundig doel; het was ook de bedoeling dat leerlingen uit verschillende sociale en etnische milieus zoveel mogelijk naar eenzelfde school zouden gaan. Sociale segregatie zou plaats moeten maken voor sociale integratie. Dat doel is blijkens de gegevens uit hoofdstuk 4 maar zeer ten dele bereikt. Leerlingen uit lagere sociale milieus en uit de etnische minderheden, die naar verhouding vaak het vbo bezoeken, bezoeken aan het eind van de jaren negentig nog overwegend categorale vbo-vestigingen of smalle vbo-/mavo-vestigingen. Het percentage vbo-leerlingen dat tezamen met mavo-, havo- en vwo-leerlingen in brede vestigingen verblijft, nam in de tweede helft van de jaren negentig maar in beperkte mate toe (van iets meer dan 20% tot bijna 30%). De scholengemeenschapsvorming heeft dus maar betrekkelijk weinig bijgedragen aan de sociale integratie van leerlingen uit lagere sociale en etnische milieus.

### *Sociale stijging via de avo-route sterk afgenomen*

Met de invoering van de Mammoetwet in 1968 ontstonden er in het onderwijsbestel maar liefst drie niveaus van algemeen voortgezet onderwijs – indien het gymnasium als apart niveau wordt aangemerkt zelfs vier. Kenmerkend voor de verschillende schooltypen is dat er sprake is van een grote overeenkomst in onderwijshoudens, en dat alleen het niveau waarop deze worden aangeboden verschilt. Het vwo is de hoogste standaard; het havo is een eenvoudiger variant van het vwo en het mavo weer een eenvoudiger variant van het havo. Die inhoudelijke gelijkenis vergemakkelijkt de overstap van het ene naar het andere schooltype. In de jaren zeventig en tachtig vond de sociale stijging in het onderwijs dan ook vooral langs de weg van het algemeen vormend onderwijs plaats: een deel van de mavo-gediplomeerden stroomde door naar het havo; een deel van de havo-gediplomeerden vervolgde zijn schoolloopbaan in het vwo. Van die opklimroute door het algemeen voortgezet onderwijs hebben in die jaren met name leerlingen uit de maatschappelijke middengroepen geprofiteerd.

In de jaren negentig is het doorstroompatroon sterk gewijzigd. Uit de in hoofdstuk 5 gepresenteerde gegevens blijkt dat aan het eind van de jaren negentig nog maar iets meer dan 10% van de mavo-gediplomeerden de overstap maakte naar het havo. Aan het begin van de jaren negentig was dat nog bijna 20%; in 1977 maakte maar liefst 35% van de mavisten van die mogelijkheid gebruik. De doorstroom van het mavo naar het havo is in de jaren negentig dus gehalveerd. Ook de overstap van het havo naar het vwo is in de loop van de jaren negentig sterk in omvang afgenomen: van bijna 20% tot 7%. Beide ontwikkelingen zijn door introductie van de vernieuwde tweede fase versterkt. Er lijkt duidelijk sprake te zijn van een 'tweede fase'-effect. Toch is dat waarschijnlijk niet de enige oorzaak. Leerlingen met een havo-potentieel worden als gevolg van het grotere aantal scholengemeenschappen al in het tweede of derde leerjaar in een havo-klas geplaatst. Iets soortgelijks geldt voor vwo-leerlingen. Toen er nog overwegend categorale mavo-scholen waren, werd er meestal pas na het behalen van het mavo-diploma overgestapt naar een andere school. De terugloop van het percentage mavo-leerlingen in leerjaar 3 (van een op de drie leerlingen naar een op de vier in leerjaar 3) bevestigt deze trend. De betere mavo-leerling gaat al in de onderbouw naar het havo; de zwakke mavo-leerling stroomt in de eerste leerjaren af naar het vbo.

Sociale stijging vindt anno 2002 veel meer plaats via de route van het beroeps-onderwijs. De meeste mavo-gediplomeerden vervolgen hun schoolloopbaan in het middelbaar beroepsonderwijs, om daarna eventueel de overstap naar het hbo te maken.

### *Onderwijsongelijkheid verminderde niet in de jaren negentig*

De kansenongelijkheid in het voortgezet onderwijs wordt in de regel afgemeten aan de verdeling van leerlingen uit verschillende herkomstmilieus over de verschillende schooltypen. Indien er sprake is van evenredige deelname – als er uit lagere sociale milieus of allochtone groeperingen procentueel evenveel leerlingen doorstromen naar het havo of vwo als uit hogere of autochtone herkomstmilieus – is de gelijke-kansen-doelstelling bereikt.

In onderzoek naar kansenongelijkheid wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen een *primair effect* van het milieu van herkomst (de verdeling van leerlingen uit diverse milieus over de verschillende schooltypen) en een *secundair effect* (dat zich manifesteert indien kinderen uit lagere sociale milieus bij een bepaald prestatieniveau in een lager schooltype terecht komen dan vergelijkbaar presterende leerlingen uit hogere milieus). Indien beide effecten worden opgeteld, ontstaat een beeld van het totale effect van het milieu van herkomst.

Hoewel het secundaire effect bij de overgang van het basis- naar voortgezet onderwijs in de afgelopen decennia is verminderd, is er nog altijd sprake van een aanzienlijke invloed van het milieu van herkomst. Van kinderen met hoger opgeleide ouders volgt ruim de helft (hoogst opgeleide ouder heeft hbo-niveau) tot driekwart (hoogst opgeleide ouder heeft academisch niveau) een havo- of vwo-opleiding. Daarentegen zijn kinderen van laagopgeleide ouders maar mondjesmaat in het havo en vwo vertegenwoordigd: 13% indien de hoogst opgeleide ouder niet meer dan basisonderwijs heeft

en 17% indien de hoogst opgeleide ouder het lbo of mavo heeft voltooid. Kinderen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond gaan in meerderheid (60%) naar het vbo en weten maar zelden tot het havo of vwo door te dringen (12%).

### *Invloed van het herkomstmilieu loopt steeds meer via het prestatieniveau*

Het totale effect van het milieu van herkomst verminderde sinds de jaren zestig vooral dankzij een afname van het secundaire effect. In de jaren zeventig en tachtig was die afname minder duidelijk. De invoering van de basisvorming in de jaren negentig heeft de afname niet doen toenemen; eerder lijkt de invloed van het herkomstmilieu op de bereikte onderwijspositie in het derde leerjaar iets te zijn toegenomen. Met name het effect van het opleidingsniveau van de ouders nam toe.

Het secundaire effect van het milieu van herkomst is echter maar voor een klein deel verantwoordelijk voor de ongelijke deelname in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs. In het verdere verloop van de schoolloopbaan neemt de ongelijkheid verder toe. Dat laatste geldt voor leerlingen die in 1993 aan het voortgezet onderwijs begonnen sterker dan voor starters in 1989. Er lijkt zich, al met al, in de jaren negentig eerder een toename van milieu-invloeden te hebben voorgedaan dan een afname.

### *Verschuiving van gelijke kansen naar individuele prestaties en autonomie*

In het afgelopen decennium deed zich een duidelijke accentverschuiving voor in het belang dat gehecht wordt aan drie belangrijke waarden in het voortgezet onderwijs: het streven naar gelijke kansen voor leerlingen uit verschillende sociale of etnische groepen, het belang van individuele verdienste of prestatie, en de waarde die gehecht wordt aan autonomie van het gezin of van de individuele leerling. Tussen die drie waarden bestaat een zekere spanning. Er is feitelijk sprake van een trilemma, in de zin dat de drie waarden niet tegelijkertijd volledig kunnen worden nagestreefd. Een gelijktijdige versterking van het accent op verdienste en op individuele autonomie gaat ten koste van de gelijke kansen. Het realiseren van zowel gelijke kansen als hoge prestaties is eigenlijk onmogelijk zonder beperkingen aan te brengen in de sfeer van de individuele autonomie. De verschillende keuzes die in dit trilemma kunnen worden gemaakt, vallen wellicht te illustreren aan de hand van de reacties van scholen en leraren op de problemen in de bovenbouw van het havo. Omdat veel havo-leerlingen moeite hebben met zelfstandig leren en het opbrengen van de nodige zelfdiscipline, gaan sommige scholen over tot substantiële inperking van de eerder toegekende autonomie, omwille van de prestaties en de kansen van leerlingen op het behalen van een diploma. Andere scholen leggen het accent juist op autonomie en prestaties, en selecteren hun leerlingen aan het eind van het derde leerjaar op zelfstandigheid en zelfdiscipline. Dat laatste gaat ten koste van de gelijke kansen.

De nadruk op gelijke kansen, die in de voorafgaande decennia zo dominant aanwezig was, verminderde in de jaren negentig; individuele prestaties en autonomie voor de individuele deelnemer wonnen aan belang. Die accentverschuiving hangt in belangrijke mate samen met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen: de grotere

mondigheid van burgers, de voortgaande individualisering, de toegenomen zelfstandigheid van jongeren, de invloed van de informatie- en communicatietechnologie, de toenemende pluriformiteit, een terugtrekkende overheid en het toegenomen belang van economische waarden (marktwerking, resultaatgerichtheid, praktisch nut).

### 9.3 De aansluitingsproblematiek

Als gevolg van zijn schakelpositie tussen basisonderwijs en beroeps- en hoger onderwijs wordt het voortgezet onderwijs zowel aan de invoer- als aan de uitvoerkant met aansluitingsproblemen geconfronteerd. Die hebben vooral te maken met verschillen in inhoud en werkwijze tussen de diverse onderwijssectoren.

#### 9.3.1 Aansluitingsproblemen tussen het basis- en voortgezet onderwijs

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat er grote verschillen zijn in onderwijscultuur tussen het basis- en voortgezet onderwijs.

#### *Overgangsproblemen vanwege verschillen in pedagogisch-didactische aanpak*

Het basisonderwijs hanteert een overwegend leerlinggerichte aanpak, waarbij het ontwikkelingsperspectief van het kind centraal staat. Er zijn weliswaar kerndoelen, maar die zijn zo vaag en veelomvattend dat scholen zelf een keuze maken welke doelen wel, en welke niet aan bod komen. Er is bovendien geen duidelijk minimumeindniveau gedefinieerd. Dat alles draagt ertoe bij dat leerlingen met grote verschillen in kennis en vaardigheden het voortgezet onderwijs binnenkomen. Allochtone leerlingen hebben bij de start soms een leerachterstand van twee jaar. Sommige leerlingen hebben veel aan Engels, biologie of grammatica gedaan, andere veel minder.

Het voortgezet onderwijs is veel meer leerstofgericht. De leerstof wordt in belangrijke mate afgeleid van de eindexameneisen. De pedagogische functie van het onderwijs valt, vanwege het grote aantal vakdocenten en de geringe contacttijd per leerling, in het voortgezet onderwijs veel moeilijker te realiseren dan in het basisonderwijs, waar leerlingen gedurende een heel jaar in principe met dezelfde groepsleerkracht te maken hebben. Het maken van huiswerk is in het voortgezet onderwijs minder vrijblijvend dan in het basisonderwijs. De overgang van basis- naar voortgezet onderwijs levert door al die verschillen voor een deel van de leerlingen problemen op.

Scholen voor voortgezet onderwijs hebben de afgelopen jaren allerlei initiatieven genomen om de overgangsproblemen te verminderen: huiswerkvrij onderwijs in het eerste leerjaar, clustering van vakken waardoor het aantal docenten per klas vermindert, intensivering van de leerlingbegeleiding, en mentoraat, om maar enkele voorbeelden te noemen. Van een systematische samenwerking en wederzijdse afstemming tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs is in het algemeen echter geen sprake.

### *Overadvisering bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs toegenomen*

In hoofdstuk 5 is vastgesteld dat het niveau van de schooladviezen die basisscholen meegeven de afgelopen jaren sterker is gestegen dan het prestatieniveau van de leerlingen. Leerlingen komen dus in veel gevallen in een hoger schooltype terecht dan op grond van hun prestatieniveau aan het eind van het basisonderwijs gerechtvaardigd is. Bij allochtone leerlingen nam de overadvisering de afgelopen jaren juist af. Door het verschijnsel van de (twee schooltypen omvattende) dakpanklas (vbo/mavo, mavo/havo, havo/vwo) kan er gedurende het eerste leerjaar worden bezien voor welk schooltype de leerling werkelijk geschikt is. De determinatie en selectie vinden echter in een vrij kort tijdsbestek plaats, en in een problematische leeftijdsfase. De start van de puberteit is de afgelopen decennia duidelijk vervroegd; de eerste tekenen manifesteren zich steeds vaker al in de laatste leerjaren van de basisschool.

### *9.3.2 Aansluitingsproblemen tussen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroeps- en hoger onderwijs*

De overgang tussen het voortgezet onderwijs en het beroeps- of hoger onderwijs gaat eveneens met de nodige problemen gepaard.

#### *Afwachten of de aansluiting verbetert*

Aansluitingsproblemen manifesteren zich hier met name in het vervolgonderwijs. Daar blijkt dat de bagage die leerlingen vanuit het voortgezet onderwijs meekrijgen (kennis, vaardigheden, studiehouding) lang niet altijd toereikend is. De uitval in het eerste studiejaar van het vervolgonderwijs is groot. Soms leidt dat tot voortijdig vertrek uit het onderwijs, vaker tot een overstap naar een andere studierichting of een lager niveau.

De onderwijsvernieuwingen die de afgelopen jaren zijn ingevoerd, zoals de leerwegen in het vmbo, de profielen en het studiehuis in het havo/vwo, waren met name bedoeld om de aansluiting te verbeteren. Daarbij was het in de regel het vervolgonderwijs dat de eisen definieerde. Het is nog te vroeg om vast te stellen of de aansluiting tussen voortgezet onderwijs en vervolgonderwijs door de vernieuwingen is verbeterd. Verleden jaar kwamen de eerste nieuw opgeleide havisten van school; dit jaar zal dat in het vwo het geval zijn. De eerste vmbo-leerlingen zullen pas in 2003 overstappen naar het vervolgonderwijs.

#### *Verschooling en versoepeling van de toelatingseisen in het hoger onderwijs*

In de jaren dat in het voortgezet onderwijs de inhoudelijke vernieuwingen werden voorbereid en ingevoerd, veranderde er ook het nodige in het vervolgonderwijs. Om het rendement te verbeteren werd het hoger onderwijs beter studeerbaar gemaakt. De begeleiding tijdens de eerste studie jaren werd sterk geïntensiveerd. Het onderwijs binnen de universiteiten is de afgelopen jaren een stuk schoolser geworden. Zo'n aanpak staat haaks op de toenemende zelfstandigheid van scholieren in het voortgezet onderwijs.

Universiteiten en hogescholen zijn de afgelopen jaren bovendien hun toelatingseisen gaan versoepelen. Studierichtingen die te maken hebben met teruglopende studenten-aantallen, zoals de technische studies, laten steeds vaker ook studenten toe zonder het vereiste 'natuur en techniek'-profiel. Studierichtingen die opleiden voor beroepen in sectoren met grote tekorten op de arbeidsmarkt (onderwijs, gezondheidszorg) versoepelen hun eisen om meer studenten (en potentiële afgestudeerden) te kunnen opleiden. Het toelatingsbeleid van de afzonderlijke instellingen loopt sterk uiteen: aankomende studenten die bij de ene instelling worden afgewezen, kunnen bij de andere instelling wel terecht. Vooropleidingseisen in het vervolgonderwijs blijken achteraf in de praktijk dus nogal conjunctuurgevoelig te zijn.

#### 9.4 De positie van het vbo

De afgelopen jaren zijn er diverse vernieuwingen ingevoerd met het doel de positie van het voorbereidend beroepsonderwijs te versterken. Het begon begin jaren negentig met een verandering in de functie en naamgeving van het schooltype: lager beroeps-onderwijs (lbo) werd voorbereidend beroepsonderwijs (vbo). Daarmee werd aangegeven dat de functie van het schooltype veranderde van eindonderwijs in voorbereidend onderwijs. Het stimuleren van de vorming van brede scholengemeenschappen was eveneens een poging om het vbo uit zijn isolement te halen. Ook de samenvoeging van mavo en vbo tot vmbo was bedoeld om de positie van het vbo te versterken. Wat leren de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken over de resultaten tot nu toe en de vooruitzichten voor de toekomst?

##### *Van lbo naar vbo: minder praktijk, meer algemene vorming en motivatieproblemen*

De overgang van lbo naar vbo ging gepaard met een andere invulling van het programma in het derde en vierde leerjaar. Beroepskwalificerende praktijkvakken werden vervangen door meer algemeen vormende vakken. De echte beroepspraktijk komt nu pas in het secundair beroepsonderwijs aan bod. Zo'n ontwikkeling is echter niet bevorderlijk voor de motivatie van leerlingen die graag praktijkgericht bezig zijn. Na verloop van tijd werd toegestaan dat er wel enige beroepsoriëntatie werd gegeven. Dat bleek echter vaak onvoldoende om de motivatie van leerlingen te versterken. In de huidige kabinetsperiode is daarom de mogelijkheid geopend om leer-werktrajecten aan te bieden: leerlingen vanaf de leeftijd van 14 jaar krijgen de mogelijkheid om werken en leren te combineren. Er is met dit nieuwe instrument nog onvoldoende ervaring opgedaan om effecten te kunnen vaststellen.

##### *Stagnatie in de afname van de voortijdige uitval zonder diploma*

De daling van de voortijdige uitval uit het onderwijs die zich in de eerste helft van de jaren negentig voltrok, heeft zich in de tweede helft van dat decennium niet voortgezet. Gerekend naar het aantal leerlingen dat jaarlijks in het voortgezet onderwijs van start gaat, bedraagt de voortijdige uitval zonder diploma aan het eind van de jaren negentig ruim 10%. Veel drop-outs zijn afkomstig uit het vbo. De kans op voortijdige uitval is het grootst onder leerlingen met laagopgeleide ouders en onder leerlingen die opgroeien in eenoudergezinnen en in de vier grote steden.

Vier van de tien voortijdig schoolverlaters vervolgen hun schoolloopbaan in het deeltijd-onderwijs; daarbij gaat het om opleidingen in het leerlingwezen of om een combinatie van werken en een bedrijfsopleiding. Of de voortijdig schoolverlaters in het deeltijd-onderwijs alsnog een diploma behalen, is niet helemaal duidelijk. Bekend is dat het rendement in het leerlingwezen laag is (naar schatting niet meer dan 50%). De kans dat een ongediplomeerde leerling uit het vbo in het deeltijdonderwijs alsnog een diploma behaalt, is vermoedelijk niet zo groot.

### *Scholengemeenschapvorming leidt niet tot doorbreking van het isolement van het vbo*

Hoewel het aantal brede scholengemeenschappen sterk toenam, zit de meerderheid (70%) van de vbo-leerlingen aan het eind van de jaren negentig nog in een categorale vbo-vestiging of een smalle vbo/mavo-vestiging, zo blijkt uit de gegevens die in hoofdstuk 4 werden gepresenteerd. De meeste vbo-leerlingen komen in hun vestiging dus niet in aanraking met havo/vwo-leerlingen. Van de havo/vwo-leerlingen zit slechts een kwart in brede vestigingen, waarin zij in aanraking kunnen komen met vbo-leerlingen. De fysieke scheiding tussen vbo-leerlingen en leerlingen uit andere schooltypen is dus nog altijd aanzienlijk.

### *Vbo-leerlingen beleven de school en het onderwijs het minst positief*

Hoewel scholieren over het geheel genomen positief staan ten opzichte van de school en het onderwijs, geldt dat niet voor alle scholieren in dezelfde mate, zo wijzen de gegevens uit die in hoofdstuk 7 werden gepresenteerd. Vbo-leerlingen staan naar verhouding het negatiefst ten opzichte van de school. Leerlingen in categorale (i)vbo-vestigingen scoren daarbij lager op de schaal voor welbevinden dan vbo-leerlingen in een smalle vbo/mavo-vestiging. Voor vwo-scholieren geldt overigens het omgekeerde; zij waarderen de school en het onderwijs het meest positief indien zij een categorale vwo-school (in casu het gymnasium) bezoeken; naarmate de schoolvestiging breder wordt, neemt hun welbevinden op school af.

Vbo-leerlingen maken het meest melding van serieuze problemen met leerkrachten en klasgenoten. Vergeleken met leerlingen uit andere schooltypen piekeren ze minder over hun schoolprestaties; dat komt echter niet doordat ze hun eigen schoolprestaties hoog inschatten. Anders dan leerlingen uit andere schooltypen lopen ze geen risico om naar een lager schooltype af te stromen. Vermoedelijk ligt ook hun ambitieniveau minder hoog.

### *Positie van het mavo belemmert de vmbo-ontwikkeling*

Hoewel de verschillende schoolsoorten inmiddels op schoolniveau overwegend in instellingen met een breed aanbod worden aangeboden, is dat op vestigingsniveau nog geenszins het geval. Zo blijkt in hoofdstuk 4 dat de meerderheid van de vbo-opleidingen nog altijd wordt aangeboden in vestigingen met alleen vbo (40% van de vbo-opleidingen) of in combinatie met alleen mavo (33% van de vbo-opleidingen).



Van het aanbod aan mavo-opleidingen vindt eind jaren negentig nog geen 40% plaats in een brede of smalle vestiging met het vbo. Het merendeel van de mavo-opleidingen is eind jaren negentig op vestigingsniveau categoriaal of ingebed in een avo/vwo-scholengemeenschap. Havo- en vwo-opleidingen zijn veel vaker in een brede avo/vwo- of een zeer brede vbo/avo/vwo-vestiging opgenomen; niet meer dan een kwart van de opleidingen is ondergebracht in een smalle havo/vwo- of een categoriale vwo-vestiging.

De ongelijke inbedding van schoolsoorten heeft te maken met de situatie bij aanvang van de schaalvergrotingsoperatie. Havo- en vwo-opleidingen waren begin jaren negentig al in veel sterkere mate in brede vestigingen opgenomen dan mavo- en vbo-opleidingen. In de loop van het fusieproces is die brede inbedding nog iets verder versterkt door de vorming van zeer brede vbo/avo/vwo-vestigingen. Vbo- en mavo-opleidingen bevonden zich in grote meerderheid in vestigingen met een categoriaal of smal aanbod. De vorming van brede vestigingen heeft daar wel enige verandering in gebracht, maar het verschil met het havo en het vwo is nog altijd aanzienlijk.

Er lijkt zich dus geen ontwikkeling voor te doen waarbij categoriale mavo-opleidingen overwegend in smalle of brede vestigingen met het vbo worden ondergebracht, een ontwikkeling die met het oog op een goede inrichting van het vmbo wenselijk zou zijn.

Hoewel een belangrijk oogmerk van de schaalvergroting was om het vbo uit zijn positie van restonderwijs te halen, is het nog steeds een schooltype waar ouders hun kinderen bij voorkeur niet naartoe sturen. De toegenomen marktwerking in het onderwijs belemmert een verdere integratie van vbo- en mavo-opleidingen in bredere vestigingen. In de concurrentieslag om de havo- en vwo-leerling voelen scholengemeenschappen zich vaak gedwongen om hun vbo-opleidingen, en in mindere mate ook hun mavo-opleidingen, in aparte vestigingen te houden. Deze situatie doet zich overigens vooral in de grote steden voor, waar het vbo voor een groot deel bevolkt wordt door allochtone leerlingen en waar er voor ouders van potentiële havo-/vwo-leerlingen vaak een alternatief is in de vorm van smalle havo/vwo-scholen of categoriale gymnasia.

### *Vooruitzichten voor het vbo niet gunstig*

De invoering van het vmbo zal vermoedelijk geen einde maken aan het negatieve imago van het vbo. Er is nog steeds sprake van een sterke scheiding tussen vbo en mavo. Concurrentie en marktwerking zullen de kloof tussen beide opleidingen eerder vergroten dan verkleinen. Versterking van de positie van het vbo wordt echter niet alleen gehinderd door de afzijdigheid van het mavo. De integratie van zorgleerlingen in het vbo zal de beeldvorming van het schooltype evenmin goed doen. De concentratie van probleemleerlingen wordt er verder door versterkt. De problemen in het vbo die begin jaren negentig ten grondslag lagen aan het advies van de commissie Van Veen zijn sindsdien niet verminderd, maar als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen (concentratie van probleemleerlingen in het vbo) verder vergroot.



## 9.5 De groei van het aantal zorgleerlingen

Zorgleerlingen zijn leerlingen die op school extra ondersteuning nodig hebben om een diploma te kunnen behalen. Die behoefte aan extra zorg kan met diverse problemen samenhangen: met leerachterstanden, maar ook met sociaal-emotionele problemen of gedragsproblemen. De sociale of culturele achtergrond van het gezin waaruit de leerling afkomstig is speelt vaak ook een rol. Voor leerlingen met individuele leer- en gedragsproblemen waren er tot voor kort verschillende voorzieningen: speciaal voortgezet onderwijs voor leerlingen met leer- en opvoedingsproblemen (svo-lom), speciaal voortgezet onderwijs voor moeilijk lerende kinderen (svo-mlk) en individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo). Deze drie voorzieningen zijn in 1998 geïntegreerd in de reguliere wetgeving voor het voortgezet onderwijs (wvo). Ze worden daar gekoppeld aan het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). In de afgelopen jaren werd er zogenoemd *leerwegondersteunend onderwijs* (lwoo) ontwikkeld voor leerlingen die extra steun nodig hebben voor het behalen van een diploma. Dat lwoo komt in de plaats van het ivbo en het svo-lom. Voor leerlingen die zelfs met extra steun geen diploma kunnen behalen, is er het *praktijkonderwijs*. Daarin worden leerlingen via praktijkgericht onderwijs rechtstreeks voorbereid op eenvoudige functies op de arbeidsmarkt. Het praktijkonderwijs bouwt voort op het svo-mlk.

Alleen scholen met een vmbo-aanbod die voorheen individueel onderwijs gaven en scholen die fuseren met svo-lom mogen leerwegondersteunend onderwijs aanbieden; medio 2001 betrof dat ongeveer de helft van alle scholen met een v(m)bo-aanbod. Het omvormingsproces is nog in volle gang.

### *Sterke groei van het aantal leerlingen in zorgvoorzieningen*

In de jaren negentig nam het aantal leerlingen in de verschillende zorgvoorzieningen sterk toe. Terwijl het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs (incl. zorgleerlingen) in de periode 1990-1999 met 5% afnam, steeg het aantal leerlingen in de verschillende zorgvoorzieningen (svo-lom, svo-mlk, ivbo) met 34%.

In 1999 zat ruim 11% van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs (ruim 100.000 leerlingen) in een van de zorgvoorzieningen. Omdat vrijwel alle zorgleerlingen in het vmbo zitten, is hun aandeel daar groter, namelijk 16%.

Uit een aantal lokale onderzoeken blijkt dat de zorgbehoefte (op basis van de nu geldende indicatiecriteria) mogelijk veel groter is (meer dan 30%). Onder de zorgleerlingen is er een oververtegenwoordiging van jongens, oudere leerlingen (d.w.z. leerlingen die in het basisonderwijs een of meer keer zijn blijven zitten) en allochtone leerlingen.

### *De groei kan niet worden toegeschreven aan de vernieuwingen in het voortgezet onderwijs*

De toename van de instroom in de zorgvoorzieningen is niet afkomstig uit het voortgezet onderwijs zelf, zo leren de gegevens die in hoofdstuk 6 werden gepresenteerd.

In de jaren negentig nam het percentage leerlingen dat uit de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs afkomstig is zelfs sterk af (een halvering van 10% naar 5%). Bijna driekwart van de zorgleerlingen komt uit het primair onderwijs. Daarbij valt op dat er steeds meer leerlingen rechtstreeks uit het reguliere basisonderwijs komen, terwijl de instroom vanuit het speciaal basisonderwijs afneemt. Die verschuiving doet zich met name sinds 1996 voor en hangt vermoedelijk samen met het 'weer samen naar school'-beleid in het primair onderwijs, dat als doel heeft minder kinderen te verwijzen naar het speciaal onderwijs en hen met extra ondersteuning op te vangen in het gewone basisonderwijs. Kennelijk worden deze leerlingen in het basisonderwijs niet zodanig ondersteund dat ze het voortgezet onderwijs vervolgens zonder extra zorg kunnen volgen.

Het percentage leerlingen dat de zorgvoorzieningen van buiten het onderwijs (o.a. uit het buitenland) instroomt, nam eveneens toe, zij het niet zozeer in relatieve zin, als wel in absolute aantallen. Het aantal zorgleerlingen dat eerder geen onderwijs volgde groeide met maar liefst 37%.

### *De groei zal de komende jaren versterkt doorzetten*

De komende jaren zal het aantal zorgleerlingen naar verwachting verder toenemen. Daarvoor zijn zowel onderwijsexterne als onderwijsinterne factoren verantwoordelijk.

Het aantal jongeren in de leeftijdsgroep van het vmbo (12 t/m 16 jaar) neemt tussen 2000 en 2009 met 8% toe. Dat kan als een ondergrens voor de groei worden gezien. De feitelijke groei zal vermoedelijk groter zijn. In de jaren negentig nam het aandeel allochtone leerlingen (met leerlinggewicht 1,9) in het basisonderwijs met 28% toe. Die groei manifesteert zich de komende jaren in het voortgezet onderwijs. Een belangrijk deel van deze leerlingen verlaat de basisschool met aanzienlijke leerachterstanden. Een tweede groeifactor, waarvan de omvang onzekerder is, wordt gevormd door de instroom van leerlingen uit het buitenland. In demografisch opzicht is er dus sprake van een dubbele groei: meer leerlingen, waaronder bovendien meer potentiële zorgleerlingen.

### *Uiteenlopende onderwijsexterne ontwikkelingen spelen een rol*

Naast demografische ontwikkelingen spelen ook andere factoren een rol. Zo is er bijvoorbeeld sprake van een toename van het aantal kinderen dat als gevolg van complicaties tijdens zwangerschap of geboorte te vroeg wordt geboren. De hoge leeftijd (ruim 29 jaar) waarop Nederlandse vrouwen hun eerste kind krijgen, vormt in dit verband een risicofactor. Uit onderzoek is bekend dat 45% van de vroeggeboren kinderen op 10-jarige leeftijd een of meer lichamelijke beperkingen heeft en 21% het speciaal onderwijs bezoekt. Op 14-jarige leeftijd bezoekt 27% een school voor voortgezet speciaal of individueel onderwijs, terwijl dat voor minder dan 5% van de hele leeftijdsgroep geldt. In 1993 werden er 9,6 per 1.000 kinderen te vroeg geboren (dat wil zeggen na een zwangerschapsduur van minder dan 32 weken en/of met een geboortegewicht onder de 1.500 gram); tien jaar eerder waren dat er nog 8,4 op de 1.000. Ondanks de toename draagt deze factor maar in zeer beperkte mate bij aan de zorgvraag: het gaat om minder dan 2.000 kinderen per jaar.

Een deel van de jongeren heeft een ernstige (2%) of minder ernstige (4%) vorm van adhd; dit is een grotendeels genetisch bepaalde stoornis die concentratieproblemen, overbeweeglijkheid en impulsiviteit met zich meebrengt. In het onderwijs kan dit leiden tot een behoefte aan extra zorg. Bij adolescenten nemen de problemen vaak wat af. Dat neemt niet weg dat bijna de helft van de adhd-jongeren in de leeftijdsfase van het voortgezet onderwijs min of meer ernstige gedragsstoornissen vertoont. De diagnostiek en behandelmethoden zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen, niet alleen in het geval van adhd, maar ook bij dyslexie.

Gezins- en opvoedingsproblemen spelen eveneens een rol. Kinderen van gescheiden alleenstaande ouders vormen een risicogroep. Het aantal eenoudergezinnen neemt de laatste paar jaar weer toe.

Afgaande op het gebruik van de jeugdhulpverlening is er sprake van een toenemende sociaal-emotionele problematiek bij jongeren. Veel cliënten van de jeugdhulpverlening volgen een vorm van speciaal onderwijs.

De verschillende onderwijsexterne ontwikkelingen liggen voor een deel in elkaars verlengde en kunnen elkaar bovendien ook versterken. Onduidelijk is in hoeverre er nu feitelijk sprake is van een toename van problemen; mogelijk leveren de toegenomen kennis, de betere diagnostiek, de uitbreiding in behandelmethoden en de groeiende maatschappelijke gevoeligheid voor problemen en stoornissen een betere verklaring voor de groeiende zorgvraag.

### *Ook onderwijsinterne factoren dragen bij aan de groei*

Naast onderwijsexterne dragen ook onderwijsinterne factoren bij aan de voortgaande groei van het aantal zorgleerlingen. In dat verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de verbeterde signalering van problemen in het basisonderwijs; een verbetering die overigens nog niet gepaard is gegaan met een betere behandeling van problemen.

Een andere factor zijn de steeds hogere eisen die in het onderwijs aan de leerlingen worden gesteld: eisen op het punt van de eigen verantwoordelijkheid, zelfstandigheid en sociale competentie. De zwaardere exameneisen in het vmbo zullen mogelijk ook een extra hulpvraag oproepen. Een recente groeibevorderende factor is gelegen in de nieuwe toelatingssystematiek voor het leerwegondersteunend onderwijs. Toelating is afhankelijk van een aantal criteria, te weten cognitieve capaciteiten (IQ), leerachterstand op het terrein van rekenen en lezen, en het sociaal-emotioneel functioneren. Omdat scholen voor een geïndiceerde leerling een veel hogere rijksbijdrage krijgen dan voor een niet-geïndiceerde leerling (70% meer), hebben scholen er alle belang bij leerlingen massaal te laten testen. De indicatiesystematiek, die bedoeld was om de groei van het aantal zorgleerlingen enigszins in te perken, leidt in de praktijk dus juist tot een toename van het aantal zorgleerlingen.

### *Kostenbeheersing onder druk door de groeiende zorgvraag*

Een belangrijke reden voor de integratie van zorgleerlingen in het reguliere onderwijs was kostenbeheersing. Uit het primair onderwijs is bekend dat gescheiden systemen voor regulier en speciaal onderwijs de groei van het aantal zorgleerlingen bevorderen.

Door integratie van de zorg in het reguliere onderwijs en door een indicatiesysteem te hanteren zou de groei moeten afnemen. Vooralsnog gebeurt dat niet, integendeel. Ramingen van het aantal zorgleerlingen worden inmiddels jaarlijks in opwaartse richting bijgesteld.

Er zijn in principe twee manieren om de kostenstijging te beperken: aanscherpen van de criteria of verlaging van de extra uitgaven per zorgleerling. Er liggen inmiddels enkele voorstellen om de indicatiecriteria aan te scherpen.

### *Nog geen goed antwoord op de groeiende behoefte aan zorg*

In de dagelijkse onderwijspraktijk is men nog volop op zoek naar goede oplossingen voor de gedifferentieerde leerbehoeften van de buitengewoon heterogene groep zorgleerlingen. De onderwijskundige en pedagogische aanpak in het vmbo is in het algemeen nog onvoldoende afgestemd op de groep cognitief zwakke leerlingen die in sociaal-emotioneel opzicht met de nodige problemen kampt en bovendien vaak ook via hun gedrag problemen oproept. Vbo-leerlingen, waaronder veel zorgleerlingen, scoren naar eigen zeggen laag op de verschillende indicatoren voor schoolbeleving. De basisvorming is voor hen in intellectueel opzicht veel te hoog gegrepen en sluit inhoudelijk ook niet goed aan bij hun behoefte aan praktische vaardigheden die binnen afzienbare termijn uitzicht bieden op werk in de beroepspraktijk. De situatie in dit type onderwijs wordt bovendien ernstig bemoeilijkt doordat het aantal vacatures in vmbo- en svo-lom-scholen met veel (allochtone) achterstandsl leerlingen veel hoger ligt dan in de rest van het voortgezet onderwijs. Er zal dus nog het nodige moeten gebeuren om de groeiende groep zorgleerlingen daadwerkelijk uitzicht te geven op een succesvolle school- en beroepsloopbaan.

### *9.6 Doelmatigheid en kostenbeheersing*

In hoofdstuk 3 is geconstateerd dat de overheid in de jaren negentig op verschillende manieren heeft geprobeerd om de uitgaven beter in de hand te houden en de doelmatigheid van het onderwijs te vergroten. Een van de manieren om de doelmatigheid te vergroten is schaalvergroting. In het voortgezet onderwijs werden kleine categorale scholen samengevoegd tot grotere (brede) scholengemeenschappen. Bezuinigen was in het voortgezet onderwijs geen doelstelling. Vorming van brede scholengemeenschappen was in de eerste plaats nodig om de doelstellingen van de basisvorming te kunnen realiseren. Schaalvergroting was ook nodig om scholen voldoende draagvlak te geven voor het voeren van een eigen beleid. Door de introductie van lumpsum-bekostiging kregen scholen daadwerkelijk meer vrijheid bij de besteding van hun middelen.

Een tweede manier om de overheidsuitgaven te beheersen werd gevonden in het vergroten van de doelmatigheid van leerwegen door het onderwijs. In de loop van de jaren zeventig en tachtig waren verschijnselen als stapelen van opleidingen (mavo-havo, havo-vwo) en het maken van omwegen door het onderwijsbestel (bv. mavo-havo-mbo)

sterk toegenomen. Stapelingen en omwegen zijn echter relatief kostbaar. Daarom werd begin jaren negentig een beleid in gang gezet om leerlingen eerder in de schoolloopbaan 'op de juiste plaats' te laten terechtkomen. Vervolgens werd met de introductie van leerwegen in het vmbo en profielen in het havo/vwo de inhoudelijke aansluiting tussen het voortgezet onderwijs en het vervolgonderwijs verbeterd.

Een derde manier van kostenbeheersing was verblijfsduurbepering. Bij de invoering van de basisvorming werd bepaald dat voor de eerste fase van het voortgezet onderwijs (de vierjarige vbo- en mavo-opleidingen en de eerste drie leerjaren van het havo/vwo) een maximale verblijfsduur van vijf jaar zou gelden. Scholen krijgen een vbo- of mavo-scholier voor maximaal vijf jaar bekostigd.

### *De omvang van scholen nam sterk toe; het gemiddelde aantal leerlingen per vestiging steeg echter veel minder*

Het vorige decennium stond nagenoeg volledig in het teken van schaalvergroting en de vorming van (brede) scholengemeenschappen. Het schaalvergrotingsbeleid stamt overigens al uit de jaren tachtig. Het aantal leerlingen liep in die jaren vanwege demografische ontwikkelingen sterk terug, waardoor de scholen steeds kleiner werden. Een in 1983 ingezette poging tot herstructurering en fusie (de zgn. Hefvo-operatie) mislukte. Aan het eind van de jaren tachtig was het aantal scholen met slechts 13% afgenomen, een daling die gelijk was aan de daling van het leerlingenaantal, zodat de gemiddelde schoolgrootte uiteindelijk ongewijzigd bleef. Aan het eind van de jaren tachtig was het merendeel van de scholen (60%) nog categoriaal (scholen met slechts één schoolsoort binnen haar muren, vooral mavo-scholen).

Het schaalvergrotingsbeleid dat in de jaren negentig werd ingezet, heeft het scholenlandschap aanzienlijk veranderd. Tussen 1992 en 1999 nam het aantal scholen in het voortgezet onderwijs af van ruim 1.400 tot iets meer dan 600. Het percentage categoriale scholen nam in die periode af van 55 tot 20. Met name categoriale mavo- en vbo-scholen gingen op in bredere scholengemeenschappen. De categoriale gymnasia wisten als enige hun zelfstandige positie te handhaven. Aan het eind van de jaren negentig was 45% van alle scholen een brede scholengemeenschap, met zowel vbo als mavo, havo en vwo in huis. Ruim een kwart van de scholen is scholengemeenschap voor avo/vwo.

Brede scholengemeenschappen kregen de mogelijkheid om de fuserende scholen als nevenvestigingen te laten voortbestaan. Van die mogelijkheid is ruimschoots gebruikgemaakt. Anno 1999 hadden de ruim 600 scholen bij elkaar maar liefst 475 nevenvestigingen. Het aantal vestigingen van scholen (hoofd- en nevenvestigingen) liep in de jaren negentig dus veel minder terug dan het aantal scholen (van 1.339 in 1993 naar 1.079 in 1999). De omvang van de vestigingen nam dan ook veel minder toe dan de omvang van de scholen: terwijl de omvang van de gemiddelde school bijna verdubbelde, nam de omvang van de gemiddelde vestiging met niet meer dan 20% toe (een toename met 125 leerlingen tot ruim 760 leerlingen). Op vestigingsniveau was de schaalvergroting derhalve een stuk minder ingrijpend dan op schoolniveau. Dat neemt niet weg dat er tussen vestigingen aanzienlijke verschillen in omvang bestaan. Drie op de tien vestigingen telden in 1999 meer dan 1.000 leerlingen;

daarentegen bevat bijna de helft van de vestigingen minder dan 600 leerlingen en eenderde zelfs minder dan 400 leerlingen.

De omvang van een vestiging hangt duidelijk samen met de breedte van het onderwijsaanbod in de vestiging; brede vestigingen met alle schoolsoorten in huis zijn gemiddeld het grootst (ongeveer 1.400 leerlingen), vestigingen met alleen vbo, alleen mavo of met vbo en mavo zijn het kleinst: respectievelijk 486 (vbo), 300 (mavo) en 620 leerlingen (vbo/mavo).

### *Determinatie en selectie: de juiste leerling op de juiste plaats*

De overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs vormt een buitengewoon belangrijk moment in de schoolloopbaan van kinderen. Aan het eind van het basisonderwijs nemen de meeste kinderen deel aan de CITO-eindtoets; deze geeft inzicht in het bereikte prestatieniveau en biedt een indicatie van het meest passende schooltype. Daarnaast geeft de basisschool een advies mee, waarin naast de prestaties ook andere karakteristieken, zoals de werkhouding van het kind en (steeds vaker ook) de verwachtingen van de ouders, zijn verdisconteerd. Het niveau van de adviezen waarmee leerlingen zich bij de poorten van het voortgezet onderwijs melden, nam in de jaren negentig toe. Eind jaren negentig krijgt inmiddels de helft van alle kinderen een havo-advies of hoger (incl. het gemengde mavo/havo-advies). Mede als reactie op de groei van het aantal scholengemeenschappen krijgen steeds meer kinderen een gemengd advies.

Leerlingen worden als gevolg van de scholengemeenschapsvorming minder vaak in een categorale (één schooltype omvattende) klas geplaatst. Aan de andere kant nam ook het percentage leerlingen af dat in brede (drie of meer schooltypen omvattende) brugklassen terechtkomt; begin jaren negentig zat 20% van de leerlingen in zo'n brugklas, tien jaar later nog maar 5%. Eind jaren negentig domineert de (twee schooltypen omvattende) dakpanklas: twee van de drie brugklassers wordt in een dakpanklas geplaatst.

In de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs vindt het proces van determinatie en selectie plaats. In het derde leerjaar zijn de kaarten geschud en is het schooltype waarin de leerling terechtgekomen is, bekend. Uit schoolloopbaangegevens blijkt dat een groot aantal leerlingen uiteindelijk in een lager schooltype terechtkomt dan was geadviseerd. Het aantal kinderen dat een dergelijke afstroom doormaakt ten opzichte van het advies, nam de afgelopen jaren toe. De stijging van de adviezen wordt op die manier weer ten dele gecorrigeerd.

### *Het zittenblijven verminderde; de afstroom nam toe*

Het verschijnsel zittenblijven liep in de jaren negentig sterk terug. Doubleerde aan het begin van de jaren negentig nog zo'n 6% à 7% van de leerlingen in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs, aan het eind van het decennium was dat nog maar 3% à 4%. De daling deed zich met name in de eerste helft van de jaren negentig voor, maar zette in de tweede helft niet door.

De afname van het zittenblijven hangt vermoedelijk gedeeltelijk samen met de verblijfsduurbepanking die in 1993 werd ingevoerd. Die verblijfsduurbepanking houdt in dat scholen een leerling in een vbo- of mavo-opleiding (met een vierjarige cursusduur) voor maximaal vijf jaar bekostigd krijgen. De openbaarmaking van rendementcijfers (waaronder zittenblijven) van individuele scholen kan eveneens een rol hebben gespeeld.

Zittenblijven en af- en opstroom fungeren in principe als communicerende vaten. Het zittenblijfpercentage kan omlaag door leerlingen bij binnenkomst voorzichtig te plaatsen of door ze te bevorderen naar een lager schooltype. Omgekeerd verhoogt een toelating tot een relatief hoog schooltype de kans op zittenblijven.

De vorming van scholengemeenschappen heeft vermoedelijk in belangrijke mate bijgedragen aan de daling van het zittenblijven en de toename van de af- en opstroom in de eerste fase van het voortgezet onderwijs. Leerlingen blijven vaker zitten in scholen waarin ze niet kunnen afstromen naar een lager schooltype; dat zijn met name categorale scholen, maar ook scholen die het gewenste lagere schooltype niet in huis hebben. In scholengemeenschappen stromen leerlingen niet alleen vaker af, maar ook vaker op. In schoolvestigingen met een mogelijkheid om op te stromen naar het vwo zitten meer leerlingen 'boven het advies' dan in een categorale vwo-vestiging.

Hoewel de determinatie en selectie van leerlingen zich vooral in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs voltrekt, wordt er ook in de bovenbouw (vanaf leerjaar 3) nog wel van schooltype gewisseld. De afstroom is er echter veel kleiner dan in de eerste leerjaren. De afstroom is het hoogst in het vwo (rond de 5% van het totaal aantal leerlingen in leerjaar 3, 4 en 5). In de bovenbouw van het havo en mavo bedraagt de afstroom niet meer dan 1,5% à 2%. Opstroom komt in de bovenbouw fase nauwelijks voor. Tussentijdse veranderingen van schooltype gaan in de bovenbouw fase vrijwel uitsluitend in neerwaartse richting.

### *Het stapelen en maken van omwegen nam sterk af*

Opwaartse mobiliteit in het onderwijs vindt vooral plaats door middel van doorstroom van gediplomeerden naar hogere schooltypen. De hiervoor vermelde tussentijdse opstroom binnen het voortgezet onderwijs is in kwantitatieve zin veel minder belangrijk. Het doorstroompatroon van leerlingen is de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd.

De overstap van mavo naar havo, die in 1977 door niet minder dan 35% van de mavo-gediplomeerden werd gemaakt, nam in de jaren tachtig in hoog tempo af: in 1985 stroomde nog een op de vijf mavisten door naar het havo. In het midden van de jaren negentig trad opnieuw een daling in: in 1999 maakte nog maar ruim 10% van de mavisten de overstap naar het havo. De verzwaring van de bovenbouw van het havo (profielen en studiehuis) heeft die ontwikkeling ongetwijfeld beïnvloed.



De doorstroom van havo naar vwo is altijd geringer geweest dan de mavo-havo-doorstroom. Midden jaren zeventig maakte 6% à 7% die overstap, in de jaren tachtig liep dat op tot bijna 19%, om vervolgens, net als bij de mavo-doorstroom, in de jaren negentig sterk af te nemen tot een niveau van 7% in 1999. Ook hier lijkt duidelijk sprake van een 'tweede fase'-effect.

Bij de doorstroom met diploma valt een duidelijke invloed van de schoolstructuur waar te nemen. Mavo-gediplomeerden in brede vestigingen (met havo en vwo) stromen vaker door naar havo en vwo dan leerlingen die een dergelijke mogelijkheid binnen de eigen vestiging niet hebben. Bij het havo is zo'n structureffect afwezig, doordat bijna alle havo-opleidingen deel uitmaken van een vestiging waarin ook vwo aanwezig is.

### *De mavo-havo-doorstroom nam af; de route naar het hbo loopt nu vooral via het mbo*

Hoewel in de jaren tachtig en negentig de doorstroom van mavo-gediplomeerden naar het havo sterk afnam, bleef het hoger onderwijs toch binnen bereik. Het mbo werd een alternatieve route naar het hbo. De mbo-route was in het midden van de jaren negentig al veel belangrijker als toegangsroute naar het hbo dan de havo-route. Van de 100 gediplomeerde mavisten bereiken er 16 het hbo via de mbo-route, terwijl maar 7 op de 100 gediplomeerden daar via het havo aanlandt. Daar staat tegenover dat de kans dat een mavist die voor het havo kiest uiteindelijk doorstroomt naar het hbo, groter is dan de kans op doorstroom bij een keuze voor een mbo-opleiding: via de havo-route is die kans 44%, via de mbo-route 21%. De verschuiving van havo naar mbo lijkt dus niet gunstig voor de doorstroom naar het hbo. Bedacht moet echter worden dat de havo-doorstromer vermoedelijk een ander type leerling is dan de mbo-doorstromer. Mbo'ers zijn bovendien, anders dan havisten, na hun opleiding gekwalificeerd voor een positie op de arbeidsmarkt.

### *Meer zorgleerlingen, maar ook meer leerlingen in havo/vwo*

Er was in de jaren negentig ook sprake van kostenverhogende ontwikkelingen. Ondanks de selectie neemt het aantal leerlingen dat in het derde leerjaar in het havo of vwo aanlandt, toe. Eind jaren negentig zat 35% van de derdeklassers in het havo of het vwo; midden jaren negentig was dat nog maar 27%. Tegelijkertijd groeide echter ook het aantal leerlingen in de zorgvoorzieningen.

Het percentage mavo-leerlingen in het derde leerjaar nam in de jaren negentig af van een op de drie tot een op de vier leerlingen. Het aandeel vbo-leerlingen bleef min of meer stabiel: ongeveer een op de vier. Er tekent zich dus een zekere polarisatie af in de deelname aan het voortgezet onderwijs.



## 9.7 Het nieuwe leren

Er bestaan niet alleen in Nederland, maar wereldwijd uiteenlopende opvattingen over goed onderwijs. Die verschillen stammen al uit het begin van de vorige eeuw. Mensen als John Dewey gebruikten in 1900 al termen als *progressive* en *new education* tegenover het bekende traditionele onderwijs. In Nederland werd door aanhangers van Maria Montessori bezwaar gemaakt tegen de heersende intellectualistische ‘zitluisterschool’. De reformpedagogiek die zich rond de vorige eeuwwisseling manifesteerde, was overwegend gebaseerd op antropologische zienswijzen betreffende de individuele mens. Het kind moest serieus genomen worden bij de vormgeving van het onderwijs-leerproces, en het levensvreemde karakter van de school moest doorbroken worden. Deze ideeën werden in Nederland met name zichtbaar in het lager onderwijs, in de zogenoemde traditionele vernieuwingsscholen, zoals de Montessori- en Jenaplan-scholen, de Vrije Scholen en de Freinet- en Dalton-scholen. Toch heeft de vernieuwingsgedachte hier nooit een hoge vlucht genomen; niet meer dan 10% van de basisscholen werkt volledig volgens de principes van de traditionele vernieuwingsscholen. De idee dat de leerling in het onderwijs meer centraal zou moeten staan, heeft in de afgelopen decennia wel steeds meer aanhang gekregen, met name in het basisonderwijs.

In het voortgezet onderwijs staat van oudsher de leerstof centraal. De eindexamen-eisen werpen hun schaduwen ver vooruit, tot in de eerste leerjaren. Ook in het voortgezet onderwijs zijn er, net als in het basisonderwijs, naast ‘gewone scholen’ traditionele vernieuwingsscholen.

### *Recente pleidooien voor het nieuwe leren komen niet alleen uit het onderwijs, maar ook vanuit de arbeidsmarkt.*

De impuls om iets te doen aan de didactische aanpak in het voortgezet onderwijs kwam begin jaren negentig in de eerste plaats vanuit het onderwijs zelf. Motivatieproblemen in het voortgezet onderwijs werden indertijd op indringende wijze zichtbaar gemaakt in de VPRO televisieserie *Havo-4*. Daaruit kwam een beeld naar voren van saaie lessen en ongeïnteresseerde, calculerende leerlingen. De onderwijsaanpak zou haaks staan op de toegenomen zelfstandigheid van leerlingen. Leerlingen zouden zelf meer verantwoordelijkheid moeten krijgen voor hun eigen schoolloopbaan. Ook vanuit het hoger onderwijs werden klachten geuit. Schoolverlaters uit het havo/vwo zouden over onvoldoende studievoordigheden beschikken om het hoger onderwijs met succes te kunnen doorlopen. Daardoor waren de uitvalpercentages in het hoger onderwijs hoog. Een andere belangrijke overweging achter de didactische vernieuwing was dat na de invoering van de basisvorming in de eerste leerjaren, ook de tweede fase moest worden vernieuwd.

Tevens kwamen er daarnaast steeds meer signalen vanuit de arbeidsmarkt en de beroepenwereld. Als gevolg van allerlei externe ontwikkelingen (globalisering, ICT) veroudert kennis steeds sneller, zo luidt algemeen de diagnose. De arbeidsmarkt vraagt om flexibele werknemers, die in belangrijke mate zelf verantwoordelijkheid dragen

voor hun inzetbaarheid (*employability*). Leerlingen moeten al in het onderwijs leren hoe ze kennis kunnen verwerven en vernieuwen. Zelfstandigheid, individuele verantwoordelijkheid, vaardigheden en competenties werden in de loop van de jaren negentig sleutelwoorden in het nieuwe denken over onderwijs en leren.

### *Het nieuwe leren is niet onomstreden*

De modernisering van de didactische aanpak, zoals die in de studiehuisbenadering wordt beoogd, is niet onomstreden. Er zijn feitelijk twee sterk uiteenlopende visies op goed onderwijs: een 'traditionele' docent- of leerstofgerichte benadering en een 'moderne' of leerlinggerichte benadering. De twee benaderingen hebben totaal verschillende uitgangspunten. Ideaaltypisch kunnen ze als volgt worden geduid.

In de *docent- of leerstofgerichte benadering* staan kennis en vaardigheden centraal. Er is sprake van een kerncurriculum, bestaande uit traditionele vakken met een opklimmende moeilijkheidsgraad. Er ligt een sterke nadruk op de leerinhoud; probleemoplossende vaardigheden en denkvaardigheden worden via de leerinhouden aangeleerd. Leerboeken zijn belangrijk, omdat ze een minimale dekking van de leerstof garanderen. Leerlingen worden geacht te leren wat er onderwezen wordt. Hoewel verschillen in capaciteiten worden erkend, wordt van iedere leerling tenminste een minimaal niveau in kennis en vaardigheden verwacht. Bij leerproblemen wordt gekeken hoe deze kunnen worden verholpen. Er zijn duidelijke gedragsregels. Geschiktheid en leerprestaties worden met behulp van formele en informele toetsen vastgesteld. Die toetsen zijn in toenemende mate gestandaardiseerd. Op het schoolrapport worden cijfers en soms ook scores op gestandaardiseerde toetsen weergegeven. De overgang naar een volgend leerjaar wordt vooral door de leerprestaties bepaald.

In de *leerlinggerichte benadering* is het leren op school afgestemd op de behoeften en belangstelling van de leerling. De inhoud is weinig gestructureerd en bovendien minder belangrijk dan het leerproces. Er is een voorkeur voor integratie van onderwerpen in bredere leergebieden. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij onderwerpen uit de eigen leefwereld van het kind. In theorie is ieder onderwerp geschikt voor het aanleren van probleemoplossende vaardigheden en het ontwikkelen van creativiteit. Er wordt van uitgegaan dat leerlingen het beste leren indien ze geïnteresseerd zijn. Een goede leerattitude is als het ware vanzelfsprekend. Niet iedere leerling hoeft hetzelfde te bereiken. Dat is vanwege de kennisexplosie sowieso niet mogelijk. Daarom is het vooral van belang dat leerlingen leren om te leren, leren om de informatie te vinden die ze nodig hebben en om problemen op te lossen. De oorzaak van leerproblemen wordt in het algemeen gezocht in omstandigheden buiten het onderwijs. Gedragsregels zijn weinig expliciet. Standaarden worden problematisch geacht vanwege de grote verschillen tussen leerlingen. De voorkeur gaat uit naar kwalitatieve en diagnostische toetsen en meer recent ook naar portfolio's. Informatie over de voortgang vindt overwegend in kwalitatieve termen plaats. Zittenblijven wordt schadelijk geacht voor het zelfvertrouwen. Leerlingen blijven uit sociale overwegingen bij hun leeftijdsgroep.

De onderwijspraktijk in het basis- en voortgezet onderwijs laat op dit moment een mengvorm van beide benaderingswijzen zien. Het basisonderwijs is gedurende de afgelopen decennia overwegend leerlinggericht geworden. Ouders en leerlingen met een voorkeur voor een meer leerlinggerichte aanpak in het voortgezet onderwijs konden kiezen voor aparte scholen (Montessori-, Dalton-, Vrije Scholen enzovoort). De in 1998 ingevoerde studiehuisbenadering gaat ervan uit dat de leerlinggerichte aanpak in alle scholen voor voortgezet onderwijs zal worden toegepast.

### *Van kennen en weten naar kunnen en doen*

De afgelopen jaren slonk het belang dat in het onderwijs wordt gehecht aan kennis (kennen en weten), terwijl de aandacht voor praktische vaardigheden (kunnen en doen) sterk toenam. Bij vaardigheden gaat het niet alleen om toepassingsvaardigheden (bv. het maken van een verslag of het spreken van een vreemde taal), maar ook om vakoverstijgende vaardigheden, zoals ‘leren om informatie op te zoeken’ en meer in het algemeen om ‘leren leren’, dat wil zeggen: om vaardigheden om het eigen leerproces zelfstandig te sturen. De toenemende nadruk op vaardigheden en praktisch nut komt niet alleen tot uitdrukking in de inhoud van het onderwijs (kerndoelen en exameneisen), maar manifesteert zich ook via de didactische aanpak.

Uit het wetenschappelijk onderwijs komen de laatste tijd steeds meer kritische geluiden ten aanzien van de thematische, probleemgestuurde benaderingswijze met haar sterke nadruk op praktische vaardigheden. Een commissie die het geschiedenisonderwijs onder de loep nam, pleit voor het aanleren van een gemeenschappelijk chronologisch kader, om op die manier jongeren wat meer historisch besef bij te brengen. Bij de huidige themagewijze aanpak gaat volgens de commissie het chronologisch overzicht verloren (commissie-De Rooy 2001). De Landelijke Vereniging van Neerlandici maakte onlangs bezwaar tegen de overmatige aandacht voor taalvaardigheidstraining (schrijfvaardigheid, argumenteren, presenteren) in het vak Nederlands. De nadruk ligt volgens de vereniging nu veel te veel op het ‘kunnen’ en dat gaat ten koste van het ‘kennen’. Literatuur en taalkunde zijn sterk in de verdrukking geraakt. De culturele functie van het taalonderwijs – weten hoe onze taal zich in de loop der tijd ontwikkeld heeft, het via de literatuur vergroten van het wereldbeeld van leerlingen – is volgens de Neerlandici te veel naar de achtergrond gedrongen (Zuidweg 2001).

### *Nog veel problemen in het studiehuis*

Al kort na de invoering van het studiehuis kwamen de eerste klachten. De studielast voor de leerlingen zou te hoog zijn, niet alleen vanwege de toename van het aantal vakken (profielen), maar ook door het grote aantal uit te voeren praktische opdrachten en werkstukken. Ook docenten klagten over een toegenomen werkdruk. Ze hebben weliswaar minder contacturen, maar meer klassen. Hun administratieve belasting nam sterk toe (maken van programma’s van toetsing en afsluiting, en studiewijzers, bijhouden van vorderingen van individuele leerlingen, bedenken en beoordelen van praktische opdrachten). Docenten van een aantal vakken zijn van mening dat ze te

weinig lesuren hebben om uitleg en instructie te geven. Andere problemen hebben te maken met de schoolorganisatie (minder autonomie voor de docent en meer noodzaak tot overleg) en met verschillen in begeleidingsbehoefte tussen havo- en vwo-leerlingen. Havo-leerlingen moeten meer aan de hand worden genomen dan wel intensiever worden begeleid. Inmiddels is het programma van overheidswege al verschillende malen aangepast. Vermoedelijk zullen het niet de laatste aanpassingen zijn.

### *Individuele verantwoordelijkheid en zelfstandig leren is niet voor alle leerlingen weggelegd*

Veel problemen hangen samen met de idee van het zelfstandig leren. Dat is, zo lijken de ervaringen uit te wijzen, voor een deel van de leerlingen een probleem. Uit recent onderzoek blijkt dat goede vwo-leerlingen zich kunnen uitleven in de vernieuwde tweede fase. Zij krijgen uitdagende opdrachten en kunnen meer in hun eigen tempo werken. Voor hen is het onderwijs minder saai. Zwakkere leerlingen komen echter in de problemen. Voor leerlingen in de middengroep geldt dat ze moeten beschikken over de nodige zelfdiscipline; ze moeten in staat zijn hun eigen leerproces te sturen. Dat laatste levert bij veel leerlingen de nodige problemen op (Veugelers en Zijlstra 2001).

Bij de invoering van het studiehuis werd algemeen aangenomen dat met name allochtone leerlingen erdoor in de knel zouden komen. Dat blijkt maar ten dele het geval. Uit onderzoek van Blom en Severiens komt naar voren dat allochtone leerlingen die de bovenbouw van het havo/vwo weten te bereiken, geleerd hebben zelfstandig te werken. Bovendien zijn ze erg gemotiveerd om hard te werken; hun ouders koesteren hoge verwachtingen. Voor allochtone meisjes betekenen goede schoolresultaten dat ze ook thuis meer ruimte krijgen; voor hen is de school dé weg naar zelfstandigheid. Zelfdiscipline is dus geen probleem. Toch blijken, ondanks alle inspanningen, de resultaten tegen te vallen. Dat komt doordat allochtonen belangrijke hiaten hebben in hun kennis, met name in hun woordenschat (Zuidweg 2002).

De leerlinggerichte werkwijze is echter niet voor alle leerlingen even geschikt. Scholieren met leer- en motivatieproblemen of met weinig zelfdiscipline hebben meer uitleg en sturing door de docent nodig. Een klein deel van deze leerlingen zoekt nu noodgedwongen zijn toevlucht in het particulier onderwijs, waar leerlingen in een zeer gestructureerd programma intensief worden begeleid. Recente publicaties uit de Verenigde Staten laten zien dat in het basisonderwijs de kansen van kinderen uit achterstandsmilieus door een leerlinggerichte aanpak eerder verkleind worden dan vergroot (Chall 2000); de intellectuele ontwikkeling van jongeren zou erdoor worden belemmerd (Ravitch 2000).

## 9.8 Voorlopige balans

### *Veel veranderingen tegelijkertijd; weinig aandacht voor uitvoerbaarheid en interne consistentie*

De rijksoverheid heeft in de jaren negentig van de vorige eeuw in het voortgezet onderwijs tal van veranderingen en vernieuwingen in gang gezet. Sommige ervan zijn inmiddels volledig ingevoerd (basisvorming, schaalvergroting, profielen en studiehuis in de bovenbouw van het havo/vwo), andere vernieuwingen verkeren nog in een invoeringsfase (leerwegen in de bovenbouw van het vmbo, nieuwe zorgstructuur). Het voortgezet onderwijs is er de afgelopen jaren volledig door in beslag genomen. De gevolgen van al die veranderingen zijn nog lang niet duidelijk. Inmiddels hebben eerste ervaringen (evaluatie basisvorming, monitoring tweede fase havo/vwo) aan het licht gebracht dat veel van het beoogde in de praktijk de nodige problemen oproept. Er was in de fase van beleidsvoorbereiding kennelijk onvoldoende aandacht voor de uitvoerbaarheid van de verschillende voornemens. Ook werd niet tijdig onderkend dat sommige vernieuwingen op gespannen voet met elkaar staan. Zo wordt met de profielen een verzwaring van de programma's beoogd, terwijl de studiehuisaanpak erop gericht is dat leerlingen zich veel meer zelfstandig de leerstof eigen maken; dit alles binnen dezelfde tijd en in een context waarin scholen in toenemende mate worden afgerekend op hun resultaat (rendement, examenresultaten).

### *Toch bleef er ook veel bij het oude*

Achteraf gezien is er in de praktijk veel minder veranderd dan vooraf door het beleid was beoogd. De basisvorming is door de scholen beleidsvrij ingevoerd. Wat wettelijk verplicht was (bv. vijftien vakken) werd gerealiseerd, maar al snel voelden scholen zich genoodzaakt om het programma aan te passen aan de mogelijkheden van hun leerlingen (bv. door het schrappen van vakken en kerndoelen in de basisvorming). De beoogde didactische vernieuwing in de eerste leerjaren (toepassing, vaardigheden en samenhang) kwam nauwelijks van de grond. De studiehuisaanpak in de bovenbouw geeft momenteel een nieuwe impuls aan de didactische vernieuwing in de onderbouw.

Ook de schaalvergroting blijkt in haar uitwerking minder ingrijpend dan op papier. Door de fuserende scholen in stand te houden in de vorm van nevenvestigingen, konden de kleinschaligheid van de leeromgeving en de fysieke scheiding van verschillende groepen leerlingen in veel gevallen gehandhaafd blijven.

De oorspronkelijke bedoelingen van de beleidsvernieuwingen zijn in de praktijk, al met al, zoveel mogelijk aan de bestaande toestand aangepast; daarbij speelden niet alleen de mogelijkheden en beperkingen van leerlingen, docenten en de bestaande huisvesting een rol, maar ook de wensen van ouders en de concurrentiepositie van scholen. De komende jaren zal duidelijk worden of vergelijkbare vormen van aanpassing en strategisch gedrag zich ook bij de meer recent in gang gezette vernieuwingen (profielen, studiehuis, vmbo en zorgstructuur) zullen voordoen.

### *Gebrek aan draagvlak voor onderwijsinhoudelijke vernieuwingen*

Het draagvlak voor de verschillende vernieuwingen bleek bij de invoering vaak minder groot dan tijdens het proces van beleidsvoorbereiding was gesuggereerd. Scholen hebben de afgelopen jaren de wensen van het beleid in hoge mate aan de werkelijkheid aangepast. Dat ging wel gepaard met de nodige frustraties. Een belangrijke reden voor de kloof tussen wenselijkheid en werkelijkheid heeft te maken met de wijze waarop onderwijsinhoudelijke vernieuwingen in Nederland worden voorbereid. De overheid stelt zich van oudsher terughoudend op als het gaat om onderwijsinhouden en pedagogisch-didactische werkwijzen. Dat hangt samen met de grondwettelijk vastgelegde ruimte voor (levensbeschouwelijke) pluriformiteit: artikel 23 van de Grondwet, waarin de vrijheid van onderwijs is neergelegd.

Uit angst voor het verwijt van staatspedagogiek legt de overheid de vraag wat er geleerd moet worden in de regel aan externe vakdeskundigen voor. Die komen vanuit hun eigen vakgebied met uitgebreide wensenlijstjes. De verschillende voorstellen worden daarna, meestal zonder duidelijke afweging, tot één curriculum samengevoegd. De methodeontwikkelaars (de auteurs van leerboeken en uitgeverijen) geven vervolgens vaak een maximale invulling aan de curriculum-eisen. De curricula voor de basisvorming en de tweede fase van het voortgezet onderwijs (profielen) kenmerken zich dan ook door overladenheid en gebrek aan samenhang. Het relatieve belang van de verschillende leerstofonderdelen wordt in de praktijk via een omweg bepaald, namelijk door de toetsen- en examenmakers. Zij bepalen via de inhoud van hun toetsen en examens – die op hun beurt weer representeren wat er in de scholen gemiddeld genomen wordt behandeld – wat er uit het brede aanbod uiteindelijk echt wordt aangeboden.

Ook bij de vernieuwingsvoorstellen voor het *hoe* – de pedagogisch-didactische aanpak – bereidden externe deskundigen de plannen voor. Externe adviseurs hebben de neiging ver voor de troepen in het onderwijsveld uit te lopen. Ze zijn, meer dan de gemiddelde docent, gecharmeerd van nieuwe postmoderne ideeën over onderwijs en ‘het nieuwe leren’. Bij de nieuwe werkwijze ligt het accent veel meer op het proces (leren hoe) dan op het product (leren wat). Vaardigheden om kennis te verwerven en actief en zelfstandig te leren worden belangrijker geacht dan kennisoverdracht en het leveren van cognitieve prestaties in de verschillende vakgebieden. Zo’n zienswijze is zeker geen gemeengoed onder de overwegend al wat oudere docenten in de bovenbouw van het havo/vwo.

Voorafgaand aan de invoering van het studiehuis was er nauwelijks sprake van een zakelijk publiek debat. Mogelijke bezwaren tegen ‘het nieuwe leren’ in het studiehuis (van leerstof- en docentgericht onderwijs naar leerlinggericht, activerend en zelfstandig leren) werden als behoudend van de hand gewezen. Sceptici zouden met de rug naar de toekomst staan. Hoewel de nieuwe didactische aanpak – anders dan de nieuwe onderwijsinhouden – niet in de wet is vastgelegd, is ze zeker niet vrijblijvend of optioneel. Examineisen zijn mede op de nieuwe studiehuisaanpak gebaseerd.

Vanwege de grondwettelijke vrijheid van onderwijs is er in Nederland van oudsher weinig publiek debat over de wenselijke inhoud en vormgeving van het onderwijs. Bezwaren en problemen komen vaak pas bij de invoering aan het licht. Het vergt vervolgens een lange periode van aanpassing en frustratie voordat er een goede balans is gevonden tussen wens en werkelijkheid.

### *Zorgen over de gevolgen van schaalvergroting worden niet gedeeld door leerlingen en ouders*

In de media en de politiek worden geregeld zorgen uitgesproken over de negatieve gevolgen van de schaalvergroting in het onderwijs. Grootschaligheid zou ten koste gaan van de onderlinge betrokkenheid en zou de pedagogisch relatie tussen docenten en leerlingen onder druk zetten. Gegevens in hoofdstuk 7 over ontwikkelingen in de subjectieve schoolbeleving van leerlingen ondersteunen deze veronderstellingen niet. In de beleving van middelbare scholieren is er in de jaren negentig betrekkelijk weinig veranderd. De prestatiedruk lijkt wel enigszins te zijn toegenomen – er zijn althans meer leerlingen die aangeven te piekeren over hun schoolprestaties. De schoolbeleving blijkt niet samen te hangen met de schoolstructuur of de schoolgrootte. Het schooltype waarin de leerling zit is veel belangrijker voor de manier waarop hij of zij tegen de school en het onderwijs aankijkt. Leerlingen op categorale (i)vbo-scholen uiten zich het meest negatief over school, leerlingen op een categoriaal vwo het meest positief. Vbo-leerlingen zijn wat positiever over hun school als ze een smalle vbo/mavo-scholengemeenschap bezoeken. Bij havo- en vwo-leerlingen neemt de schoolbeleving af naarmate de breedte van de school toeneemt.

Ouders hechten bij de keuze van een school voor voortgezet onderwijs relatief weinig belang aan de schoolgrootte of het aantal schooltypen binnen het school, zo blijkt uit onderzoek onder ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs, waarover in hoofdstuk 4 werd gerapporteerd. Overwegingen die te maken hebben met de toerusting van de school en de inhoudelijke aanpak worden veel belangrijker gevonden.

De gedachte dat grote en/of brede scholengemeenschappen een minder zorgzaam klimaat zouden bieden, vindt in de empirie evenmin ondersteuning. Ouders met kinderen op grote brede scholengemeenschappen zijn niet ontevredener over de kwaliteit van, bijvoorbeeld, de leerlingbegeleiding dan ouders met kinderen op een smalle of categorale school.

Er is, kortom, duidelijk sprake van een kloof tussen de publieke en politieke discussie aan de ene, en de meningen van ouders en leerlingen aan de andere kant. Het lijkt erop dat de publieke opinie enigszins wordt vertekend door een kleine, maar spraakmakende groep die zich medio jaren negentig heftig, en met succes, heeft verzet tegen opname van hun kleine categorale gymnasium in een brede scholengemeenschap en zich ook nu nog ongemakkelijk voelt bij de grootschaligheid en sociale heterogeniteit van dit type onderwijsinstelling. Tegen de grootschaligheid van sommige categorale gymnasia



– enkele van deze scholen tellen meer dan duizend leerlingen – wordt overigens zelden bezwaar aangetekend. Aan de bezwaren ligt wellicht, naast een zekere nostalgie, ook de vrees voor een dreigende teloorgang van de brede culturele en intellectuele vorming ten grondslag. Leerlingen en docenten op categorale gymnasia hebben duidelijk iets te verliezen bij schaalvergroting. Vwo-leerlingen in categorale vwo-scholen (gymnasia) zijn blijkens de gegevens in hoofdstuk 7 positiever over hun school dan vwo-leerlingen in scholengemeenschappen. Docenten zijn er relatief bevoorrecht omdat ze veel van hun vak kennis aan hun leerlingen kwijt kunnen.

De meeste ouders en leerlingen zijn inmiddels echter vertrouwd geraakt met het fenomeen van de brede scholengemeenschap. Grote scholengemeenschappen slagen er kennelijk goed in te zorgen voor een veilig schoolklimaat, al dan niet via nevenvestigingen. Indien er sprake is van problemen, dan is dat niet zozeer een gevolg van de schoolgrootte, maar meer van de aard van de schoolbevolking. Naarmate een school meer v(m)bo-leerlingen binnen haar muren heeft, waarvan velen, zoals in hoofdstuk 6 is aangegeven, behoefte hebben aan extra zorg of begeleiding in verband met leerachterstanden of gedragsproblemen, neemt de kans op een slecht schoolklimaat toe. Dat geldt met name in de grote steden, waar de omgeving waarin grote scholengemeenschappen gevestigd zijn sowieso gekenmerkt wordt door grotere onveiligheid (vandalisme, drugsgebruik, geweld).

Mogelijk hebben docenten meer problemen met schaalvergroting. Mogelijk, het is in deze studie namelijk niet onderzocht. Veel leraren zijn al geruime tijd in het voortgezet onderwijs werkzaam; een aanzienlijk deel van de docenten is de leeftijd van 50 jaar al enige tijd gepasseerd. Hun werkomgeving is als gevolg van alle fusies in de loop der tijd behoorlijk veranderd. De afstand tot de schoolleiding nam toe en er kwamen meer tussenlagen binnen de schoolorganisatie. Dat laatste biedt weliswaar carrièremogelijkheden, maar brengt ook met zich mee dat er veel meer tijd moet worden besteed aan vergaderingen en collegiaal overleg. Een deel van de leraren ziet dat als een inbreuk op de eigen professionele autonomie.

Een ander gevolg van schaalvergroting is dat docenten vaker moeten lesgeven aan leerlingen in verschillende vestigingen (hetgeen heen en weer pendelen betekent) en aan leerlingen uit andere schooltypen dan men gewend was. Fusies en schaalvergroting worden door docenten vermoedelijk lang niet altijd als verbeteringen gezien.

### *Invloed van onderwijsinhoudelijke vernieuwingen en schaalvergroting moeilijk te isoleren, maar niettemin onmiskenbaar*

Schoolloopbanen, leerlingenstromen en de schoolbeleving van scholieren worden niet alleen beïnvloed door de manier waarop het onderwijs is gestructureerd en ingericht, maar ook door autonome, onderwijsexterne factoren.

De groei van het aantal zorgleerlingen lijkt bijvoorbeeld eerder door onderwijs-externe dan -interne factoren te worden veroorzaakt. Datzelfde geldt waarschijnlijk voor de toenemende overadvisering (stijgende adviezen bij licht dalende prestaties)



bij autochtone leerlingen, een ontwikkeling die vermoedelijk toegeschreven moet worden aan de stijgende ambities van ouders en de toegenomen gevoeligheid van basisscholen voor hun oordeel.

Toch lijken er van de in hoofdstuk 3 beschreven onderwijsvernieuwingen en in hoofdstuk 4 geschetste infrastructurele veranderingen wel degelijk ook zelfstandige effecten uit te gaan. Het duidelijkste effect van scholengemeenschapsvorming is de verbeterde determinatie. Leerlingen worden in scholengemeenschappen sneller gedetermineerd, in de zin dat ze eerder op het niveau worden geplaatst dat overeenkomt met hun prestaties. In de praktijk manifesteert zich dat in een groeiende afstroom ten opzichte van de (gestegen) adviezen. Overadvisering wordt in scholengemeenschappen sneller gecorrigeerd in de vorm van afstroom. In categorale scholen krijgen leerlingen langer het voordeel van de twijfel. Zittenblijven is daar een optie die meer voor de hand ligt.

De versnelde afname van de mavo-havo-, en havo-vwo-doorstroom, die zich in de tweede helft van de jaren negentig voordeed, heeft niet alleen te maken met de verbeterde determinatie, maar hangt ook onmiskenbaar samen met de vernieuwingen (profielen en studiehuis) die zich in die jaren in de bovenbouw van het havo/vwo voltrokken. De trend naar minder avo-doorstroom begon overigens al in de jaren tachtig. Voor mavo-gediplomeerden werd doorstroom naar het secundair beroeps-onderwijs de meest geëigende route; een route die inmiddels ook door de meeste mavo-leerlingen in mavo/havo/vwo-scholengemeenschappen wordt gevolgd. Mavo-leerlingen met een havo-potentieel komen aan het eind van de jaren negentig al tijdens de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs in een havo-stroom terecht.

Onzeker is in hoeverre de verschillende onderwijsinhoudelijke en didactische vernieuwingen – de toenemende vaardigheidsgerichtheid in het voortgezet onderwijs – aanwijsbare effecten teweeg hebben gebracht. In het wetenschappelijk onderwijs is al vanaf het midden van de jaren tachtig sprake van een groeiende belangstelling voor toepassingsgerichte studierichtingen (communicatiewetenschappen, bestuurswetenschappen, informatica, bouwkunde, bedrijfseconomie), ten koste van de academische disciplines als sociologie en de zuivere bètarichtingen. Veranderingen in voorkeuren van leerlingen en studenten kunnen dan ook zeker niet uitsluitend op het conto van gewijzigde inhouden en didactische werkwijzen in het voortgezet onderwijs worden geschreven. De sterk gestegen onderwijsdeelname van meisjes vormt hierbij een niet te verwaarlozen factor.

Veranderende keuzepatronen en de groeiende belangstelling voor ‘het nieuwe leren’ representeren waarschijnlijk beide dezelfde dominante ontwikkeling in waarden en normen in de samenleving (‘nut’ boven ‘zin’). Wijzigingen in beleidsprioriteiten (toegepast boven fundamenteel onderzoek) kunnen vermoedelijk eveneens worden toegeschreven aan het toenemende belang dat wordt gehecht aan praktisch nut. Of deze ontwikkelingen ook wenselijk zijn, is een ander verhaal.

## Literatuur

Chall (2000)

J.S. Chall. The academic achievement challenge. What really works in the classroom? New York/London: The Guildford Press, 2000.

Commissie-De Rooy (2001)

Verleden, heden en toekomst. Advies van de Commissie historische en maatschappelijke vorming. Enschede: SLO, 2001.

Ravitch (2000)

D. Ravitch. Left back. A century of failed school reforms. New York: Simon & Schuster, 2000.

Veugelers en Zijlstra (2001)

Wiel Veugelers en Henk Zijlstra (red.). Leren in het studiehuis. Leuven/Apeldoorn: Garant, 2001.

Zuidweg (2001)

Martine Zuidweg. Lang leve de literatuur. In: NRC Handelsblad (katern Wetenschap en onderwijs), 17 november 2001.

Zuidweg (2002)

Martine Zuidweg. Het studiehuis onder de loep. In: NRC Handelsblad (katern Wetenschap en onderwijs), 26 januari 2002.

## 10 Nabeschouwing: Hoe nu verder met het voortgezet onderwijs?

H.M. Bronneman-Helmers

### 10.1 Inleiding

De voorgaande conclusies roepen onvermijdelijk de vraag op hoe het nu verder moet met het voortgezet onderwijs in Nederland. Het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van het voortgezet onderwijs staat sinds 1998 grotendeels in het teken van het wegwerken van achterstallig onderhoud, en van voorstellen en deels weer nieuwe regelgeving om onbedoelde en ongewenste effecten van het beleid uit de periode 1990-1998 te repareren en aan te passen. Daarnaast werd een begin gemaakt met het veranderen van de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. Daarover gaan de beleidsbrieven *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid* (1999) en *Onderwijs in stelling: kracht en creativiteit voor de kennissamenleving* (2000) en de in 2001 verschenen middellangetermijnerkenning *Grenzeloos leren*.

In die documenten wordt het voortgezet onderwijs echter nauwelijks als afzonderlijke sector gezien. De boodschap die uit de verschillende documenten spreekt, luidt als volgt.

- Er moet in het onderwijs in financieel opzicht worden geïnvesteerd en in institutioneel opzicht geïnnoveerd.
- Er moet meer variëteit en maatwerk komen in het onderwijsaanbod.
- Ouders en leerlingen moeten voldoende informatie en keuzemogelijkheden hebben.
- Kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid blijven belangrijke pijnpunten in het overheidsbeleid.
- De overheid geeft richting. (Welke publieke taken moeten met welke middelen worden vervuld?)
- Scholen en gemeenten krijgen ruimte om de publieke taken naar eigen inzicht vorm te geven.
- De overheid geeft aan welke resultaten er van de scholen worden verwacht en grijpt bij tekortschieten in.
- Scholen moeten in het openbaar verantwoording afleggen over hun resultaten.

Voor het funderend onderwijs (4-18 jaar) worden in *Grenzeloos leren* twee opties geformuleerd: de eerste gaat over de overheidsverantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderwijs (moet de overheid een beperkt of juist een breed verplicht curriculum voorschrijven?), de tweede heeft betrekking op het achterstandsbeleid (worden scholen verantwoordelijk en krijgen zij het budget voor achterstandsbestrijding of gaat al het geld voor achterstandsbestrijding naar gemeenten?).

Ten aanzien van het voortgezet onderwijs worden er verder geen richtinggevende uitspraken gedaan. Duidelijk is dat scholen binnen de wettelijke eisen (kerndoelen basisvorming, exameneisen voor de diverse schooltypen) meer vrije beleidsruimte wordt gegund om het onderwijsproces zelf vorm te geven. Tegenover die grotere vrijheid staat de plicht tot openbare verantwoording over de geleverde kwaliteit, niet alleen in termen van resultaten, maar ook op het punt van de kwaliteit van het onderwijs zelf. Het toezicht door de Inspectie van het onderwijs wordt met het oog hierop verbreed (naast toezicht op wettelijke deugdelijkheidseisen ook zogenoemd stimulerend toezicht) en (indien nodig) geïntensiveerd.

Deze uitgangspunten betekenen een belangrijke koerswijziging ten opzichte van het in de periode 1990-1998 gevoerde onderwijsbeleid; een periode waarin de rijksoverheid zich sterk bemoeide met het scholenaanbod (scholengemeenschapsvorming en schaalvergroting) en met de inhoud en de pedagogisch-didactische werkwijze (onderwijsinhoudelijke vernieuwingen).

Een ander belangrijk kenmerk van de nieuwe koers is dat meer invloed wordt toegekend aan externe partijen rond de school (ouders, leerlingen, gemeenten, afnemende onderwijsinstellingen). Het is de bedoeling dat scholen geleidelijk aan veranderen van taakorganisaties van de overheid in meer omgevingsgerichte marktorganisaties.

In *Grenzeloos leren* staan de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs centraal. De vraag of het voortgezet onderwijs inhoudelijk nog wel voldoende is toegesneden op gewijzigde omstandigheden komt nauwelijks aan bod. Er wordt volstaan met het aangeven van de noodzaak van meer maatwerk en variëteit. Welke inhoudelijke inzichten daarbij richtinggevend zouden moeten zijn, is echter onduidelijk.

In het kader van de voorbereiding van *Grenzeloos leren* zijn door KPMG, in samenspraak met beleidsmedewerkers van het ministerie, vijf scenario's uitgewerkt voor het voortgezet onderwijs in 2010. Daarin worden vijf mogelijke toekomstbeelden voor het voortgezet onderwijs geschetst. Het zijn denkbare, plausibele toekomstbeelden waarin, vanuit verschillende startposities, wordt doorgeredeneerd naar mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld het onderwijsbestel, de sociale cohesie of de vrijheid van onderwijs. Die verschillende startposities kunnen inhouden: een situatie met veel ruimte voor scholen en een relatief sterke sturing door ouders, een situatie waarin een regionale onderwijsautoriteit verantwoordelijk wordt voor het aanbod, of een situatie waarin de school zich ook gaat bezighouden met functies als zorg en kinderopvang (KPMG 2001).

Dit rapport kiest voor een andere benadering. Uit de in hoofdstuk 9 vermelde bevindingen en conclusies kan worden afgeleid dat er zich de afgelopen jaren in het voortgezet onderwijs belangrijke ontwikkelingen hebben voorgedaan: in de onderwijsinfrastructuur, in de inhoud en werkwijzen binnen de diverse schooltypen, en in het verlengde daarvan ook in de individuele schoolloopbanen en de leerlingstromen door het voortgezet onderwijs.

In dit slothoofdstuk wordt op die ontwikkelingen voortgeborduurd. De reden daarvoor is in de eerste plaats pragmatisch. Hoewel er duidelijke verschuivingen zichtbaar zijn, kan niet worden vastgesteld dat decennia van zogenoemd constructief onderwijsbeleid tot een wezenlijk andere organisatie en inrichting van ons (voortgezet) onderwijs hebben geleid. De gelaagde onderbouw van het voortgezet onderwijs is niet vervangen door een geïntegreerde eerste fase – op secundair niveau is het beroepsonderwijs alleen maar belangrijker geworden – en ook het binaire stelsel van het hoger onderwijs staat nog recht overeind. Kennelijk representeert ons onderwijsbestel een aantal waarden en opvattingen (bv. over gelijke kansen versus selectie en over intellectuele vorming versus praktische beroepsvoorbereiding) die in onze samenleving diep geworteld zijn.

Een tweede reden om bij de feitelijke ontwikkelingen aan te sluiten is dat benaderingen waarbij wordt uitgegaan van wenselijke toekomstbeelden (zoals in de *Contourennota*) of van verwachtingen omtrent toekomstige maatschappelijke eisen (zoals in het Kennisdebat van enkele jaren geleden) wel de nodige discussie oproepen, maar in de praktijk weinig nieuwe inzichten opleveren.

Dit hoofdstuk richt zich dan ook primair op de vraag of er uit de ontwikkelingen die zich in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs hebben voltrokken niet een aantal consequenties moet worden getrokken. Op enkele punten zal dat leiden tot suggesties voor (beleids)aanpassingen. Suggesties, die bedoeld zijn om het denken over de verdere ontwikkeling van het voortgezet onderwijs te stimuleren. Geen aanbevelingen in de zin van vernieuwingsprogramma's die de komende jaren bij voorkeur onderwijsbreed zouden moeten worden ingevoerd. Dergelijke programma's zijn er de afgelopen jaren al voldoende geweest.

## 10.2 De eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs: determinatie en selectie

In het algemeen worden determinatie en selectie beschouwd als twee kanten van dezelfde medaille. Bij beide gaat het erom de juiste leerling op de juiste plaats te krijgen; het gezichtspunt verschilt echter.

Bij *determinatie* staat het belang van de leerling centraal; determinatie is het proces dat nodig is om een leerling op een passende plek in het voortgezet onderwijs geplaatst te krijgen. Bij de meeste leerlingen is hun potentieel aan het eind van het basisonderwijs wel duidelijk. Er zijn echter ook twijfelgevallen. Soms is er duidelijk sprake van onbenut talent, maar is er nog de nodige achterstand (bv. taalachterstand). Bij twijfel kunnen gemengde brugklassen (dakpanklassen) uitkomst bieden. Bij intellectuele reserve kan extra leertijd nuttig zijn (bv. een kopklas, om leerlingen met een havo/vwo-potentieel gericht bij te spijkeren).

Bij *selectie* staat het belang van de samenleving centraal: hoe de beste leerlingen op het hoogste niveau te krijgen (*selection des meilleurs*)? Selectie heeft vaak een negatieve connotatie, omdat vooral gekeken wordt naar wat een leerling niet kan (niet naar het vwo, dan maar naar de havo enz.).

Een van de positieve effecten van scholengemeenschapsvorming is dat de *determinatie* bij twijfelgevallen sterk verbeterd is. Dat is met name het geval bij leerlingen met een mavo- of havo-potentieel. Vaak is bij binnenkomst in het voortgezet onderwijs nog niet helemaal duidelijk welk schooltype het meest geëigend is. Veel leerlingen krijgen sinds de invoering van het vmbo een vbo/mavo-advies mee van de basisschool, soms omdat de uitslag van de CITO-eindtoets geen uitsluitend biedt, vaak ook omdat ouders beslist niet willen dat hun kind naar het vbo gaat en de school de ouders ter wille is. In hoofdstuk 5 is aangetoond dat de adviezen vaak hoger zijn dan de prestaties indiceren. Dakpanklassen en eventuele afstroom zorgen in dat geval voor de noodzakelijke correcties.

Dit proces van determinatie is de afgelopen jaren in toenemende mate geconcentreerd geraakt in het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs. De korte tijdsspanne waarbinnen het zich voltrekt, verhoudt zich slecht tot de enorme verschillen in ontwikkeling tussen jongeren in die leeftijdsfase (bv. tussen jongens en meisjes). Er hebben zich de afgelopen jaren belangrijke ontwikkelingen voorgedaan, waarmee in het onderwijs tot op heden nog weinig rekening wordt gehouden.

- Kinderen komen eerder in de puberteit; steeds vaker gebeurt dat al in groep 7 of 8 van de basisschool. Het basisonderwijs is daar nauwelijks op ingesteld. De puberale gedragsproblemen dragen vermoedelijk in belangrijke mate bij aan het lerarentekort in de bovenbouw van het basisonderwijs;
- De groep van 10- tot 15-jarigen heeft vanwege hun ontwikkelingsfase een aantal gemeenschappelijke kenmerken, die om een speciale pedagogisch-didactische aanpak vragen. Het voortgezet onderwijs heeft daar meer ervaring mee dan het basisonderwijs. Het basisonderwijs richt zich in toenemende mate op het jonge kind; veel basisscholen hebben al een peuterspeelzaal in huis of gaan binnenkort voor- en vroegschoolse educatie (vve) aanbieden.
- De verschillen tussen leerlingen zijn in de loop der jaren toegenomen; het prestatieniveau in de bovenbouwgroepen van het basisonderwijs loopt sterk uiteen. Een deel van de leerlingen is aan het begin van groep 8 eigenlijk al uitgeleerd, andere leerlingen kampen aan het eind van groep 8 nog met aanzienlijke lacunes in basisvakken als rekenen en taal. Aan het eind van het basisonderwijs is er geen mogelijkheid om de achterstand in een extra jaar alsnog weg te werken.
- De deelname aan de CITO-eindtoets basisonderwijs is in de jaren negentig sterk toegenomen. Inmiddels doet 84% van de scholen daaraan mee. De toets wordt eind januari afgenomen. Onbedoeld heeft de toets steeds meer het karakter van een examen gekregen. Na de toets gebeurt er in onderwijskundig opzicht meestal niet veel meer; in de periode van maart tot juli gaat de meeste tijd op aan de voorbereiding van de musical en het schoolkamp. In groep 8 van de basisschool gaat aldus veel kostbare onderwijs- en leertijd verloren.

In het onderwijsveld zijn inmiddels diverse projecten gestart om de aansluiting tussen basis- en voortgezet onderwijs te verbeteren. Sommige 'initiatiefrijke scholen' hebben een groep 9 en 10 aan de basisschool verbonden, waarna de leerlingen kunnen door-

stromen naar leerjaar 3 van het voortgezet onderwijs. Elders is een soort *junior high school* – een aparte organisatorische voorziening – in het leven geroepen, bestaande uit de groepen 7 en 8 van de basisschool en de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs. Weer andere scholen werken met een tussengroep in het voortgezet onderwijs, waarin snelle leerlingen eerder, en tragere leerlingen later kunnen instromen. In enkele plaatsen zijn kopklassen gevormd, waarin leerlingen met havo/vwo-potentieel gericht bijlessen krijgen. Er lopen in het land dus de nodige initiatieven om de overgang tussen basis- en voortgezet onderwijs te verbeteren.

Een meer flexibele overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs lijkt gewenst. De periode waarin de determinatie zich voltrekt – het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs – is wel erg kort en vindt bovendien plaats in een buitengewoon gevoelige leeftijdsfase. Het zou aanbeveling verdienen om die periode te verlengen tot een aantal jaren, bijvoorbeeld vanaf groep 8 van de basisschool tot en met het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs. In die tijdsspanne zouden leerlingen in principe moeten kunnen op- en afstromen. Daarvoor is het niet nodig om alle leerlingen een gemeenschappelijk programma aan te bieden op eenzelfde niveau, zoals in het basisonderwijs gebruikelijk is en met de basisvorming indertijd werd beoogd. Dat laatste is in de praktijk onwerkbaar gebleken. Leerlingen zouden tot de leeftijd van een jaar of 14 moeten kunnen overstappen naar een naastgelegen hoger niveau.

Voor zo'n verlengde determinatieperiode is een betere samenwerking tussen scholen voor basis- en voortgezet onderwijs noodzakelijk. Die samenwerking wordt nu vaak gehinderd door gescheiden systemen van regelgeving en bekostiging.

Determinatie is overigens niet alleen aan de orde bij de overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs, maar ook bij de overgang van het voortgezet onderwijs naar het beroeps- of hoger onderwijs. Ook bij die overgang komen leerlingen vaak niet direct in de juiste richting of op het juiste niveau terecht. Hier kan eveneens samenwerking tussen het voorbereidende en afnemende onderwijs uitkomst bieden. De laatste tijd wordt daar in de praktijk ook steeds meer werk van gemaakt.

*Selectie* vindt binnen alle onderwijssectoren en in alle leerjaren van het onderwijs plaats. De wijze waarop dat gebeurt, verschilt echter per sector. Voor selectie zijn andere instrumenten nodig dan voor determinatie.

In het basisonderwijs is er nog nauwelijks sprake van selectie. In het voortgezet onderwijs zijn proefwerken en examens belangrijke selectie-instrumenten.

Om alle beschikbare talenten zoveel mogelijk te kunnen benutten is een zekere variëteit in onderwijsinhouden noodzakelijk. Die variëteit is in het huidige voortgezet onderwijs nogal beperkt. Het onderwijs in de eerste leerjaren is vaak afgestemd op de gemiddelde leerling; zowel goede als zwakke leerlingen komen in de basisvorming tekort. Inmiddels liggen er voornemens om in de basisvorming meer differentiatie aan te brengen, zowel naar inhoud (een kerndeel en een gedifferentieerd deel), als

naar niveau. Ook latere leerjaren van het voortgezet onderwijs bieden onvoldoende variëteit om tegemoet te komen aan de verschillen in capaciteiten, belangstelling en inzet van leerlingen.

### 10.3 De verschillende schooltypen in het voortgezet onderwijs: andere functies, andere inhouden?

Voortgezet onderwijs is anno 2002 geen eindonderwijs meer. Alle leerlingen worden na afloop van het voortgezet onderwijs geacht door te stromen naar een vorm van vervolgonderwijs. Het niveau van de primaire startkwalificatie (tenminste twee jaar secundair beroepsonderwijs) wordt tegenwoordig als een minimaal uitstroombniveau beschouwd. Het voortgezet onderwijs is in de jaren negentig definitief een tussenschakel geworden tussen het toeleverende basisonderwijs en het afnemende beroeps- en hoger onderwijs.

In de afgelopen jaren is in de *bovenbouw van het voortgezet onderwijs* een duidelijke *tweedeling* tot stand gebracht: een onderscheid tussen het vmbo, onderwijs dat voorbereidt op een vervolgopleiding in het secundair beroepsonderwijs, en het havo/vwo, onderwijs dat voorbereidt op een vervolgopleiding in het hoger onderwijs. Binnen die twee niveaus is er nog een verdere *stroomlijning*, in de vorm van zes verschillende leerwegen: maar liefst vier leerwegen in het vmbo bereiden voor op verschillende opleidingen in het secundair beroepsonderwijs of het havo, het havo bereidt in principe voor op het hoger beroepsonderwijs en het vwo op het universitaire onderwijs.

Om een einde te maken aan de vele omwegen en stapelingen in het voortgezet onderwijs is er dus een zeer gedifferentieerd stelsel van ‘koninklijke leerwegen’ gecreëerd. De functieverandering en de aangebrachte tweedeling en stroomlijning hebben het onderwijsaanbod in de verschillende schooltypen niet onberoerd gelaten.

- De onderwijshervormingen hadden met name gevolgen voor het voorbereidend beroepsonderwijs. Begin jaren negentig was het niet ongebruikelijk om met een (destijds nog) lbo-diploma de arbeidsmarkt te betreden. Het lbo is sindsdien sterk van karakter veranderd; beroepskwalificerende elementen werden uit het programma geschrapt en de nadruk kwam te liggen op algemene vorming. Voor de overwegend praktisch ingestelde vbo-leerling betekende deze verandering een aanzienlijke verslechtering. De motivatieproblemen namen toe.<sup>1</sup> Daarop werd echter niet gereageerd met het opnieuw opnemen van beroepskwalificerende elementen in de bovenbouw van het vbo. Wel kunnen vbo-leerlingen vanaf 14 jaar sinds kort zogenoemde leerwerktrajecten volgen (combinaties van leren en werken). Kennelijk is men van opvatting dat de motivatieproblematiek beter kan worden opgelost door jongeren te laten werken bij een baas dan door het onderwijsprogramma praktijkgericht te maken. Of zo’n combinatie van werken en leren vanuit het belang van een goede kwalificatieontwikkeling van de jongere zelf te prefereren valt, moet de praktijk van de komende jaren uitwijzen.



- De veralgemening van het vbo, de scholengemeenschapsvorming en de samenvoeging met het mavo tot vmbo hebben geen einde kunnen maken aan de negatieve beeldvorming rond het vbo. Ouders sturen hun kinderen, als het enigszins mogelijk is, naar het mavo (de theoretische leerweg binnen het vmbo). Uit concurrentieoverwegingen koppelen scholen het mavo fysiek zoveel mogelijk aan het havo en vwo. Waar het mavo, samen met het vbo, in een brede scholengemeenschap is opgenomen, is het vaker ondergebracht in een vestiging met het havo en vwo dan in een vestiging met het vbo. Door deze ontwikkelingen komt de belangrijkste doelstelling van het vmbo – het opheffen van de kloof tussen vbo en mavo en het creëren van een samenhangend stelsel van leerwegen dat voorbereidt op het secundair beroepsonderwijs – in het gedrang.
- De hervormingen in de jaren negentig – met name de omzetting van vbo en mavo naar vmbo – plaatsten de mavo-opleidingen voor de nodige dilemma's. Niet zozeer omdat de inhoud van de opleiding zou moeten veranderen, maar omdat de positie van het mavo in het geding was. Bij de keuze tussen aansluiting bij het statusverhogende algemeen vormend onderwijs (havo en vwo) of bij het maatschappelijk weinig gewaardeerde voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) hebben veel mavo-opleidingen gekozen voor het eerste, en niet voor een vmbo-omgeving met het vbo. Toch zijn er aan het eind van de jaren negentig nog maar weinig mavo-gediplomeerden die hun opleiding in het havo vervolgen.
- De curricula in het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) en het algemeen voortgezet onderwijs (havo en mavo) zijn traditioneel afgeleid vanuit eisen die in de verschillende academische disciplines worden gesteld. Daarbij wordt het zogenoemde theezakjesmodel gevolgd, waarbij de inhoud in de lagere schooltypen een steeds slapper aftreksel is van de eisen die in het hoogste schooltype, het vwo, worden gesteld: het havo is een eenvoudiger variant van het vwo, en het mavo weer een eenvoudiger versie van het havo. Die niveauordering was functioneel in een tijd dat veel leerlingen via de avo-route de onderwijsladder beklommen. Dat laatste gebeurt anno 2002 echter veel minder. De doorstroom van mavo naar havo en van havo naar vwo is in de jaren negentig sterk afgenomen, mede als gevolg van de recente vernieuwingen in de bovenbouw van het havo en vwo. De mavo-havo- en de havo-vwo-doorstroom nam af van een kleine 20% tot respectievelijk ruim 10% en 7%.
- Ook de bovenbouw van het havo en vwo kreeg met ingrijpende veranderingen te maken. Als gevolg van de invoering van profielen en het studiehuis is de inhoud van het onderwijs belangrijk veranderd. Leerlingen worden in de eerste plaats geacht zelfstandiger te leren; het is de bedoeling dat ze zelf meer verantwoordelijkheid nemen voor hun leerproces. Docenten vervullen in het studiehuis meer een rol als begeleider. Havo-leerlingen blijken met die nieuwe eis in het algemeen minder goed overweg te kunnen dan vwo-leerlingen. Vwo-leerlingen stellen de toegenomen zelfstandigheid in de regel op prijs. In het havo proberen docenten de mogelijke schade voor leerlingen te beperken door middel van gedetailleerde studiewijzers

en nauwgezet toezicht. Daarmee wordt de beoogde grotere zelfstandigheid van leerlingen voor een belangrijk deel weer tenietgedaan. Een tweede belangrijke verandering is de verschuiving van kennis naar vaardigheden. In de onderwijsprogramma's van zowel het havo als het vwo deed zich een duidelijke accentverschuiving voor van kennis naar praktische en vakoverstijgende vaardigheden. In het vwo worden bij die ontwikkeling steeds vaker kritische kanttekeningen geplaatst, niet alleen door docenten, maar ook door het afnemende wetenschappelijk onderwijs.

- Aan de verschuiving van kennis naar vaardigheden liggen diverse overwegingen ten grondslag, die vrijwel allemaal te maken hebben met ontwikkelingen in de beroepenwereld. Beroepseisen veranderen voortdurend, en kennis verouderd snel, zo luidt algemeen de diagnose. Kennisoverdracht heeft dus weinig zin, omdat tegen de tijd dat de leerling van school komt de kennis alweer verouderd zal blijken te zijn. Leerlingen moeten daarom in de eerste plaats leren hoe zij kennis moeten verwerven (bv. via het internet). Daarnaast is het van belang dat zij zich praktische, vakoverstijgende vaardigheden (communiceren, samenwerken) eigen maken. Deze nieuwe, aan ontwikkelingen in de beroepspraktijk ontleende eisen werden bij de invoering van de vernieuwde tweede fase niet alleen voorgehouden aan het havo (dat voorbereid op het hoger beroepsonderwijs), maar ook aan het vwo (dat op een universitaire opleiding voorbereid). Vakinhouden in het vwo worden echter van oudsher ontleend aan wetenschappelijke disciplines. In de verschillende wetenschapsgebieden is de idee van een snelle veroudering van kennis nauwelijks aan de orde. Integendeel, in de wetenschap is eerder sprake van cumulatie van kennis dan van snelle veroudering. De nieuwe vaardigheidseisen sluiten dan ook minder goed aan bij de eisen die vanuit het wetenschappelijk onderwijs aan het vwo worden gesteld. De eerder aangehaalde kritische geluiden uit de universitaire wereld geven daar blijk van.

Er veranderde, kortom, de afgelopen jaren het nodige in de functie en vervolgroutes van de verschillende schooltypen in het voortgezet onderwijs. Dat roept de vraag op of daaruit geen consequenties zouden moeten worden getrokken voor de onderwijsprogramma's in de bovenbouw van die schooltypen.

### *Noodzaak van opwaardering van het vbo*

Jongeren die een op de beroepspraktijk gerichte opleiding willen volgen – een meerderheid van de vbo-populatie – komen in het huidige vbo onvoldoende aan hun trekken. Toch bestaat er op de arbeidsmarkt grote behoefte aan vakmensen. De basis voor een gedegen vakopleiding moet in het vbo worden gelegd. Het vbo is daar op dit moment onvoldoende toe in staat. Ook zitten op het mavo veel jongeren die eigenlijk beter een vbo-opleiding hadden kunnen volgen, maar hiervan uit statusoverwegingen hebben afgezien.

Een stevige beroepsgerichte vmbo-opleiding (vanaf leerjaar 3) kan alleen worden ontwikkeld indien deze voldoende leerlingen trekt. Dat zullen zowel leerlingen uit het vbo als uit het mavo moeten zijn. Voor die leerlingen moet de opleiding dan wel voldoende

aantrekkelijk zijn en ook perspectief bieden op succesvolle deelname aan een lange beroeps- of vakopleiding in het secundair beroepsonderwijs. Dat stelt eisen aan het niveau van de opleiding. Zo'n niveau zal alleen te realiseren zijn indien het vmbo op afstand wordt gezet van de voorzieningen voor zorgleerlingen – leerlingen met aanzienlijke leerachterstanden en vaak ook de nodige gedragsproblemen.

Een dergelijke optie druist in tegen de integratiededachte waarbij zorgleerlingen in principe via leerwegondersteunend onderwijs worden opgeleid voor reguliere vmbo-diploma's. In de praktijk zal zo'n diploma vermoedelijk maar voor heel weinig zorgleerlingen zijn weggelegd, tenzij het niveau bij de examens zodanig wordt gedifferentieerd of verlaagd dat ook zorgleerlingen diploma's kunnen behalen. In dat laatste geval had de hele vmbo-operatie echter net zo goed achterwege kunnen blijven.

### *Het mavo op de tweesprong.*

Het mavo – de theoretische leerweg binnen het vmbo – bereidt voor op zowel het middelbaar beroepsonderwijs als het havo. Qua inbedding bevinden mavo-opleidingen zich nog overwegend in een categorale mavo-vestiging of een havo/vwo-omgeving; ook is qua inhoud het mavo-programma grotendeels afgeleid van de programma's in het havo en vwo. Die positionering van het mavo komt niet meer overeen met de vervolgroute van de mavo-gediplomeerden; verreweg de meeste mavo-gediplomeerden stromen door naar het middelbaar beroepsonderwijs. Mavo-leerlingen met een havo-potentieel worden tegenwoordig al tijdens de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs in een havo-stroom geplaatst. Dat laatste is overigens alleen mogelijk in scholengemeenschappen die beide schooltypen in huis hebben.

Vanuit het sterk veranderende doorstroompatroon bezien lijkt de avo-invulling van het mavo-programma enigszins achterhaald. Beroepsvoorbereidende elementen ontbreken in het bovenbouwprogramma van het mavo, terwijl die met het oog op het vervolgonderwijs zeer op hun plaats zouden zijn. Er valt dan ook veel voor te zeggen om de inhoud van de laatste twee leerjaren van het mavo meer toe te spitsen op een vervolg in het middelbaar beroepsonderwijs. Een gemeenschappelijk beroepsvoorbereidend programma met het vbo ligt daarbij het meest voor de hand. Zo'n programma kan in de praktijk evenwel alleen tot stand komen in vestigingen die zowel mavo- als vbo-opleidingen aanbieden (brede scholengemeenschappen en smalle vbo/mavo-scholengemeenschappen). In 1999 bevond zich echter een minderheid van de mavo-opleidingen (37%) in een vestiging waarin ook vbo werd aangeboden.

Voor het ontwikkelen van een stevige beroepsvoorbereidende vmbo-opleiding zouden er dus nogal wat mavo-opleidingen moeten verhuizen. Door de huidige beeldvorming rond het vbo zal een dergelijke reallocatie veel verzet oproepen, zowel bij scholen als bij ouders. In mavo-opleidingen binnen avo/vwo-vestigingen zouden vmbo-programma's in dat geval beter in samenwerking met een naburig regionaal opleidingscentrum (ROC) voor middelbaar beroepsonderwijs kunnen worden uitgevoerd. Bij blijvende afzijdigheid van het mavo is dat wellicht uiteindelijk ook een betere optie voor het niet-zorgdeel van het vbo.

## *Van hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) naar voorbereidend hoger beroeps- onderwijs (vhbo)?*

Het havo is eigenlijk vanaf de start een opleiding geweest zonder een duidelijk eigen gezicht. Het havo kwam bij de invoering van de Mammoetwet in 1968 in de plaats van de mms (middelbare school voor meisjes). De hbs (hogere burgerschool) werd atheneum en ging samen met het gymnasium op in het vwo (Blom 2001). Het havo is in de beeldvorming in de eerste plaats een voorziening voor leerlingen voor wie het vwo te moeilijk is. Het onduidelijke karakter van de opleiding – een min-variant van het vwo- heeft het havo geen goed gedaan. Als tussenschakel tussen mavo en vwo kent de opleiding nogal wat problemen. Zittenblijfpercentages zijn traditioneel het hoogst in het havo, zoals figuur 5.5. in hoofdstuk 5 nog eens illustreert. Met name het vierde leerjaar van het havo draagt aan die hoge zittenblijfscore bij.

Meer dan drie op de vier havo-gediplomeerden stroomt momenteel door naar het hbo. Zo'n 18% van de havo-gediplomeerden vervolgt de opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs; dat laatste gold begin jaren negentig nog voor bijna een kwart van de havo-gediplomeerden. De doorstroom naar het vwo is – het werd eerder al opgemerkt – in de jaren negentig sterk afgenomen en bedraagt nu nog maar 7%. Qua doorstroom is het havo dus veel meer gericht op een vervolg in het beroepsonderwijs dan op een voortzetting van de opleiding in het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs.

Net als voor het mavo geldt ook voor het havo dat de inhoudelijke invulling sterk ontleend is aan academische vakgebieden. Sinds de invoering van de profielen en het studiehuis is het accent in de bovenbouw (de leerjaren 4 en 5) weliswaar verschoven naar meer aandacht voor praktische vaardigheden, maar daarbij gaat het vooral om vaardigheden in de algemeen vormende vakken. Een aanpak die wat meer gestuurd zou worden door problemen in de verschillende beroepspraktijken, lijkt een stuk aantrekkelijker voor een onderwijsprogramma dat voorbereidt op diverse sectoren van beroepsonderwijs. In de inhoud van de laatste leerjaren van het havo is tot op heden nauwelijks ruimte voor beroepsoriënterende en -voorbereidende onderdelen. Dergelijke elementen zouden het havo echter een duidelijker gezicht kunnen geven.

## *Naar een versterking van de intellectuele vorming in het vwo?*

Met de invoering van de profielen en het studiehuis is de vaardigheidsgerichtheid van het vwo-programma sterk toegenomen. Bij die ontwikkeling worden de laatste tijd nogal wat kritische kanttekeningen geplaatst, zowel vanuit kringen van leraren als vanuit het wetenschappelijk onderwijs. Academische vorming vereist een zekere intellectuele bagage, niet alleen kennis die direct toepasbaar is. De overladenheid van het curriculum leidt tot oppervlakkigheid en gebrek aan diepgang. Er is nauwelijks tijd en gelegenheid (leerlingen werken een groot deel van de tijd zelfstandig aan opdrachten) om leerlingen voor een vak te enthousiasmeren, om interessante vragen te behandelen of om te reflecteren op de actualiteit – allemaal activiteiten die in de voorbereiding op een wetenschappelijke studie niet zouden mogen ontbreken. Veel docenten raken door deze ontwikkeling gedemotiveerd.

Twee van de drie vwo-gediplomeerden zetten hun studie voort in het wetenschappelijk onderwijs en bijna een op de drie in het hbo. Mogelijk treedt er onder invloed van de recente vernieuwingen in de tweede fase nog een lichte stijging op in de doorstroom naar het wetenschappelijk onderwijs. Het vwo is op dit moment echter minder exclusief op een academische studie gericht dan het mavo en havo op het beroepsonderwijs.

Binnenkort zal in het hoger onderwijs de bachelor-masterstructuur worden ingevoerd. Die ingreep heeft met name gevolgen voor de inrichting van de studieprogramma's in het wetenschappelijk onderwijs. Hoe de driejarige bachelorfase eruit zal gaan zien, is nog onduidelijk. Een brede academische vorming volgens het model van het University College in Utrecht, een disciplinegewijs opgebouwd programma, of een combinatie van een *major* met een of meer *minors*? Zodra er meer zicht is op de inrichting van de bachelorfase, zou de inhoud van het vwo-programma nog eens ten principale onder de loep moeten worden genomen.

### *Meer variëteit in inhouden.*

Als gevolg van de hiervoor gesuggereerde veranderingen zal er een grotere variëteit ontstaan in inhouden en werkwijzen in de bovenbouw van het (algemeen) voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs. Daarmee kan een breder spectrum aan capaciteiten bij leerlingen worden aangeboord dan in de huidige situatie. Met de voorgestelde veranderingen in programma-inhouden wordt aangesloten bij de nieuw ontstane leerwegen en leerlingstromen in het voortgezet onderwijs. Dat heeft voordelen, maar uiteraard ook nadelen. Door een grotere profilering van opleidingen worden de mogelijkheden voor een tussentijdse horizontale overstap tijdens de laatste leerjaren het voortgezet onderwijs verder verkleind. Wanneer de determinatie in de onderbouw goed verloopt, hoeft dat geen probleem te zijn. De kans op een goede determinatie neemt toe indien de determinatiefase, zoals hierboven werd voorgesteld, wordt verlengd.

## 10.4 *Opklimmen in het onderwijs: van avo-route naar beroepskolom?*

Het onderwijs is de afgelopen decennia steeds meer in het teken komen te staan van economische waarden. In een periode waarin een sterke nadruk wordt gelegd op arbeidsparticipatie en de tekorten op de arbeidsmarkt groeien, is het begrijpelijk dat de beleidsprioriteit verschuift naar het beroepsonderwijs en langdurige algemeen vormende onderwijstrajecten worden ontmoedigd.

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw vond de sociale stijging in het onderwijs vooral plaats via het algemeen vormend onderwijs: opklimmen van vbo naar mavo, van mavo naar havo, van havo naar vwo en via tweedekansonderwijs (deeltijd-mavo-havo-vwo). Die route is in de jaren negentig een stuk ongebruikelijker geworden. Leerlingen met een hoger onderwijspotentieel worden al in de eerste leerjaren in een havo- of vwo-stroom geplaatst. Scholieren die categorale mavo-scholen bezoeken – vaak in landelijke gebieden waar de dichtstbijzijnde havo/vwo-school naar verhouding ver weg gelegen is – volgen wellicht nog wel het avo-stijgingskanaal.

Sinds enige tijd wordt in overheidsdocumenten de beroepskolom als volwaardig alternatief voor de avo-route gepresenteerd. De beroepskolom staat voor een goede aansluiting en doorstroom tussen het vmbo, het mbo en het hbo. Daarbij past een aantal overwegingen.

- Uit de gegevens in hoofdstuk 5 blijkt dat de mbo-route in de jaren negentig al een veel belangrijker toegangsroute tot het hbo was dan de havo-route. De kans dat mavo-gediplomeerden via het mbo naar het hbo doorstromen is echter kleiner dan de kans op doorstroom via de havo-route. Vermoedelijk is het verschil in opstroomkans terug te voeren op verschillen in capaciteiten en in leer- dan wel werkmotivatie.
- De beroepskolom biedt meer gelegenheid tot een tussentijdse gekwalificeerde uitstroom naar de arbeidsmarkt. Versterking van de beroepskolom kan bij een krappe arbeidsmarkt tot een teruglopende deelname aan het hoger onderwijs leiden.
- In een onderwijsstelsel als het Nederlandse, met een omvangrijk aanbod aan beroepsopleidingen op middelbaar niveau en een binair stelsel van hoger onderwijs, is de deelname aan universitair onderwijs naar verhouding geringer dan in onderwijsstelsels waar het accent ligt op algemeen vormend secundair onderwijs.
- Sociale stijging via de beroepskolom vereist een flexibel stelsel van middelbaar en hoger beroepsopleiding – flexibel in toelatingsmomenten, en in organisatie (tijdstippen) en inrichting (combinaties van werken en leren, afwisselende periodes van werken en leren, deeltijdonderwijs, modulair onderwijs, combinaties van schools en afstandsonderwijs etc.). Voor leren op latere leeftijd zijn eveneens passende arrangementen noodzakelijk.

Het bevorderen van doorstroom via de beroepskolom heeft een aantal voordelen. Jongeren kunnen desgewenst eerder de arbeidsmarkt betreden, om vervolgens in combinatie met een werkkring of via terugkeer naar het onderwijs alsnog een hoger beroepsniveau te realiseren. Een dergelijke optie past bij een ontwikkeling waarin jongeren al vroeg een grotere financiële onafhankelijkheid nastreven door te werken naast hun studie. Een stijgingsalternatief via de beroepskolom stelt wel de nodige eisen aan het onderwijsaanbod in de verschillende vormen van beroepsopleiding en aan de arrangementen (tijd en geld) om werk en leren te kunnen combineren of alterneren. Aan die voorwaarden is momenteel nog onvoldoende voldaan.

Een mogelijk nadeel van deze optie is de kleinere toestroom naar het universitair onderwijs. Tussentijdse horizontale overstapmogelijkheden – zoals de huidige overstap van hbo-studenten met een afgeronde propedeuse naar het wetenschappelijk onderwijs – zullen minder goed te realiseren zijn indien de inhouden in de tweede fase van het havo en vwo meer uiteen gaan lopen. Door postinitiële masteropleidingen in het hbo beter toegankelijk te maken, kan het nadeel worden ondervangen dat het Nederlandse opleidingsniveau, vergeleken met dat in andere Europese landen, op termijn gaat achterblijven.

## 10.5 Meer zorg nodig voor zorgleerlingen

Vrijwel alle zorgleerlingen gaan naar het vmbo; daar ontvangt op dit moment ongeveer één op de zes leerlingen extra zorg, via leerwegondersteunend onderwijs of in de vorm van praktijkonderwijs. Het aantal zorgleerlingen is in de jaren negentig sterk toegenomen. Op basis van de huidige indicatiecriteria (leerachterstanden, sociaal-emotionele problemen en/of gedragsproblemen) zal het percentage zorgleerlingen in het vmbo naar alle waarschijnlijkheid nog verder toenemen. Het merendeel van de zorgleerlingen is afkomstig uit het basisonderwijs. Ook zij-instromers (jeugdige immigranten of asielzoekers die op latere leeftijd ons land binnenkomen) hebben een belangrijk aandeel in de groei. De groeiende behoefte aan zorg wordt vooral door onderwijsexterne factoren beïnvloed. Het basisonderwijs slaagt er nog onvoldoende in de problemen zodanig te verminderen dat het voortgezet onderwijs zonder extra steun kan worden gevolgd.

Er is een aantal overwegingen om de positie van zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs opnieuw te bezien.

- De publieke discussie over het voortgezet onderwijs richt zich met name op het havo en vwo. Is het vmbo voor de gemiddelde beleidsambtenaar, politicus of journalist al onbekend terrein – en onbekend maakt onbemind –, voor de zorgvoorzieningen geldt dat nog in versterkte mate. Er bestaat ten aanzien van de zorgproblematiek nauwelijks een gevoel van urgentie, terwijl daar gezien de toename en cumulatie van problemen alle redenen toe is.
- In het basisonderwijs wordt de laatste tijd hard gewerkt aan het terugdringen van achterstanden. Het onderwijskansenbeleid en het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (waaronder de brede school) richten zich met name op verbetering van de onderwijskansen van kinderen uit lagere sociale en etnische milieus. De voor- en vroegschoolse educatie zal de komende jaren sterk worden uitgebreid. Op termijn zou dit ceteris paribus moeten leiden tot een vermindering van onderwijsachterstanden. In de praktijk is er vooralsnog echter weinig zicht op zo'n ceteris paribus situatie; er komen voortdurend nieuwe groepen immigranten of kinderen van immigranten bij, die extra aandacht behoeven. De achterstandsproblematiek zal het basisonderwijs nog heel wat jaren in beslag nemen. Het voortgezet onderwijs zal de komende tien jaar dan ook nog rekening moeten houden met een omvangrijke groep leerlingen met een forse leerachterstand.
- Voor leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen bestaat er in het primair onderwijs nog steeds een aparte voorziening: het speciaal basisonderwijs. In het voortgezet onderwijs is zo'n aparte voorziening sinds de invoering van het leerwegondersteunend onderwijs niet langer beschikbaar. Daar zijn er voor probleemleerlingen alleen nog het praktijkonderwijs – dat opleidt tot ongeschoolde functies, al dan niet in de sfeer van de sociale werkvoorziening – en tijdelijke *time out*-projecten. Er zijn er op dit moment onvoldoende mogelijkheden voor een goede opvang van



zorgleerlingen. Het gaat om leerlingen die vaak min of meer ernstige psychosociale en/of gedragsproblemen vertonen, maar in principe over voldoende capaciteiten beschikken om een eenvoudige vmbo-opleiding en daarna eventueel een assistenten-opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs te kunnen volgen. Het is een groep jongeren die in omvang eerder toe- dan afneemt. Schoolse eisen zijn voor deze jongeren al gauw te hoog gegrepen. De gedragsproblematiek maakt het geven van onderwijs aan hen moeilijk. Docenten geven via ziekteverzuim of voortijdig vertrek uiting aan hun onmacht. Scholen kampen daardoor met een stijgend aantal vacatures.

De problemen vloeien voor een deel voort uit de ambitie van de overheid om alle jongeren, ongeacht hun mogelijkheden en gebreken, een opleiding te geven die uitzicht biedt op een plek op de arbeidsmarkt. In het verleden volgden deze jongeren helemaal geen onderwijs of bezochten een vorm van speciaal onderwijs, met de sociale werkvoorziening als voorland. Als gevolg van uiteenlopende maatschappelijke factoren is de omvang van de groep de afgelopen jaren flink toegenomen. In hoofdstuk 6 zijn die factoren kort belicht: immigratie, opvoedingsproblemen, problemen gerelateerd aan armoede en/of echtscheiding, psychische problemen en medische risicofactoren, onder andere in verband met een hoge leeftijd van de moeder tijdens de zwangerschap.

Het onderwijs is onvoldoende toegerust om de problemen van deze jongeren te kunnen oplossen. Die opdracht overstijgt de mogelijkheden van de school. Andere instanties, zoals de jeugdhulpverlening, het maatschappelijk werk, politie en justitie, werkgevers en sportorganisaties, zullen de helpende hand moeten bieden om zoveel mogelijk van deze jongeren op te leiden en aan werk te helpen.

Het vorenstaande roept de vraag op of het achteraf bezien wel zo verstandig was om het vmbo met deze taak te belasten. De beeldvorming van het schooltype, en met name van het vbo, lijdt onder de toename van het aantal probleemleerlingen. De beoogde versterking en statusverhoging van het voorbereidend beroepsonderwijs wordt er ernstig door belemmerd. Integratie van zorgleerlingen is een doelstelling die weliswaar op veel sympathie kan rekenen, maar in de praktijk de nodige problemen oproept.

## 10.6 Van schaalvergroting naar schaalverkleining?

Als gevolg van de schaalvergrotingsoperatie in het voortgezet onderwijs liep het aantal scholen in de jaren negentig sterk terug; het aantal leerlingen per school nam dientengevolge fors toe. De directe leeromgeving van de meeste leerlingen is echter minder grootschalig dan de toegenomen schoolgrootte zou doen vermoeden. Door het in stand houden van nevenvestigingen bleef de gemiddelde vestigingsomvang beperkt tot ruim 750 leerlingen, zo'n 20% meer dan begin jaren negentig. Er zijn overigens wel aanzienlijke verschillen in vestigingsgrootte: circa 30% van de vestigingen telt meer dan 1.000 leerlingen, terwijl eenzelfde percentage eind jaren negentig kleiner was dan 400 leerlingen.



In de publieke opinie en de politiek maakt men zich ernstige zorgen over de gevolgen van de toegenomen schaalgrootte in het onderwijs. Leerlingen zouden zich een nummer voelen, waardoor hun betrokkenheid bij de school en het onderwijs zou afnemen. De in hoofdstuk 7 gepresenteerde onderzoeksgegevens ondersteunen die veronderstellingen echter niet. De schoolgrootte en de structuur van de school blijken nauwelijks van invloed op zaken als schoolmotivatie, het zich thuis voelen op school of het welbevinden van de leerlingen. Veel belangrijker is het type onderwijs dat de leerling volgt. De schoolbeleving van vbo-leerlingen is het negatiefst. Verder zijn er verschillen naar leeftijd en leerjaar, geslacht en etniciteit. Alleen bij spijbelen lijkt de schoolgrootte er wat toe te doen; leerlingen op grote scholen geven vaker aan te spijbelen dan leerlingen op kleine scholen.

Wanneer ouders de keuze wordt voorgelegd tussen een grote en een kleine school – los van andere overwegingen – dan geven zij in grote meerderheid de voorkeur aan een kleine school. Indien er echter meer overwegingen in de beschouwing worden betrokken, is het beeld aanzienlijk genuanceerder. Bij de keuze van een school voor voortgezet onderwijs zijn schoolgrootte en het onderscheid tussen categorale, smalle of brede scholen van ondergeschikt belang. Kenmerken die te maken hebben met de toerusting van de school (moderne leermiddelen, schoon en goed onderhouden gebouw) en de kwaliteit van het onderwijs en de leerlingbegeleiding worden veel belangrijker gevonden. Ook bij de vraag naar de kwaliteit van het onderwijs op de school van hun kind, oordelen ouders met kinderen op grote en brede scholen niet negatiever dan ouders met kinderen op kleine scholen. De publieke beeldvorming over grootschaligheid wijkt dus nogal af van de feitelijke oordelen van direct betrokkenen. Wellicht, maar dat is niet onderzocht, staan leraren negatiever tegenover de gevolgen van schaalvergroting.

De bevindingen geven aanleiding tot de volgende overwegingen.

- Ouders hebben verschillende belangen. Ouders van potentiële vwo-leerlingen hebben naar verhouding vaak een voorkeur voor een categorale vwo-school, vanwege het mogelijke afstroomrisico in bredere scholengemeenschappen. Dat afstroomrisico is in scholengemeenschappen ook daadwerkelijk groter; bij onvoldoende prestaties wordt er sneller verwezen naar het havo, terwijl in een categorale school eerder een jaar wordt gedoubleerd. Voor ouders van een mavo- of havo-leerling is een scholengemeenschap met opklimmogelijkheden aantrekkelijk. Mavo- en havo-leerlingen starten hun schoolloopbaan naar verhouding vaak in een zogenoemde dakpanklas (mavo/havo of havo/vwo). Ouders van zwakkere mavo-leerlingen proberen, indien enigszins mogelijk, hun kind in een mavo-klas en -vestiging (zonder vbo) geplaatst te krijgen. Autochtone ouders van potentiële vbo-leerlingen hebben in de regel niet zulke hoge onderwijsaspiraties; zij willen het liefst een kleine school waar hun kind zich veilig voelt en veel aandacht krijgt. Allochtone ouders van een potentiële vbo-leerling proberen hun kind bij voorkeur in een vbo/mavo- omgeving geplaatst te krijgen; anders dan bij autochtone ouders zijn de onderwijsambities in allochtone kring vaak hooggespannen.

- In de praktijk zijn veel vbo-opleidingen in aparte vestigingen ondergebracht. Dat is niet alleen een gevolg van het feit dat scholen inspelen op wensen van ouders; ook waren vbo-opleidingen in verband met de noodzakelijke praktijklokalen vaak al voor de fusieoperatie in aparte gebouwen gehuisvest. Het onderhoud van vbo-vestigingen laat nogal eens te wensen over.
- Het merendeel van de vbo-leerlingen komt binnen de eigen school of vestiging niet in aanraking met havo-/vwo-leerlingen. Het vestigingsbeleid van scholen is dus niet erg bevorderlijk voor de sociale integratie.
- Daar staat tegenover dat een kleinschalige, overzichtelijke en rustige leeromgeving voor vbo-scholieren – onder wie veel zorgleerlingen – van groot belang is.
- In discussies over de nadelige gevolgen van schaalvergroting wordt vaak voorbijgegaan aan de mogelijke voordelen van een zekere grootschaligheid. Voor beleidsruimte is een zekere massa nodig; kleine scholen hebben minder mogelijkheden om hun middelen en mensen flexibel in te zetten. Ook voor functiedifferentiatie is een zekere omvang onontbeerlijk.
- Naarmate scholen kleiner zijn, zal de aandrang toenemen om over te gaan tot bestuurlijke schaalvergroting (meerdere scholen onder één bestuur). Kleine scholen zijn immers kwetsbaar. Het deel uitmaken van een groot schoolbestuur heeft voordelen voor een school, maar ook nadelen. Een belangrijk nadeel is beperking van de autonomie; het schoolbestuur bepaalt immers in belangrijke mate de voorwaarden waaronder de individuele scholen, die onder zijn bevoegd gezag vallen, kunnen opereren.

In discussies over de wenselijke schaal is het goed een onderscheid te maken tussen de schaal van de directe leeromgeving, de schaal van de school en de schaal van het schoolbestuur. De politieke discussie richt zich met name op de grootschaligheid en anonimiteit van de directe leeromgeving. Echter, ook grote scholen kunnen in principe zorg dragen voor kleinschalige leeromgevingen. De huisvestingssituatie moet dat dan wel toelaten. Een teamgewijze inzet van docenten kan eveneens bijdragen aan een voor leerlingen vertrouwde en herkenbare leeromgeving. Grote scholen behoeven dus niet te worden opgesplitst, maar moeten wel anders worden ingericht.

De eind november 2001 verschenen, wat ongelukkig geformuleerde beleidsnotitie *School op maat: groot van buiten, klein van binnen* – ongelukkig, omdat er veel schijnverbanden werden gelegd tussen schoolgrootte en kwaliteitskenmerken van het onderwijs – eindigt met de aankondiging van een landelijk stimuleringsbeleid om kleinere organisatie-eenheden binnen grotere scholen te bevorderen (OCenW 2001). Er wordt een aantal maatregelen in het vooruitzicht gesteld: extra middelen voor huisvesting en materiële voorzieningen, wegnemen van belemmeringen voor nevenvestigingen (met name aparte vestigingen voor de eerste drie leerjaren), en voorlichting en onderzoek naar de kwaliteit van de leeromgeving.

Ouders willen graag keuzemogelijkheden. In diverse gemeenten en regio's zijn er als gevolg van opeenvolgende fusies nauwelijks categorale of smalle scholen meer over; alle scholen zijn daar opgegaan in brede scholengemeenschappen. In een aantal steden wil men de negatieve gevolgen van concurrentie verder indammen door bijvoorbeeld alle scholen onder één bestuur te brengen. Keuzevrijheid van ouders en marktwerking staan hier op gespannen voet met sociale en onderwijskundige doelstellingen. Wensen van ouders kunnen echter niet straffeloos worden genegeerd. Vanwege de hoge stichtingsnormen is het voor ouders vrijwel onmogelijk om zelf een school op te richten. Kapitaalkrachtige ouders kunnen in het uiterste geval nog uitwijken naar het particulier onderwijs. Daar waar ouders echt ontevreden zijn over het aanbod en een kleinschalige of categorale voorziening wensen, zou die moeten worden geboden. Desnoods moet daar maar een extra prijskaartje aan worden verbonden.

### 10.7 Ongelijkheid en gelijke kansen; naar een realistischer aanpak

Het in de jaren negentig gevoerde gelijkheidsbeleid heeft niet geleid tot een afname van de ongelijkheid in het onderwijs, zo luidde de conclusie in hoofdstuk 5. De ongelijkheid hangt eind jaren negentig vooral samen met verschillen in prestaties en nauwelijks meer met milieuspecifieke ambities bij ouders of selectief verwijzingsgedrag van scholen. De intellectuele reserve bij achterstandsgroepen lijkt grotendeels te zijn verdwenen. Of dat ook opgaat voor allochtone leerlingen, is niet helemaal duidelijk. Aan de ambities in allochtone kring ligt het in ieder geval niet; die stijgen vaak ver uit boven de prestaties. Het (te optimistische) verwijzingsgedrag van scholen is de afgelopen jaren meer in overeenstemming gebracht met de prestaties van allochtone leerlingen. Bij autochtone leerlingen lijkt overadvisering de laatste tijd juist wat toe te nemen. De intellectuele reserve onder allochtone leerlingen zal met name in de fase die aan het voortgezet onderwijs voorafgaat – in de voor- en voerschoolse educatie en in het basisonderwijs – moeten worden aangeboord. In het voortgezet onderwijs valt er weinig meer te corrigeren.

Het gelijkheidsbeleid werd in de jaren negentig op verschillende manieren ingevuld. In de eerste plaats werd leerlingen een breed en gelijk onderwijsaanbod (de basisvorming) aangeboden. De praktijk heeft inmiddels geleerd dat een gelijk onderwijsaanbod nog geen geschikt onderwijsaanbod is.

Een tweede instrument was de vorming van brede scholengemeenschappen, waarin leerlingen met uiteenlopende capaciteiten tenminste een aantal jaren gezamenlijk in een brede brugklas zouden zitten en waarin het selectiemoment enkele jaren zou worden uitgesteld. Ook dat streven is niet gerealiseerd. Het selectiemoment ligt in de meeste gevallen aan het eind van het eerste leerjaar. Vbo-leerlingen en havo/vwo-leerlingen komen elkaar binnen de schoolmuren nog even weinig tegen als voorheen.

Een derde instrument – het stapelen van opleidingen in het voortgezet onderwijs – is nauwelijks meer werkzaam als gevolg van een verbeterde determinatie in combinatie met een verzwaring van de tweede fase van het havo en vwo.

Het was lange tijd gebruikelijk om het succes van het gelijkekansenbeleid uitsluitend af te meten aan een evenredige deelname van sociale en etnische groepen aan het havo en vwo. Deelname aan het middelbaar beroepsonderwijs blijft daarbij buiten beschouwing, hoewel dat schooltype in de praktijk een vergelijkbaar, en in sommige opzichten zelfs beter perspectief geeft op het volgen van hoger onderwijs.

Het gelijkekansenbeleid lijkt geleidelijk aan wat realistischer te worden. De basisvorming is inmiddels ontdaan van haar uniforme karakter. De onderwijskansen van jongeren uit achterstandsgroepen zijn vermoedelijk meer gediend met een betere toerusting van het vmbo, en met name het vbo, dan met scholengemeenschapsvorming of een geforceerde integratie van zorgleerlingen. Die betere toerusting houdt onder andere in: een onderwijsinhoud waarin ook de beroepspraktijk aan bod komt, aantrekkelijke huisvesting, goed ingerichte praktijklokalen, docenten die het milieu kennen waaruit vbo-leerlingen afkomstig zijn, voldoende ondersteuning vanuit de jeugdzorg en het maatschappelijk werk, aantrekkelijke buitenschoolse activiteiten (bv. sport).

De stijgsroute via het avo/vwo is inmiddels grotendeels verdwenen. Dat hoeft geen probleem te zijn indien de determinatie en selectie in de eerste leerjaren adequaat is en er voldoende doorstroombmogelijkheden zijn via de beroepskolom. In het voorgaande is aangegeven dat er op dit punt nog heel wat verbeteringen nodig zijn.

### 10.8 *Moet het onderwijs zich aanpassen of tegengas geven?*

De onderzoeksgegevens uit hoofdstuk 7 en 8 geven een beeld van redelijk tevreden, sterk instrumenteel denkende scholieren, met een overwegend extrinsieke motivatie voor onderwijs en schooltaken. Het belang van het behalen van een diploma wordt algemeen ingezien. De school moet wel een aantrekkelijke sociale omgeving bieden. Leerlingen hechten sterk aan een prettig schoolklimaat en aan goede sociale contacten. Scholieren piekeren het meest over hun schoolprestaties. Ook vriendschappen en relaties vormen een bron van zorg.

Uit de gegevens kan niet worden afgeleid dat er in de jaren negentig veel is veranderd in het onderwijsgedrag van leerlingen en hun gevoelens over school. Ondanks alle veranderingen in het onderwijs bleef veel hetzelfde.

De opvallendste verandering deed zich grotendeels buiten het onderwijs voor: het computergebruik door scholieren nam sterk toe.

Er is de laatste jaren een sterke neiging om het onderwijs zoveel mogelijk af te stemmen op de leefwereld van de leerlingen. Zapgedrag, gebrek aan concentratievermogen, belangstelling voor computers, behoefte aan zelfstandigheid, het zijn kenmerken van de moderne jeugd waarop het onderwijs zo goed mogelijk probeert in te spelen. Docenten mogen niet meer de hele les aan het woord zijn, leerlingen moeten actief aan de slag, ze zijn verantwoordelijk voor hun eigen vorderingen en moeten zich de leerstof, meer

dan voorheen, met behulp van de informatie- en communicatietechnologie zelf eigen proberingen te maken. Docenten vervullen vooral een rol als begeleider en toezichthouder. In de praktijk blijkt dit lang niet altijd aantrekkelijk onderwijs op te leveren. De onderwijsinspectie kwalificeerde het onderwijs in het studiehuis onlangs zelfs als armoedig.

Er is ook een tegenbeweging. Die vindt dat leerlingen in het onderwijs veel serieuzer genomen moeten worden, er moet veel meer met hen gesproken worden, bijvoorbeeld over normen en waarden. Volgens deze zienswijze moet de pedagogiek weer teruggebracht worden in de school. Leerlingen moeten meer betrokken worden bij de gang van zaken op school, ze moeten leren verantwoordelijkheid te dragen voor anderen. Leraren moeten niet slaafs de leerboeken doorwerken, maar zich ook niet in een begeleidende rol terugtrekken. Ze moeten het gesprek met de leerlingen aangaan, naar aanleiding van de leerstof of van de actualiteit (Veugelers en De Kat 1998; De Winter 1997, 2001). De huidige invulling van de tweede fase (met haar omvangrijke leerstof en de sterke nadruk op zelfstandig leren) biedt daarvoor te weinig gelegenheid.

Er bestaat in het onderwijs een sterke neiging tot doorslaan, zowel in de onderwijsadvisering als in het beleid.

Als reactie op ongemotiveerde leerlingen en saaie lessen (de havo-4-problematiek) werd het roer drastisch omgegooid. Niet langer zou de docent de leerstof moeten overdragen, maar de leerling zou zelf op ontdekkingsreis moeten gaan. Afgezien van het feit dat een dergelijke aanpak weinig efficiënt lijkt (iedere leerling moet zelf het wiel uitvinden), vermindert door een dergelijke werkwijze ook de gelegenheid om belangstelling te wekken voor het eigen vakgebied, om een mooi verhaal te vertellen, om eens wat dieper op de stof in te gaan of om eens met de klas van gedachten te wisselen over de actualiteit. Jongeren hebben best belangstelling voor onderwijsinhouden, mits die maar goed worden overgedragen. Een intrinsieke motivatie voor onderwijs wordt eerder verkregen door middel van interessante, boeiende lessen dan via zelfstandig leren. De overgang van klassikaal onderwijs naar zelfwerkzaamheid en individuele verantwoordelijkheid is vanuit pedagogisch en onderwijsinhoudelijk perspectief wellicht wat te ver doorgeschoten.

### 10.9 *Weg met de school?*

De afgelopen jaren is het onbehagen over het onderwijs en de school sterk toegenomen. Dat gebeurde overigens al eerder in de geschiedenis. In het begin van de twintigste eeuw waren het de inmiddels traditionele onderwijsvernieuwers als Montessori, Freinet en Dewey die hun onvrede formuleerden ten aanzien van oude de 'zitluisterschool'. Hun ideeën sloegen in kleine kring aan; een grootschalige 'nieuweschoolbeweging' is het echter niet geworden. In de jaren zestig kwam de kritiek op de school uit een heel andere hoek. Mensen als Illich en Neill verzetten zich tegen de hoge schoolmuren

en de disciplineren van het kind tot passief en dociel wezen. Zij zagen de school, geheel in lijn met de tijdgeest, als een machtsinstrument van de gevestigde orde. De schoolmuren moesten omver worden geworpen; niet de school, maar de hele samenleving moest opleiden, vormen en opvoeden. Dezer dagen staat het instituut school opnieuw ter discussie. Nu lijkt de kritiek vooral een reactie op verschijnselen die het onderwijs van binnenuit aanvreten, zoals motivatie- en spijbelproblemen, voortijdig schoolverlaten, de problematische onderwijsachterstanden, de geringe status van het leraarschap. Het onderwijs en de school uit het industriële tijdperk lijken niet langer te passen bij de postindustriële en postmoderne samenleving. Jongeren worden steeds vroeger zelfstandig, maar zijn op school onderworpen aan allerlei regels. De school is ook veel minder nodig, omdat de markt, de populaire cultuur en de nieuwe media alternatieve leeromgevingen bieden waardoor jongeren zonder tussenkomst van opvoeders wegwijz worden gemaakt in de samenleving. Kennis veroudert zo snel dat de houdbaarheid van curricula steeds geringer wordt. Het onderwijssysteem loopt, kortom, volkomen vast en daarom moet alles anders, zo luidt het in postmoderne hedendaagse kringen (Postma en Studulski 2001). Aanboddenken moet in de visie van de critici worden vervangen worden door vraagsturing. Het leren zou veel meer moeten plaatsvinden in kleinschalige verbanden of in netwerken, ondersteund door ICT (zie bv. Rinnooy Kan et al. 2000).

Zal het werkelijk zo'n vaart lopen? De ruim vierhonderd inzendingen ter gelegenheid van de in 2001 gehouden onderwijsontwerpwedstrijd doen anders vermoeden. In de voorstellen neemt de school nog steeds een centrale plaats in. Vernieuwingsidealen uit het begin van de vorige eeuw en vraaggerichtheid (de leerling centraal) zijn weliswaar breed gedeelde uitgangspunten, maar worden toch overwegend in een klassieke schoolomgeving ingebed.

Er zijn bovendien diverse ontwikkelingen waarin de school nog een veel centralere plaats krijgt toebedeeld. Bij ideeën rond brede scholen en integraal jeugdbeleid vormt de school, wellicht bij gebrek aan andere betrouwbare en bereikbare instituties, juist het kristallisatiepunt waar al het leren plaatsvindt.

De school als instituut is vermoedelijk nog een lang leven beschoren. De vormgeving en inrichting van het onderwijs zullen de komende jaren waarschijnlijk wel een stuk gevarieerder worden dan in het afgelopen decennium het geval was.

#### 10.10 *Van landelijke vernieuwingsoperaties naar lokale schoolontwikkelingen?*

De meeste onderwijsvernieuwingen uit de jaren negentig zijn bedacht door externe deskundigen. Hun voorstellen werden in de regel omarmd door politici en vervolgens geaccordeerd in het overleg tussen overheid en professionals uit de onderwijsorganisaties. De verschillende vernieuwingen werden vervolgens onderwijsbreed ingevoerd.

Externe onderwijsdeskundigen hebben de neiging om – vanuit hun veelal post-moderne opvattingen over goed onderwijs – ver voor de troepen uit te lopen. Het beperkte draagvlak voor de vernieuwingen in de scholen zelf bleek in de regel pas na de invoering.

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat er in de jaren negentig weliswaar veel inhoudelijke vernieuwingen in gang zijn gezet, maar dat er niettemin in het onderwijs zelf veel bij het oude is gebleven. Scholen en docenten hebben in de praktijk de wenselijkheid aan de werkelijkheid aangepast. Soms was er sprake van regelrechte obstructie (“er zijn in het verleden al zoveel veranderingen voorgesteld, nu zal het ook zo’n vaart wel niet lopen”, of “het zal mijn tijd wel duren”), vaker dwongen de omstandigheden (mogelijkheden van leerlingen, onvoldoende middelen) tot bijstellingen of stonden concurrentieoverwegingen (wensen van ouders) een beleidsrijke aanpak in de weg.

De les die hieruit geleerd kan worden is dat onderwijsbrede, van bovenaf opgelegde inhoudelijke vernieuwingen niet werken zolang er niet voldoende draagvlak voor is binnen de scholen zelf. Het roer is de afgelopen jaren dan ook terecht omgegooid. Vernieuwingen moeten uit de scholen zelf komen. Daarbij kunnen scholen desgewenst een beroep doen op externe deskundigheid. Een voorbeeld van zo’n aanpak biedt de 21ste Carmelschool, die onlangs onder de naam \ 21 van start is gegaan. In deze school wordt al doende ervaring opgedaan met een geheel nieuwe onderwijsaanpak.

Moet de overheid zich dan helemaal niet meer bemoeien met de inhouden en werkwijzen in het onderwijs?

Natuurlijk wel. Onderwijsinhouden (kerndoelen, exameneisen) zullen ook in de toekomst in regelgeving worden vastgelegd. Scholen krijgen wel meer ruimte doordat er in de kerndoelen een onderscheid wordt gemaakt tussen een kerndeel (wat in ieder geval moet) en een differentieel deel (waar scholen zelf invulling aan kunnen geven). Het lijkt van belang om de onderwijsmethoden, waarin de kerndoelen worden concreetiseerd, door een onafhankelijke instantie van een keurmerk te laten voorzien. Daarbij zou onder andere moeten worden gekeken naar de haalbaarheid in relatie tot de beschikbare onderwijstijd (Commissie-Wijnen 2002).

Er is recentelijk voor gepleit om grootschalige onderwijsvernieuwingen pas in te voeren nadat op wetenschappelijke basis is vastgesteld dat de vernieuwing ook daadwerkelijk het beoogde effect teweegbrengt. In dat verband wordt er vanuit onderwijs-economische hoek aanbevolen om – naar analogie van de geneesmiddelensector – eerst maar eens te experimenteren met de beoogde beleidsinterventie (Oosterbeek 2001; CPB 2002). Zulke experimenten zouden bij voorkeur moeten plaatsvinden volgens de ‘gouden standaard’, dat wil zeggen via willekeurige toewijzing van leerlingen aan scholen.

In de praktijk kleven er echter de nodige bezwaren aan zo’n opzet. Vanwege de vrijheid van schoolkeuze kan leerlingen moeilijk de toegang tot bepaalde scholen worden ontzegd. De opzet creëert bovendien ongelijkheid, doordat sommige leerlingen



en scholen wel voor extra middelen in aanmerking komen en andere niet. Dat laatste is overigens niet ongebruikelijk: bij de invoering van ICT in het onderwijs is bijvoorbeeld tijdelijk gewerkt met zogenoemde voorhoedescholen, die beter werden toegerust dan andere scholen. Voor een wetenschappelijk onderzoek naar het effect van ICT is een dergelijke aanpak echter ongeschikt; scholen werden voorhoedescholen omdat ze vooroplieten in hun ICT-beleid. De leerlingpopulatie zal er vermoedelijk door beïnvloed zijn. Een andere complicatie is dat het scholen die niet aan het experiment meedoen, moeilijk kan worden verboden om zelf vernieuwingen in te voeren. Een echt experimentele opzet valt in het onderwijs dan ook nauwelijks te realiseren. Dat neemt niet weg dat er volgens Oosterbeek wel mogelijkheden zijn om te werken met een quasi-experimentele opzet. Daarbij worden de schoolkeuzevrijheid, de autonomie van scholen en de gelijkheidsgedachte minder geweld aangedaan. Ook het CPB is van mening dat het belang van kennisverwerving over beleidsinterventies meer gewicht zou moeten krijgen.

De overheid kan daarnaast onderzoek laten uitvoeren naar werkwijzen die wél en die niet werken, en naar de condities waaronder dat gebeurt. De Inspectie van het onderwijs kan hierbij een belangrijke rol vervullen. De resultaten van dergelijk onderzoek zouden breed bekend moeten worden gemaakt, waarna scholen (bv. via financiële prikkels) zouden moeten worden verleid om effectieve beleidsinterventies of goed werkende praktijken over te nemen.

Om aan de verschillende capaciteiten en talenten van leerlingen tegemoet te komen moet er voldoende variëteit in aanpak tussen scholen zijn. Dat kan betekenen dat er nieuwe initiatieven (bv. een maatschap van leraren) moeten worden toegelaten, die mogelijkerwijs leerlingen wegtrekken bij bestaande scholen.

Scholen moeten, tenslotte, vooral zelf meer ruimte en faciliteiten krijgen voor kwaliteitsverbetering. Een decentrale aanpak stelt hoge eisen aan het onderwijskundige leiderschap in de school. Er zal meer tijd nodig zijn voor scholing en overleg. Aan die tijd ontbreekt het in het Nederlandse voortgezet onderwijs. De Nederlandse leraar geeft, vergeleken met collega's in het buitenland, verreweg de meeste lessen. Ook het lerarentekort beperkt de mogelijkheden om binnen scholen een kwalitatieve stap voorwaarts te zetten. Zonder ruimte en faciliteiten blijven lokale schoolontwikkelingen vermoedelijk slechts een vrome wens.



## Noot

- 1 Uit de gegevens die in hoofdstuk 7 werden gepresenteerd blijkt die afnemende motivatie overigens niet. Vbo-leerlingen zijn in de jaren negentig de school en het onderwijs niet negatiever gaan waarderen. De schoolmotivatie is daar vooral gemeten aan de hand van een aantal stellingen met betrekking tot. het huiswerk; daaronder zijn geen stellingen die te maken hebben met de inhoud van de lessen.

## Literatuur

Blom (2001)

Sarah Blom. Onderwijs en wetenschappelijke vorming. In: Douwe Fokkema en Frans Grijzenhout (red.). *Rekenschap 1650-2000 (Nederlandse cultuur in Europese context, deel V)*. Den Haag: Sdu, 2001.

Commissie-Wijnen (2002)

Commissie-Wijnen. *Verantwoording delen. Herziening van de kerndoelen basis-onderwijs met het oog op beleidsruimte voor scholen*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002.

CPB (2002)

De pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing. Den Haag: Centraal Planbureau, 2002.

KPMG (2001)

KPMG. *Scenario's voortgezet onderwijs in 2010*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001.

Oosterbeek (2001)

Hessel Oosterbeek. *Voortschrijdend inzicht*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de onderwijsseconomie aan de Universiteit van Amsterdam op dinsdag 20 maart 2001.

Postma en Studulski (2001)

Dirk Willem Postma en Frank Studulski. *Alles moet anders! Onderwijsvernieuwing nieuwe stijl*. In: *Vernieuwing. Tijdschrift voor onderwijs en opvoeding* (2001) december (4-7).

Rinnooy Kan et al. (2000)

Alexander H.G. Rinnooy Kan, Roel J. in 't Veld en Frans de Vijlder. *Bij de les*. Max Geldens Stichting voor maatschappelijke vernieuwing, 2000.

Veugelers en De Kat (1998)

Wiel Veugelers en Ewoud de Kat. *Opvoeden in het voortgezet onderwijs. Leerlingen, ouders en docenten over de pedagogische opdracht en de afstemming tussen gezin en school*. Assen: Van Gorcum, 1998.

De Winter (1997)

Micha de Winter. *Het alziend oog van de leerling. Een impressie over opvoeding, normen en waardering op school*. Trouw-lezing Nederlandse Onderwijstentoonstelling. Amersfoort: CPS, 1997.

De Winter (2001)

Micha de Winter. *Over last van jongeren en de lusten van een buurtpedagogische aanpak*. Nieuwjaarsessay 2002 van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag: RMO, 2001.

## Summary

Secondary education was dominated in the 1990s by the theme of change and restructuring. Educational content reforms were coupled with changes in the educational routes and radical modifications to the stock of schools. The necessary changes were also made in the social and administrative environment of education. This report not only focuses on the nature of those changes but also examines the extent to which transfer patterns, individual school careers, pupils' experience of school and the use of time by pupils were affected by all these changes.

Chapter 2 outlines the place and embedding of secondary education within the total education system.

The position of secondary education has changed in a number of respects over the past ten years. In terms of pupil numbers secondary education is a little over half as big as the preceding stage of primary education and a little smaller than the two sectors of further education (secondary vocational education and higher education) combined. The relative size of the sector fell substantially in the course of the 1990s. This was due in particular to the sharp growth in participation in secondary and higher vocational education. Demographic developments were also a factor. The shrinking share of the sector within the total education system did not however lead to a decline in interest on the part of the government; on the contrary, the government's drive for renewal was exceptionally marked in the 1990s.

Many reforms and changes are related to the *embedding* of secondary education within the education system. It forms a link between primary education and the various forms of further education: secondary vocational education, higher vocational education and university education. In terms of content, educational climate, teaching methods and method of completion, the education differs sharply from both the preceding primary education and the shrinking further education. This inevitably leads in practice to transition problems: problems for pupils on account of the differences in educational culture between the sectors, and attainment problems in further education on account of shortcomings in the substantive coordination between the various sectors.

Chapter 3 provides a survey of the many *educational content developments* set in train in secondary education in the 1990s. Some reforms have now been implemented, others are already subject to review (basic education) or adjustment (second-stage senior general secondary education/pre-university education (havo/vwo), while other reforms are still at the introductory stage (pre-vocational secondary education (vmbo and the special-needs support structure).

In 1993 *basic education* was introduced for the initial years of secondary education: a new educational content, consisting of 15 primarily general education subjects, to which a new teaching approach was also linked up in the course of introduction. According to an initial evaluation the objectives of basic education – increasing the level of education and postponement of the point of academic specialisation or occupational choice – have barely been realised in practice. The content of basic education is to be radically reviewed within a few years. To a large extent this will be based around the experience in educational practice in recent years. In retrospect it is evident that there were at the time highly divergent visions and attitudes concerning the function and content of basic education.

In 1994 thinking began to develop about *reforms to the second stage of junior general secondary education (mavo) and pre-vocational education (vbo)*. The advisory report issued by the Van Veen Committee, which was responsible for preparing the plans, identified three problems. Of these, the low status of vbo was the most important. The differentiation in qualifications (a, b, c and d grades) has seriously undermined the public value of vbo and mavo over time. This has further weakened the already poor image of vbo, not just within industry but also among pupils and their parents. The poor transition to further education formed a second problem. As a result, secondary vocational education is grappling with a poor success rate. The fragmentation and small-scale nature of the vbo training courses formed a third problem.

The Committee's proposals – the amalgamation of vbo and mavo to form pre-vocational secondary education (vmbo), containing four educational routes and a support structure for pupils needing extra care – have since been introduced. The first pupils embarked on the revised third course year of vmbo in 2001. It is still too early to say whether the aims of this reform will be achieved. There are, however, two immediate reasons why the intended improvement in the status of vbo is unlikely to come about. The first is that the majority of the mavo courses were not being provided at the end of the 1990s with vbo in a combined school (*scholengemeenschap*) but in separate mavo schools or in general secondary education/pre-university education (avo/vwo) combined schools. The integration of special secondary education (svo, covering children with both learning and behavioural or just learning difficulties) and individual vocational education in vbo forms a second reason. The basic vocationally-oriented educational route (formerly vbo) will consequently be required to deal with even greater numbers of cognitively weak and vulnerable pupils with behavioural problems in the coming years.

The *integration of special needs pupils* into mainstream secondary education constitutes a third significant change at secondary level. The development of the special-needs system – i.e. learning-support education for pupils needing extra support in order to obtain a vbo certificate and practical education for pupils for whom that is not possible – is based on two considerations: a social dimension (the integration of pupils with learning

and behavioural problems into mainstream education) and a financial dimension (cost control). It is still too early to draw any conclusions. The growth in the number of special needs pupils, which is set to increase rather than decrease in the coming years, will make it more difficult for these aims to be achieved (see chapter 6).

The first moves for the *reform of the second stage of havo and vwo* date from the early 1990s. The havo and vwo were said not to be preparing their pupils adequately for higher professional education (hbo) and university education. The educational attainment of havo/vwo school-leavers was too low, especially that of pupils taking easy options. They were also said to lack the necessary study skills for successfully completing higher education. These transition problems consequently led to high drop-out rates in higher education. Another reason was the fact that following the introduction of basic education in the initial years of secondary education, the second stage now needed to be overhauled as well.

The overhaul of the second stage put an end to the system of free choice of examination subjects. Instead four combinations or clusters of related subjects were introduced in havo and vwo. The subject combinations were designed to provide a better preparation for the various sectors and disciplines in higher education. It was the express intention to make the courses more challenging. The number of subjects in the second stage was greatly increased.

During the course of curriculum development the teaching approach, which later became known as the “study house” (*studiehuis*, emphasising independent study), was also tackled. The education needed to be much more closely directed towards the independence of pupils and to individual differences between them. The role of teachers in the study house was designed to change from that of transferring knowledge to one of a coach or mentor in the learning process.

The first intake under the new system have now sat their exams. The introduction of the revised second stage was followed shortly afterwards by the first complaints. Put briefly, the following problems have arisen: a heavy workload for pupils (due to the greater number of subjects and numerous practical assignments) and also for teachers (due to the larger number of classes with less classroom time and an increase in administrative tasks), problems with school organisation (a high level of consultation and shortages of equipment and materials) and problems with the new teaching approach (due for example to pronounced differences in pupils’ need for guidance and coaching). A considerable number of adjustments are likely to be required in the coming years on the part of both the government and the schools themselves.

The *modernisation of teaching methods* being sought under the study house approach, which has in fact been practised for much longer in the traditional “progressive” schools (e.g. Montessori, Dalton and Jenaplan schools), has not gone undisputed.

There are in practice two highly divergent visions of good education: a “traditional” teacher-based or curriculum-based approach and a “modern” or pupil-centred approach. The education practice in primary and secondary education provides evidence of a mixed form of both approaches. Primary education has become predominantly pupil-centred in recent decades. Secondary education is by tradition highly teacher-oriented and curriculum-based. Until recently there were separate schools (Montessori, Dalton and Steiner, etc.) for parents and pupils seeking a more pupil-based approach in secondary education. The study house concept introduced in 1998 is based around a more pupil-centred approach in all secondary schools.

One policy objective that received much less attention but which did have a distinct effect was the aim of *more efficient educational routes*. On the grounds of cost control it was deemed important to reduce the number of pupils staying down, to reduce the numbers making educational detours and to put an end to the “stacking” of education courses. The right pupil should end up in the right place much sooner. Important policy instruments deployed to this end were a reduction in the duration of schooling (to a maximum of five years) at vbo and mavo level and an improved transition to further education by the introduction of educational routes in vbo and subject combinations in havo/vwo.

Chapter 4 examines the radical changes in the stock of schools that took place in the 1990s. The previous decade was almost entirely dominated by the formation of (broad-based) combined schools and the associated increases in scale. The policy of enlargements in scale has substantially transformed the school landscape and average school-size. Between 1992 and 1999 the number of secondary schools fell from over 1,400 to a little more than 600. The number of specialist schools providing one particular type of education fell during that period from 55% to 20%. In particular specialist mavo and vbo schools were absorbed into more broadly-based combined schools. The specialist pre-university “gymnasiums” were the only ones that managed to retain their independent position. At the end of the 1990s 45% of all schools were broader combined schools, covering pre-vocational education (vbo), junior general secondary education (mavo), senior general secondary education (havo) and pre-university education (vwo). More than a quarter are combined schools for general secondary education (avo) and pre-university education (vwo).

Broad-based combined schools were given the opportunity to allow the merging schools to continue as subsidiary establishments. Widespread use has been made of this possibility. At the end of 1999, the 600-plus schools had no fewer than 475 subsidiary establishments. The number of school sites (principal and subsidiary) consequently declined far less sharply in the 1990s than the number of schools. In addition the size of the establishments rose much less than the size of the schools; whereas the size of the average school doubled, the average establishment size rose

by no more than 20%. The increase in scale was therefore much less radical at establishment level than at school level. The size of an establishment is clearly related to the range of education that it provides; broad-based establishments combining all types of schools are on average the largest (roughly 1,400 pupils), while those offering just vbo or mavo are the smallest: respectively 486 and 300 pupils.

Although the various types of school are now predominantly offered in institutions providing a wide range, that is by no means the case at establishment level. The majority of vbo courses are for example still offered in establishments providing just vbo (40% of the vbo courses) or in combination with mavo only (33% of the vbo courses). In the case of mavo courses, 40% were still being provided at the end of the 1990s in a specialist mavo or narrow-based vbo/mavo establishment. By contrast havo and vwo courses are much more frequently provided in a broad-based avo or very broad-based vbo/avo establishment; no more than a quarter of the courses are provided in an havo/vwo or a specialist vwo establishment.

The mergers and increases in scale have also affected the mix of the pupil populations in secondary schools. Increasing numbers of young people attend schools where they meet pupils from different types of schools. As in the case of course provision, there are however also differences between the types of school. The majority (70%) of vbo pupils attend a specialist or narrow-based establishment (vbo/mavo) and therefore do not come into contact with havo/vwo pupils within that establishment. Of the mavo, vwo and, in particular, havo pupils, only a minority attend an establishment with narrow-based or specialist educational provision. They more frequently meet pupils from different types of school at their own establishment. In addition the havo and vwo pupils are generally pupils from other types of avo school.

Although three-quarters of the parents consider that a small school is better than a big one, there has certainly been no general rejection of big schools. The size and breadth of the school are not prominent factors in the choice of school. Parents with children in the vbo/vmbo and parents with children in vwo at most attach slightly more importance to a narrow-based or specialist curriculum than do parents with children in mavo and havo.

Similarly with respect to their opinions about various qualitative aspects of the school (such as pupil guidance) parents with a child at a large broad-based school do not differ from parents with a child at a small narrow-based or specialist school. Parents turn out to have balanced opinions about the advantages and disadvantages of large and small schools. At first sight these findings appear to be at variance with the negative noises about large-scale schools, as ventilated with some regularity in public opinion and recently also in the election manifestos of various political parties. The apparent contradiction between the opinions of parents on the one hand and public opinion

on the other may be related to the fact that even in the big schools, most pupils are continuing to receive education in relatively small-scale (subsidiary) establishments; pupils' learning environment is less large-scale than the school size might lead one to expect.

Chapter 5 is devoted to the individual school careers and the pupil flows through secondary education. In particular the concern is with the impact of the reforms and the increase in scale.

The level of guidance provided by primary schools for the transition to secondary education rose during the 1990s. Half of all children are now advised to proceed to havo or higher (including the mixed mavo/havo guidance). The increase in guidance was not coupled with any improvement in performance. If anything the available data suggest a slight fall in the CITO (National Institute for Educational Measurement) final score, at least in the second half of the 1990s.

As a result of the mergers and the formation of combined schools, pupils in the first year of secondary education are less frequently placed in specialist (single school-type) classes. On the other hand the broad-based bridging class covering three or more school-types is clearly on the retreat. Whereas nearly 20% of first-year pupils were in a broad-based bridging class in the early 1990s, the figure at the end of the 1990s was less than 5%. The narrow-based bridging class consisting of two school-types has become the dominant model: at the end of the 1990s two out of three first-years secondary school pupils were in a class with two school-types.

In many cases the period of heterogeneous grouping lasts no more than a year. Whereas 58% of pupils in the first year of secondary education were in a heterogeneous group in 1993, the figure in the second year was just 33%. The majority of the pupils in the second year are in a single education-type class.

The number of pupils placed in bridging classes holding out the prospect of higher forms of secondary education (bridging classes with havo, including mavo/havo bridging classes) increased in the 1990s. At the end of the last decade no fewer than 60% were in such a class. Nevertheless ultimately no more than a minority are in havo or vwo in the third year. Many pupils end up in a lower than recommended form of education or, in the case of mixed guidance, in the lowest of the recommended school-types. The number of children transferring to a lower level of education in relation to the guidance increased, so that the rise in the level of guidance was partly corrected over the course of time. On the other hand the number of children transferring to a level of education higher than that advised has also increased. The downward transfer has however increased more strongly than the upward transfer. The increase in downward transfer was coupled with a decline in the numbers repeating in the initial years.



The formation of combined schools has probably promoted the decline in staying down, as well as the increase in upward and downward transfer in secondary education. Where there is no possibility of downward transfer within the same establishment, as in the case of a single-type school, pupils more frequently repeat in the early years of secondary education. Where downward transfer is possible within the same establishment, the numbers repeating are lower and pupils more frequently transfer downwards in relation to the advice they receive. A similar phenomenon occurs with respect to upward transfer in relation to the advice; if upward transfer is possible within the same establishment, pupils more frequently end up at a higher level than they were advised. Pupils therefore benefit from placement in a class in which a higher school-type is also represented in addition to the advised school-type.

Whereas 27% of third-years were in havo or vwo in the mid-1980s, by the late 1990s this had risen to 35%. On the other hand the number of children that was enrolled in establishments where extra care was provided (learning support and practical education, formerly secondary special education and individual vocational education has risen also). The number of pupils in mavo declined. There has therefore been a certain polarisation, in which the middle level is shrinking and the extremities of the distribution (special-needs pupils and havo/vwo pupils) are increasing in size.

Repeating also became less common after the third year. That decline however bypassed the traditionally high percentage of those repeating in havo 4 (17%-19%). The number of pupils changing school-type after the third year is not very great. Where transfers are made, these tend to be downward. Downward transfer from vwo is somewhat more common than downward transfer from havo and mavo, and has also declined. In recent years the number of pupils transferring from havo to mbo without a certificate has increased. This is probably attributable to the heavier load in the second stage of havo since the introduction of subject combinations and the study house concept.

The decline in dropout rates in secondary education (i.e. the numbers leaving school without a certificate) that occurred in the early 1990s has not been sustained since the mid-1990s. Around 10% of any one year leaves secondary education without any form of certificate. Despite the fact that ever more children are opting for the higher forms of secondary education ( havo and vwo) the growth in the number of vwo certificates has levelled out. This is due to the lower transfer of havo certificate-holders to vwo and the slightly increased downward transfer from vwo in the higher years.

The stacking of education fell sharply in the 1990s. Whereas 17% of mavo certificate-holders and 19% of havo certificate-holders transferred to a higher school-type in the early 1990s, these figures had fallen to just 11% (mavo) and 7% ( havo) at the end of the decade. Apart from the streamlining of educational routes, the reforms in the

second stage of *havo* and *vwo* have also been responsible for this trend. On account of the decline in qualified transfer within secondary education the selection in the initial years has become increasingly definitive in nature.

Chapter 6 is primarily concerned with *special-needs* pupils. These are pupils who need extra support at school in order to obtain a certificate. The need for extra care may be related to various problems, including not just a need to catch up but also social and emotional problems or behavioural problems. The social or cultural background of the family from which the pupil comes is often also a factor. Until recently there were various facilities for pupils with individual learning and behavioural problems: special secondary education for pupils with learning and behavioural problems (*svo-lom*), special secondary education for children with learning difficulties (*svo-mlk*) and individualised pre-vocational education (*ivbo*). These three types of facility were integrated in 1998 under the mainstream legislation for secondary education (Secondary Education Act (*wvo*)), where they have been linked up with pre-vocational secondary education (*vmbo*).

The 1990s saw a sharp growth in the number of pupils in the various special-needs facilities. Whereas the total number of pupils in secondary education (including special-needs pupils) fell by 5% in the period 1990-1999, the number of pupils in the various special-needs facilities (*svo-lom*, *svo-mlk* and *ivbo*) rose by 34%.

In 1999 11.6% of all pupils in secondary education were special needs pupils (over 100,000 in all); if we look just at *vmbo* the figure was 16%. Among the special-needs pupils are boys, older pupils (i.e. pupils who repeated one or more years at primary school) and immigrant pupils over represented.

Since 1996 greater numbers of pupils have been entering the special-needs facilities from mainstream primary education. Fewer pupils are drawn from special primary education – a shift presumably related to the “going to school together again” policy in primary education that is aimed at referring fewer children to special education by giving them extra support in mainstream primary education. The percentage of pupils entering special-needs facilities from outside the education system (including pupils from abroad) also increased. In absolute terms there was a substantial growth (37%).

The number of special-needs pupils is expected to rise in the coming years. This is due to factors both external and internal to the education system.

The number of young people in the *vmbo* age group (12-16 years) will rise by 8% between 2000 and 2009. This may be regarded as a bottom limit; the actual growth is likely to be higher. In the 1990s the share of immigrant pupils (with a weighting of 1.9) in primary education rose by 28%. This growth will be making its effect felt in

secondary education in the coming years. A significant proportion of these pupils leave primary school at a serious educational disadvantage. Another growth factor, the scale of which is more uncertain, concerns the inflow of pupils from abroad. In a demographic sense there is therefore a double growth: more pupils, including more potential special-needs pupils.

Medical and technological factors also play a role. There has for example been an increase in the number of children born prematurely due to complications in pregnancy or at birth. The high age (over 29) at which Dutch women have their first child is a risk-factor in this regard. Research indicates that 27% of the children born prematurely in 1983 were attending a school for special or individual education at age 14. Although prematurely born children are more likely to attend special-needs facilities the numbers are too small to explain the growth in the total number of special-needs pupils.

Approximately 2% of the 15-14-year-olds display serious symptoms of ADHD, a largely genetically-determined disorder involving concentration problems, hyperactivity and impulsive behaviour. Approximately 4% have less serious symptoms. This frequently leads to a need for extra educational care. It is unclear whether the problem has increased in recent years, but there has been a clear increase in individual diagnosis and treatment. It is also an area to which much more attention is being paid than it was a few years ago.

Family and upbringing problems are also a factor. In this regard separated single parents form a risk-group. The number of single-parent families has been increasing again in recent years.

On the basis of the take-up of youth care there are growing socio-emotional problems among young people. Many youth care clients are in some form of special education.

Apart from factors external to the education system, internal factors are also contributing to the sustained growth in the number of special-needs pupils. Of particular relevance in this regard in the coming years are the higher demands being imposed on pupils (stiffer exam requirements in vmbo, and greater personal responsibility, independence and social competence) and the new admission criteria for learning support.

It may be concluded that a great many changes need to take place at the same time in vmbo, while the conditions (e.g. staff shortages and accommodation) are far from optimal. The educational approach towards special-needs pupils will need to be radically changed. Cost-control is under pressure from the strong growth in the number of special-needs pupils. Some pupils needing extra care (for example highly gifted pupils with socio-emotional problems) are at risk of falling between two stools. In many cases the support provided by the out-of-school agencies (e.g. youth care, social work and the police) leaves something to be desired.

Chapter 7 is devoted to pupils' own *experience of school*. This centres around the question of the extent to which the aforementioned developments in education have affected the experience of school and pupils' psychological well-being.

Generally speaking pupils are positive about school. Whether it comes to school and homework motivation, any aversion they may have towards the school or their opinion about the attention paid to their well-being, the negative noises are confined to a small group of pupils. Negative opinions are more common among pupils from the more junior types of school (vbo, mavo), boys, members of ethnic minorities and older pupils. Neither the scale, structure or denomination of the school nor the place where it is located turn out to affect pupils' opinions significantly.

Developments in perceptions of school underwent no significant shifts in the 1990s. Despite all the changes in the organisation of schools and to the curricula and teaching methods, pupils' opinions of school have not essentially changed.

Many pupils in secondary education are worried about their school performance; a minority (around 40%) are free of such concerns. Furthermore, pupils became more worried during the course of the 1990s. In particular, the tendency to be worried became more pronounced between 1992 and 1994. Girls, mavo and havo pupils and older pupils approaching their exams are more likely to be worried.

Roughly one in ten pupils regularly suffers from bullying by classmates. Victims of bullying turn out to rate their school less positively than pupils who are not bullied; the same applies with regard to their psychological well-being. The eradication of bullying was an important objective behind the policy of "the safe school" launched in the mid-1990s. The bullying behaviour of pupils in secondary education has not however shown any systematic decline since then. The likelihood that pupils will be bullied is largely related to the type of school (being higher in the lower types of school), and various pupil characteristics (boys and younger pupils are at greater risk). The characteristics of individual schools do little to explain the incidence of bullying.

The percentage of pupils indicating that they had serious problems with teachers rose during the 1990s. Pupils with this kind of problem also refer more frequently to problems with classmates and/or parents and friends. Here again such problems are explained much more by the type of school and pupil characteristics than by the characteristics of the school.

One in five pupils state that they truant at least once a month. The number truanting virtually doubled in the 1990s. The frequency of truanting at secondary level is affected by the type of school (pupils in the lower types of school truant more frequently), by various pupil characteristics (truanting is more common among older pupils, boys

and non-western immigrants), but also by school and local environment characteristics. The bigger the school the more frequently pupils truant. This confirms the assumption that truanting is more common among large and consequently impersonal and anonymous schools.

To sum up it must be concluded that the experience of school among pupils in secondary education does not appear to have been greatly influenced by the changes in school structure and school-size. School perceptions did not essentially change in the 1990s. Differences in the way the school is experienced cannot be explained by school characteristics such as school-size, structure, denomination or location. The type of school, by contrast, is an important explanatory factor for differences in school perception. The embedding of the type of school is also relevant: vbo pupils who are least positive about school are more positive if their type of school forms part of a combined vbo/mavo school. vwo pupils, by contrast, feel most at ease in a single education-type school; in their case perceptions of school decline if the school becomes more broadly-based.

Chapter 8 examines the use of time by pupils. Pupils divide their time over a number of activities.

A significant group of activities concern school commitments. Apart from the lessons these commitments include homework, coaching and travelling between home and school. In total girls, pupils in the higher school-types and older pupils devote more time to school commitments than other groups. The greater motivation of girls and of pupils in the higher types of school is reflected in the greater investment of time in school activities. The fact that older pupils devote more time to school commitments is presumably related to the exam pressures they are under.

The travelling time for school increased in the 1990s by several minutes each way, even though the travelling distance remained unchanged. The fact that subsidiary establishments were retained meant that the accessibility of schools has generally remained good.

The bicycle is easily the most popular means of transport among pupils: nearly 80% cycle to school. It is notable that this is much less true among immigrant pupils, many of whom prefer to travel by public transport. This takes account of the fact that immigrant pupils more frequently live in highly urbanised areas in which it is more common to go to school by public transport than in less urbanised and rural areas.

In the case of leisure activities a distinction is drawn between activities that are largely performed at home and those largely performed outside the home. During the 1990s pupils spent more time on activities at home; the lion's share of this increase is

attributable to computer use. The use of the computer took off enormously among pupils in the 1990s. Part of the time spent at the computer is, however, devoted to activities for school. The amount of time spent reading and watching television hardly changed. Girls devote more time to reading, while boys spend more time at the computer. Watching TV is closely related to the type of school, in the sense that pupils in the lower types of school spend the most time on this activity.

Individual conclusions are drawn from the findings in chapter 9. The conclusions have been classified on the basis of the problems that underlay the various reforms and changes.

One important reason for reform concerned the *educational inequality* among pupils from differing social environments. The policy was intended to promote the *equal opportunities* of pupils from less privileged environments and from ethnic minority groups.

The basic education was designed to reduce inequality by offering all pupils a common core curriculum irrespective of their abilities or interest. The evaluation of the system of basic education has indicated that uniform provision of this kind does not work in practice: for weak pupils the curriculum is pitched too high, while for clever pupils it offers too little challenge. Proposals have since been formulated for a radical revision of basic education.

Among other things, the formation of combined schools in the 1990s was designed to postpone the final choice of school by placing all pupils for a number of years in broad-based bridging classes covering various types of school. The figures indicate that at the end of the 1990s far fewer pupils were in single education-type classes during their first year of secondary school than ten years before; there are however also fewer pupils in broad-based (i.e. spanning three or more types of school) bridging classes. Two out of three pupils are in a “roof-tile” class (vbo/mavo, mavo/ havo or havo/vwo) in their first year. For many pupils, therefore, the formation of combined schools has led to a postponement in the point of selection (generally by one year).

The formation of combined schools has led to little if any increase in social integration. Pupils from low social environments and from ethnic minorities, who relatively often attend vbo, were still predominantly in separate vbo establishments or narrow-based vbo/mavo establishments at the end of the 1990s. The impact of the background environment is increasingly reflected in pupil performance. If anything the 1990s saw an increase in environmental influences rather than a reduction.

The second reason for the various reforms concerned the *transition problems*, both to basic education and to further/vocational education.

There continue to be transition problems between primary and secondary education; there are major differences in educational approach between the two types of school. Secondary schools seek to reduce the problems in various ways: homework-free education, the clustering of subjects, intensified pupil guidance. There was an increase in the level of over-advising of pupils upon the transition from primary to secondary education. The school determination and selection process take place in a short space of time, generally during the first year: an age that is problematical enough on account of puberty.

It remains to be seen whether the transition to further education will improve. The initial intake of *havo* certificate-holders to have passed through the new system have only just entered higher vocational education (*hbo*). The necessary changes in higher education were also made in the 1990s. University education became a good deal more school-like. Counselling has been greatly intensified during the first academic year. The entrance requirements (qualification levels) have now been relaxed.

Various reforms have been introduced in recent years in order to strengthen the position of *pre-vocational education (vbo)*. The transition from junior vocational to *pre-vocational* education had the result that practical vocational subjects leading to a qualification were replaced by more general educational subjects. This did not enhance the motivation of *vbo* pupils with their predominantly practical orientation. The formation of combined schools has also been unable to lift *pre-vocational* education out of its isolation. The positioning of *mavo* (predominantly in an *AVO/vwo* environment) obstructs the development of *pre-vocational* secondary education (*VMVO*). The prospects for *vbo* are not therefore favourable.

The growth in the number of *special-needs* pupils has been a source of concern for many years. The number of such pupils rose sharply in the 1990s. This growth cannot be attributed to the reforms in secondary education; the inflow comes mainly from primary education and special primary education. The inflow from outside the education system (i.e. immigration and asylum-seekers) has also been rising.

The growth is expected to increase in the coming years. There will be an 8% increase in the number of young people in this age group this decade – and this may be regarded as the lower limit. The growth will probably be higher on account of the growing share of immigrant pupils in secondary education, some of whom are badly behind when they complete basic education. In a demographic sense there is therefore double growth.

Apart from demographic developments other factors also play a role. The contribution of medical factors (more children being born prematurely) is presumably limited.



It is unclear to what extent phenomena such as ADHD and dyslexia are contributing to the growth in special needs. Diagnosis has greatly improved and there are more treatment possibilities. Family and upbringing problems also play a role, as do factors internal to the education system. Although the identification of problems has been improved this is often not coupled with better treatment. The higher demands being made in education with respect to independence, personal responsibility and social competence also create a demand for extra care. The changing admissions system has also turned out to be conducive to growth.

During the 1990s the government sought in various ways to increase the efficiency of education and to control costs. In this connection a policy of increases in scale was introduced, educational routes were streamlined and limits were set on the time pupils could spend in vbo and mavo.

There was an appreciable increase in average school-size. The number of schools fell sharply (from 1,400 to around 600), but the number of establishments fell much less markedly. Many former schools remained in existence as subsidiary establishments. The average number of pupils per establishment accordingly rose by much less than the average number of pupils per school.

More important for efficiency was the improved school determination process of pupils in combined schools. The right pupil is more likely to end up in the right place more quickly in a combined school. The numbers repeating a year declined and there was a rise in the downward transfer to lower types of school. Similarly there was a sharp decline in the stacking of education (from mavo to havo and from the latter to vwo) and in educational detours (from mavo via havo to mbo and from havo via vwo to hbo). The route to hbo now runs predominantly via mbo and to a much lesser extent via havo. Of every hundred mavo certificate-holders 16 proceed to hbo via the mbo route, while only seven out of every 100 certificate-holders get there via havo. As against this, however, the chance of transfer via the havo route is twice that via mbo.

An important reform in recent years concerned the *teaching methods*. The initiative to do something about the educational approach in secondary education came from the education system itself in the early 1990s. Motivation problems in secondary education became manifest in a compelling way in the early 1990s in a television series on a year-4 havo class. The picture to emerge was one of boring lessons and uninterested, scheming pupils. The educational approach was portrayed as being at cross-purposes with pupils' greater independence. Pupils should bear greater personal responsibility for their own school careers. Complaints were received from higher education circles about the inadequate standard of knowledge of many new students and the lack of study skills. Another consideration was that following the reform of basic education the second stage also needed to be renewed.



In addition signals were received from outside the education system. External developments mean that knowledge becomes dated ever more rapidly, so the diagnosis generally goes. Above all education must teach pupils how to acquire and update knowledge. Independence, individual responsibility, skills and capabilities became key concepts in the new thinking about education.

The modernisation of the educational approach by means of the study house has not gone undisputed. There are two highly divergent visions of good education: a “traditional” teacher-based or curriculum-oriented approach, and a “modern” pupil-centred approach. Whereas secondary education had traditionally been mainly curriculum-oriented, the introduction of the study house concept meant that all schools were expected to work along more pupil-centred lines.

In recent years the importance attached to knowledge (being aware of and knowing) declined, while the attention to practical skills (being able and doing) rose greatly. In the case of skills it is not a matter of application skills but also of cross-curricular strategic skills (leading to learn, learning how to find information). More recently there have increasingly been critical noises rejecting the growing emphasis on skills and practical utility, not just from the universities but also from the teachers themselves.

The study house approach has necessarily created problems in schools. The pupil-oriented approach is not equally suitable for all pupils. Pupils with learning and motivational problems and lacking self-discipline need more explanation and guidance from the teacher.

It may be concluded that numerous reforms and changes have been introduced at once in recent years and that these have created the necessary problems in practice. Some reforms are at variance with one another. Insufficient attention was clearly paid to feasibility during the preparatory stage.

Nevertheless much of the old was also retained. In the case of basic education schools have brought the desirable into line with the practical. Similarly the increase in scale has been less radical in reality than on paper since many merging schools have continued to exist as subsidiary establishments.

Support for the various reforms often proved less great upon introduction than had been suggested at the policy formulation stage. On account of the constitutional freedom of education there has traditionally been little public debate in the Netherlands concerning the desired content of education. Fearing accusations that the state was getting into educational theory, the government generally had proposals for new curricula and working methods prepared by external experts. Those experts are generally apt to get out well ahead of the troops in the educational field.

Worries about the negative impact of increases in scale in education, as expressed in public opinion and political circles, are not shared by pupils and parents. The subjective experience of school by pupils did not deteriorate in the 1990s; nor did it prove related to the school structure or school-size. The type of school a pupil attends is much more important for the experience of school. Pupils in single education-type individualised pre-vocational education and vbo schools were the most negative about the school and the education, and vwo pupils at specialist vwo schools (i.e. gymnasiums) the most positive. Vwo pupils are somewhat more positive about their school if they attend a narrow-based vbo/mavo school. In the case of havo and vwo pupils, by contrast, perceptions of school decline the broader the school. In choosing a school, parents attach relatively little importance to school-size or the number of different types of school within the school. Considerations relating to school equipment or the educational approach are regarded as much more important. The notion that large, broad-based combined schools provide a less caring climate finds equally little empirical support. Parents with children in a broad-based combined school are no more dissatisfied about the quality of (for example) pupil counselling at school than are parents with children in a narrow-based or single education-type school.

Chapter 10 deals with the question of *where secondary education should go from here*. Suggestions for modifications have been made in various areas on the basis of the findings in the preceding chapters.

## Bijlage A Gebruikte databestanden

### *Kwaliteit van het funderend onderwijs (KFO)*

Het onderzoek 'Kwaliteit van het funderend onderwijs' is opgezet om inzicht te krijgen in de opvattingen van ouders over de kwaliteit van het basis- en voortgezet onderwijs. Er bleek namelijk weinig bekend over wat hedendaagse ouders belangrijk vinden in het onderwijs, terwijl zij in toenemende mate betrokken zijn en worden bij het reilen en zeilen op de school van hun kinderen. In de enquête die de ouders krijgen voorgelegd, komen onder meer de volgende onderwerpen aan bod: schoolkeuzemotieven en feitelijke schoolkeuze, contacten met de school, gewenste en feitelijke kwaliteit van het onderwijs, informatie aanbod en behoefte over het onderwijs en de school, opvattingen over taken van de school en van het gezin, de rol van de ouders in het onderwijs, de kosten van het onderwijs en tijd voor het onderwijs.

Doelpopulatie	huishoudens met kinderen in het basis- of voortgezet onderwijs (4-16 jaar)
Soort onderzoek	enquête
Steekproefeenheid	huishouden
Entiteiten	huishoudens
Steekproefkader	verschillende GfK-panelen
Steekproefmethode	selectie van huishoudens met kinderen in het basis- of voortgezet onderwijs (4-16 jaar)
Verzamelmethode	schriftelijke vragenlijst
Opdrachtgever	Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
Uitvoerder veldwerk	GfK Interact
Frequentie	eenmalig
Weging	naar opleiding moeder en aantal verdienende ouders
Veldwerkperiode	eind 2000
Respons	1.231 huishoudens met kinderen in het basisonderwijs; 1.101 huishoudens met kinderen in het voortgezet onderwijs

### *Nationaal Scholierenonderzoek (NSO)*

In het kader van het project 'Nationaal Scholierenonderzoek, een monitor op de toekomst' worden scholieren in het voortgezet onderwijs geënquêteerd en vanaf 1999 ook scholieren in groep 8 van het basisonderwijs. Doel van het project is het in kaart brengen van gedrag, gezondheid, opvattingen en ideeën over financiën, leefwijze en toekomst van de huidige generatie scholieren.

Doelpopulatie	scholieren in het voortgezet onderwijs; vanaf 1999 ook scholieren in groep 8 van het basisonderwijs
---------------	---

Soort onderzoek	enquête
Steekproefeenheid	school
Entiteiten	personen
Steekproefmethode	clustersteekproef school/klas; mailing naar alle onderwijsinstellingen; representatieve selectie uit aanmeldingen
Verzamelmethode	schriftelijke vragenlijst
Opdrachtgever	1984 en 1990: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD), Econometrisch Instituut van de Erasmus Universiteit en Keesings Onderwijsbladen 1992 tot 1996: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD), Stichting Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam (SEO) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 1999: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD), ministerie van vws en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
Uitvoerder veldwerk	Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD)
Frequentie	1984 en vanaf 1990 in principe tweejaarlijks
Weging	herweging naar provincie, denominatie en schooltype/-leerjaar op basis van cbs-onderwijsstatistieken

#### NSO'90

Veldwerkperiode	eind 1990
Steekproefomvang	circa 18.000 uitgezette vragenlijsten
Respons	12.570 personen

#### NSO'92

Veldwerkperiode	oktober – november 1992
Steekproefomvang	circa 17.500 uitgezette vragenlijsten
Respons	15.245 personen

#### NSO'94

Veldwerkperiode	november 1994 – januari 1995
Steekproefomvang	circa 25.000 uitgezette vragenlijsten
Respons	17.770 personen

#### NSO'96

Veldwerkperiode	november – december 1996
Steekproefomvang	circa 12.000 uitgezette vragenlijsten
Respons	10.352 personen

## NSO'99

Veldwerkperiode	december 1999 – februari 2000
Steekproefomvang	circa 30.000 uitgezette vragenlijsten
Respons	13.994 personen

## Cohortonderzoek primair onderwijs en speciaal onderwijs (PRIMA)

Het landelijk cohortonderzoek primair onderwijs en speciaal onderwijs (PRIMA) beoogt een beeld te geven van het primair onderwijs in Nederland en verklaringen te vinden voor de samenhangen die zich daarin aftekenen. De gegevens uit dit onderzoek worden gebruikt voor beleidsevaluatie en voor wetenschappelijk georiënteerde vraagstellingen. De opzet van PRIMA sluit nauw aan bij de cohortstudies van de Landelijke evaluatie onderwijsvoorrangsbeleid (LEO) die in de periode 1988-1992 tweejaarlijks zijn uitgevoerd.

Doelpopulatie	basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs; leerlingen in groep 2, 4, 6 en 8
Soort onderzoek	cohortonderzoek
Steekproefeenheid	school
Entiteiten	scholen; klassen; personen
Steekproefkader	alle scholen voor primair onderwijs
Steekproefmethode	representatieve clustersteekproef van basisscholen + aanvullende steekproef van scholen met veel achterstandsl leerlingen + steekproef van scholen uit het speciaal onderwijs
Steekproefomvang	circa 700 scholen (450 basisscholen, 200 scholen met veel achterstandsl leerlingen en 100 scholen uit het speciaal onderwijs); in totaal circa 57.000 leerlingen in het basisonderwijs en 5.400 leerlingen in het speciaal onderwijs
Verzamelmethode	schriftelijke vragenlijsten; CITO-schoolvorderingstoetsen
Opdrachtgever	Programmaraad voor Onderwijsonderzoek (PROO)
Uitvoerder veldwerk	Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) i.s.m. het SCO-Kohnstamm-insituut
Frequentie	tweejaarlijkse peiling vanaf schooljaar 1994/'95
Berichtgevers	achtergrondgegevens via ouders van leerlingen, leerkrachten en schooldirecties
PRIMA'94/'95	
Veldwerkperiode	schooljaar 1994/'95
Respons	789 scholen; 14.432 leerlingen in groep 2, 15.343 leerlingen in groep 4, 14.041 leerlingen in groep 6 en 16.054 leerlingen in groep 8

PRIMA '96/'97	
Veldwerkperiode	schooljaar 1996/'97
Respons	622 scholen; 18.113 leerlingen in groep 2, 17.125 leerlingen in groep 4, 14.879 leerlingen in groep 6 en 13.847 leerlingen in groep 8
PRIMA'98/'99	
Veldwerkperiode	schooljaar 1998/'99
Respons	602 scholen; 16.830 leerlingen in groep 2, 16.953 leerlingen in groep 4, 14.992 leerlingen in groep 6 en 14.182 leerlingen in groep 8

### Tijdsbestedingsonderzoek (TBO)

Het tijdsbestedingsonderzoek is een vijfjaarlijks onderzoek onder de Nederlandse bevolking. Het onderzoek bevat naast achtergrondvragen algemene vragen over tijdsbesteding. Bovendien wordt de respondent gevraagd om gedurende één week in een dagboek per kwartier bij te houden aan welke activiteiten dat besteed is.

Doelpopulatie	NL-bevolking van 12 jaar en ouder
Soort onderzoek	enquête
Steekproefeenheid	persoon
Entiteiten	personen
Steekproefkader	PTT-afgiftepuntenbestand
Steekproefmethode	drietrap-steekproef: gemeente, adres, persoon; stratificatie naar gemeente
Verzamelmethode	mondelijke vragenlijst; in 2000 computer assisted personal interviewing (CAPI); dagboek
Opdrachtgever	Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en anderen
Uitvoerder veldwerk	Intomart
Frequentie	vijfjaarlijks, sinds 1975
Weging	naar leeftijd, geslacht, urbanisatiegraad/stedelijkheid, plaats in het gezin (tot 2000), gezinssituatie (2000) en werkzaamheid/inkomensbron

### TBO'90

Veldwerkperiode	oktober 1990 – november 1990
Verslagperiode	dagboek: 30 september – 6 oktober en 7-13 oktober 1990
Respons	3.415 personen (49%) (3.158 volledige cases en 257 onvolledige cases)

### TBO'95

Veldwerkperiode	oktober 1995 – november 1995
Verslagperiode	dagboek: 1-7 oktober en 8-14 oktober 1995
Respons	3.227 personen (18%)

## TBO 2000

Veldwerkperiode	oktober 2000 – november 2000
Verslagperiode	dagboek: 1-7 oktober, 8-14 oktober en 29 oktober – 4 november 2000
Respons	1.813 personen (25%)

### *Voortgezet onderwijscohort leerlingen (VOCL)*

Het Voortgezet onderwijs cohort leerlingen is gericht op het verkrijgen van inzicht in de relatie tussen achtergrond- en instroomkenmerken van leerlingen in het voortgezet onderwijs en hun schoolloopbaan en bereikt onderwijsniveau. Kenmerkend voor dit type onderzoek is dat na het verzamelen van een aantal gegevens bij de start in het voortgezet onderwijs, de leerlingen gedurende een aantal jaren in hun gang door het voortgezet en hoger onderwijs worden gevolgd.

Doelpopulatie	leerlingen in het voortgezet onderwijs
Soort onderzoek	cohortonderzoek
Steekproefeenheid	school
Entiteiten	personen
Steekproefkader	alle scholen voor voortgezet onderwijs
Steekproefmethode	clustersteekproef
Steekproefomvang	circa 20.000 leerlingen (10% van de populatie)
Verzamelmethode	schriftelijke vragenlijsten; vorderingstoetsen; tests
Veldwerkperiode	begin van het schooljaar
Opdrachtgever	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)
Uitvoerder veldwerk	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) m.m.v. diverse onderwijsonderzoeksinstituten; in 1999 met het Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling (GION)
Frequentie	Er zijn cohorten gestart in 1989 (VOCL'89), in 1993 (VOCL'93) en in 1999 (VOCL'99). De bestanden worden jaarlijks aangevuld met circa 10 nieuwe variabelen over het verloop van de schoolloopbaan.
Berichtgevers	achtergrondgegevens via leerlingen, ouders en school
VOCL'89	19.524 personen
VOCL'93	20.331 personen
VOCL'99	19.391 personen





# Publicaties Sociaal en Cultureel Planbureau

## Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2002-2003) is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl). Het Werkprogramma is rechtstreeks te bestellen bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. ISBN 90-377-0097-7 (EUR 10)

## SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: [www.scp.nl](http://www.scp.nl).

## Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1 (EUR 41)

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2 (EUR 34)

*The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000.* ISBN 90-377-0062 4 (English edition 2001) (\$ 99,50)

## Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

*Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport.* Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (EUR 11)

## Engelse populaire versie van het SCR 1998

*25 years of social change in the Netherlands; Key data from the Social and Cultural Report.* Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x (EUR 11)

## Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

*Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000.* Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (EUR 13,40).

## SCP-publicaties 2001

2001/1 Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groei-kernen (2001). ISBN 90-377-0031-4 (EUR 15,90).

2001/2 Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief (2001). ISBN 90-377-0027-6 (EUR 27,30).

2001/3 Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten (2001). ISBN 90-377-0050-0 (EUR 13,60).

- 2001/4 Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten (2001). ISBN 90-377-0051-9 (EUR 11,35).
- 2001/5 Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijds-ordering (2001). ISBN 90-377-0068-3 (EUR 15,90)
- 2001/6 Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof (2001). ISBN 90-377-0053-5 (EUR 18,20).
- 2001/8 Zo gewoon mogelijk. Een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijk in de geestelijke gezondheidszorg (2001). ISBN 90-377-0071-3 (EUR 30)
- 2001/10 Over werken in de postindustriële samenleving (2001). ISBN 90-377-0057-8 (EUR 34,10).
- 2001/11 Rapportage ouderen 2001. Veranderingen in de leefsituatie (2001). ISBN 90-377-0059-4 (EUR 29,55).
- 2001/13 De stad in de omtrek (2001). ISBN 90 377 0060 8, (EUR 18,20).
- 2001/14 De sociale staat van Nederland 2001. ISBN 90-377-0067-5 (EUR 36,15.)
- 2001/17a Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Vorderingen op school. ISBN 90-377-0075-6 (EUR 22,50).
- 2001/17b Rapportage minderheden 2001. Deel 2 Meer werk. ISBN 90-377-0077-2 (EUR 14,80).
- 2001/17 Deel 1 en 2 Rapportage minderheden 2001. ISBN 90-377-0078-0 (EUR 32,95).
- 2001/18 Armoedemonitor 2001 (2001) ISBN 09-377-0069-1 (EUR 20,42)

### SCP Publicaties 2002

- 2002/2 Van huis uit digitaal. Verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school (2002). ISBN 90-377-0089-6 (EUR 19)
- 2002/3 Voortgezet onderwijs in de jaren negentig (2002). ISBN 90-377-0072-1 (EUR 29,90)

### Onderzoeksrapporten 2001

- 2001/7 Geleidelijk digitaal (2001). ISBN 90-377-0083-7 (EUR 12)
- 2001/9 Het beeld van de wetenschap (2001). ISBN 90-377-0056-x (EUR 13,60)
- 2001/15 Een model voor strafrechtelijke keten (2001). ISBN 90-377-0066-7 (EUR 18,20)
- 2001/16 Efficiency of Homes for the Mentally Disabled in the Netherlands (2001). ISBN 90-377-0064-0 (EUR 11,35)
- 2001/21 De leefsituatie van allochtone ouderen in Nederland (2001). ISBN 90-377-0080-2 (EUR 12,90)

### Onderzoeksrapporten 2002

- 2002/1 Onbetaalde arbeid op het spoor. ISBN 90-377-0073-x (EUR 12)

### Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

- 67 De vraag naar kinderopvang (2001) (EUR 6,80).
- 68 Trends en determinanten in de sport (2000) (EUR 6,80).

- 69 De toekomst van de AWBZ (2001) (EUR 6,80).
- 70 The non-profit sector in the Netherlands (2001) (EUR 6,80).
- 71 Oudkomers in beeld (2001) (EUR 6,80).
- 72 Het nieuwe consumeren (2001) (EUR 6,80).
- 73 Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen (2001) (EUR 6,80).
- 74 Maten voor gemeenten (2001) (EUR 6,80).
- 75 Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers (2001) (EUR 13,60).
- 76 Tussenrapport Onderwijs in Allochtone Leven Talen (2001) (EUR 6,80)
- 77 Ruime kavel of compacte stad? (2001) (EUR 6,80)
- 78 Verslaglegging van de modellering van de ouderenzorg ten behoeve van het ramingsmodel zorg (EUR 6,80)
- 79 Sociale cohesie en sociale infrastructuur (EUR 6,80)

### Overige publicaties

*On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states.* ISBN 90-377-0049-7 (\$ 19.95/EUR 22). (Integrale vertaling van *De maat van de verzorgingsstaat.*)

*Report on the Elderly 2001.* ISBN 90-377-0082-9 (EUR 34) (integrale vertaling van *Rapportage ouderen 2001.*)

*Essay Waarom blijven boeren?* (2001). ISBN 90-377-0084-5 (EUR 4,5)

*Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief* (2001). ISBN 90-377-0081-0 (EUR 7)

*Particulier initiatief en publiek belang* (2002). ISBN 90-377-0086-1 (EUR 19,90)