Onderzoek sturen op cijfers en rendementen

Eindrapport 2015

Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW

Marjolein Muskens
Robert Tholen

Met medewerking van Wouter van Casteren en Jules Warps

ResearchNed

september 2015

© 2015 ResearchNed Nijmegen in opdracht van het ministerie van OCW. Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2008 voor kwaliteitsmanagementsystemen en NEN-ISO 20252:2012 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek.

Inhoudsopgave

1	**Samenvatting, conclusies en mogelijke aanpakken**	**4**
1.1	Overkoepelende conclusie	4
1.2	Resultaten en aanpakken	5
2	**Inleiding**	**10**
2.1	Aanleiding onderzoek	10
2.2	Inhoud rapportage	10
2.3	Onderzoeksopzet	10
2.4	Plan van aanpak: kwantitatieve analyse	12
	2.4.1 Analyse kwantitatieve gegevens	13
	2.4.2 Interviews	14
	2.4.3 Uitvoering interviews	15
2.5	Focusgroep vo	16
3	**Reconstructie van de beleidstheorie**	**17**
3.1	Het risicogericht toezicht	17
	3.1.1 Beoogde effecten	17
3.2	Bereikte effecten	21
	3.2.1 Ongewenst gedrag	21
	3.2.2 Misconcepties	22
	3.2.3 Aanpakken ongewenst gedrag	22
4	**Resultaten kwantitatieve analyses**	**25**
4.1	Plan van aanpak: kwantitatieve analyse	25
4.2	Lagere schooladviezen door po	25
	4.2.1 Samenvatting resultaten analyse lagere schooladviezen po	26
	4.2.2 Lagere schooladviezen po: beschrijvend	26
4.3	Meer enkelvoudige advisering	28
	4.3.1 Samenvatting resultaten meer enkelvoudige advisering po	28
	4.3.2 Meer enkelvoudige advisering po: beschrijvend	28
4.4	Toename homogene brugklassen	30
	4.4.1 Samenvatting homogene brugklassen	30
	4.4.2 Homogene brugklassen 2008-2014: beschrijvend	31
	4.4.3 Homogene brugklassen: aanvullende analyses	32
4.5	Selectiever aannamebeleid (drempels voor risicoleerlingen)	34
4.6	Meer afstroom dan opstroom	35
	4.6.1 Samenvatting meer afstroom dan opstroom	35
	4.6.2 Meer afstroom dan opstroom: beschrijvend	35
	4.6.3 Meer afstroom, minder opstroom: aanvullende analyses	40
4.7	Vmbo-t naar havo	40
	4.7.1 Samenvatting resultaten vmbo-t naar havo	41
	4.7.2 Vmbo-t naar havo: beschrijvend	41
4.8	Verschil se-ce	43
5	**Resultaten kwalitatieve analyses**	**44**
5.1	Lagere advisering door po	44
5.2	Meer enkelvoudige advisering door po	45
5.3	Toename homogene brugklassen	46
5.4	Selectiever aannamebeleid (drempels voor risicoleerlingen)	47
5.5	Meer afstroom dan opstroom	48

5.6 Vmbo-t naar havo 50
5.7 Verschil se-ce 51
5.8 Nieuwe regelgeving basisschooladvies 52
5.9 Balansmodel 53
5.10 Rol inspectie: doelen die bereikt worden 55
5.11 Rol inspectie: negatieve effecten 56
5.12 Verslag focusgroep 58

Bijlage A Referenties 60

Bijlage B Figuren 62

Bijlage C Tabellen analyses 64

1 Samenvatting, conclusies en mogelijke aanpakken

Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (voorts: de inspectie) heeft drie hoofddoelen:

- Garanderen van een minimumniveau van onderwijs;
- Ervoor zorgen dat scholen werken in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving;
- Verbeteren van kwaliteit van onderwijs.

De inspectie gaat ervan uit dat onderwijsresultaten in termen van cijfers en rendementen inzicht geven in de kwaliteit van onderwijs. Deze veronderstelling heeft zich de afgelopen jaren in het voortgezet onderwijs (vo) vertaald in risicogericht toezicht waarin op basis van vier indicatoren die betrekking hebben op cijfers en rendementen bepaald werd of er sprake was van risico en of er aanvullend onderzoek en eventueel verscherpt toezicht nodig was. Dit toezicht heeft mogelijk ook ongewenste neveneffecten. Naar aanleiding van een aantal signalen en zorgen die geuit werden in de politiek, heeft het ministerie een onderzoek uit laten voeren naar de aard en omvang van de effecten van het sturen op cijfers en rendementen, en naar mogelijke aanpakken om ongewenste effecten tegen te gaan. Hiertoe is de beleidstheorie gereconstrueerd, zijn kwantitatieve analyses gedaan op administratieve data van DUO en de inspectie, en zijn interviews gehouden met deskundigen die verbonden zijn aan de VO-raad, het ministerie van OCW en de inspectie. Daarnaast zijn schoolleiders en/of coördinatoren van elf basisscholen en 24 vo-scholen geïnterviewd en is er tot slot een focusgroep gehouden met schoolleiders van vo-scholen.

1.1 Overkoepelende conclusie

Al met al lijken de signalen die reden waren voor het huidige onderzoek grotendeels veroorzaakt te worden door andere factoren dan het sturen op cijfers en rendementen. Daar waar een relatie tussen signaal en het inspectietoezicht waarschijnlijk is, zijn grotendeels al passende maatregelen genomen, met name door vernieuwingen die worden doorgevoerd in het onderwijsresultatenmodel vanaf 2016. Of deze maatregelen inderdaad de ongewenste effecten zullen verminderen zal nog moeten blijken. Er kan daarnaast nog een aantal maatregelen genomen worden om ongewenste ontwikkelingen, die deels te maken lijken te hebben met het beleid van de inspectie, verder terug te dringen.

Om bijvoorbeeld te voorkomen dat scholen proberen leerlingen zo laag mogelijk te plaatsen in leerjaar 1 van het vo (bijvoorbeeld leerlingen met havo/vwo advies in havo plaatsen) zou de inspectie in kunnen zetten op het wegnemen van het misverstand dat plaatsing in het eerste jaar vo mee zou tellen in het onderbouwrendement. Daarnaast is het, met als doel ongewenst gedrag van het vo te voorkomen en/of terug te dringen, raadzaam om meer duidelijkheid te geven over de vorm van samenwerking tussen po en vo rondom het basisschooladvies die wél nog is toegestaan onder de nieuwe regelgeving, en duidelijkheid over welke vormen van samenwerking niet langer zijn toegestaan onder de nieuwe regelgeving, ook als het gaat om regionale afspraken. Tevens is meer (objectief) zicht op de kwaliteit van het basisschooladvies gewenst, omdat daarmee de zorg van het vo over het onderbouwrendement weggenomen kan worden en omdat daarmee eventueel ongewenst gedrag van vo-scholen voorkomen kan worden. Ook zijn er zorgen geconstateerd dat leerlingen met een vmbo-t-diploma soms onterecht niet door mogen stromen naar het havo omdat vo-scholen het rendement van de bovenbouw soms te streng bewaken. Er gaan daarom stemmen op om de overgang vmbo-t-havo beter te laten verlopen door in havo-4 het doubleren minder zwaar of anders mee te laten wegen in het bovenbouwrendement. Verder lijken de resultaten erop te wijzen dat scholen niet altijd goed op de hoogte zijn van de werking van het balansmodel. Om ervoor te zorgen dat scholen hier bewuste keuzes in maken kan er aan gedacht worden om nog meer in te zetten op goede informatievoorziening over de werking van het balansmodel. Als het gaat om scholen die wel bewust met het balansmodel omgaan, lijkt de keuze vooral uit te gaan naar het bewust laag houden van het onderbouwrendement om zo een hoog bovenbouwrendement te genereren. Hoewel dit effect waarschijnlijk (deels) wordt ondervangen met

het nieuwe toezichtkader vanaf 2016, is dit een effect dat in de gaten gehouden zou moeten worden: als dit effect bereikt wordt met betere determinatie in de onderbouw is dit een gewenst effect, maar als leerlingen hierdoor onterecht minder kansen krijgen is dit een ongewenst effect.

Daarnaast komt er een voornamelijk positief beeld naar voren als het gaat om *gewenste* effecten van het inspectietoezicht. Veel scholen geven aan dat het toezicht van de inspectie houvast biedt, zorgt voor een focus op kwaliteit die er anders mogelijk niet geweest was en dat inspecteurs ervaren worden als waardevolle gesprekspartners. Ook blijkt voor veel scholen het opbrengstenmodel in lijn te zijn met de eigen opvattingen over welke aspecten op orde moeten zijn, waardoor de werkwijze binnen scholen vaak verweven is met de indicatoren die de inspectie hanteert. Het toezicht wordt daarmee veelal als terecht en belangrijk ervaren. Samenvattend lijken de resultaten erop te wijzen dat het sturen op cijfers en rendementen veelal leidt tot de beoogde effecten, en dat daar waar het leidt tot ongewenste effecten, het nieuwe onderwijsresultatenmodel een deel van deze effecten zou kunnen ondervangen. Of het nieuwe toezichtkader inderdaad voor een vermindering zal zorgen van de ongewenste effecten van het sturen op cijfers en rendementen zal vanaf 2016 moeten blijken. Tevens zijn er aanvullende maatregelen nodig om de negatieve effecten van het sturen op cijfers terug te dringen. Tevens is het raadzaam, ook waar geen relatie met sturen op cijfers en rendementen is gevonden, de signalen die onderzocht zijn goed te blijven volgen.

1.2 Resultaten en aanpakken

Basisschooladviezen

Uit eerder onderzoek is gebleken dat vo-scholen druk uitoefenen op basisscholen om lagere schooladviezen te geven (ITS, Kohnstamm Instituut & Oberon 2013). Vanuit ouders wordt druk uitgeoefend op basisscholen om juist hoger te adviseren (Inspectie van het Onderwijs 2014). Uit gegevens van DUO blijkt dat in de periode 2010-2013 gemiddeld genomen basisscholen wat lager zijn gaan adviseren. De kans op een advies lager dan de beoogde plaatsing op basis van de Cito-score is toegenomen en de kans op een advies hoger dan het beoogde advies op basis van de Cito-score is afgenomen in de periode 2010-2013. Veel basisscholen geven aan steeds zorgvuldiger te zijn in het tot stand brengen van de basisschooladviezen. Sommige basisscholen geven ook in dit onderzoek aan dat de lagere advisering te maken heeft met druk vanuit het vo, via directe druk of via regionale overleggen, waarbij ook aangegeven wordt dat vo-scholen zo hun onderbouwrendement willen bewaken. Onder de nieuwe regelgeving, waarin het basisschooladvies leidend moet zijn bij de plaatsing in het vo, hebben veel vo-scholen zorgen over de kwaliteit van de basisschooladviezen en vrezen voor veel overadvisering. Duidelijk is dat er verschillen zijn in hoe scholen omgaan met de nieuwe regelgeving: sommige vo-scholen denken dat zij helemaal niet meer mogen praten met basisscholen over basisschooladviezen, terwijl andere vo-scholen op de oude voet verder gaan met vergaand overleg met po. In sommige regio's zijn, op initiatief van het vo, afspraken gemaakt tussen po en vo dat er alleen nog enkelvoudig geadviseerd wordt.

De nieuwe regelgeving rondom het basisschooladvies zou met zich mee moeten brengen dat vo-scholen geen druk meer uit kunnen oefenen op het po om lager te adviseren, om zo het onderbouwrendement te bewaken. Dit doel lijkt slechts deels bereikt te worden, vooral omdat vo-scholen juist onder de nieuwe regelgeving vrezen voor overadvisering en daarmee een lager onderbouwrendement. Op sommige scholen lijkt dit ertoe te leiden dat zij invloed blijven houden op het basisschooladvies.

Mogelijke aanpakken:

- Meer duidelijkheid over de kwaliteit van het basisschooladvies is gewenst. Overweeg om te onderzoeken of de kwaliteit van het basisschooladvies meegenomen kan worden in de beoordeling van het po. Overweeg daarnaast om po-scholen te helpen hun advisering te evalueren door standaard terugkoppeling van gegevens over de schoolloopbaan van oud-leerlingen in het voortgezet onderwijs (via BRON).[1]
- Duidelijkheid scheppen over de manier waarop po en vo met elkaar om dienen te gaan: kennisdeling en terugkoppeling is wel gewenst; inspraak van het vo in schooladviezen is niet toegestaan. Ook is het ongewenst als regionaal wordt afgesproken dat po alleen nog enkelvoudig adviseert. PO-Raad en VO-raad hebben aangekondigd deze taak op zich te nemen.[2]

Meer homogene brugklassen

Terwijl de Onderwijsraad oproept toe te zien op het voortbestaan van voldoende brede brugklassen - in het bijzonder omdat het vervroegen van selectie de kansen voor bepaalde leerlingen vermindert[3] - worden steeds meer homogene brugklassen (brugklassen met één niveau) aangeboden: in de periode 2008-2014 is het aandeel homogene brugklassen in leerjaar 1 gestegen met twaalf procent. Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor deze ontwikkeling, waaronder oorzaken die te maken hebben met het toezichtkader.

Redenen om homogene brugklassen aan te bieden die door vo-scholen vaker genoemd worden, zijn dat ouders hierom vragen, dat in homogene klassen beter gedifferentieerd kan worden en dat homogene klassen rustiger zijn. Ook wordt wel als argument gegeven dat het beter is voor leerlingen om niet steeds de ervaring te hebben het hogere niveau niet aan te kunnen, maar meteen te kunnen excelleren in het eigen niveau. Naast deze argumenten lijkt het er scholen ook vaak om te gaan dat ze met homogene brugklassen meer 'grip' hebben op het onderbouwrendement. Dit kan gepaard gaan met een vraag aan het po om enkelvoudige adviezen, om zo minpunten voor halve afstroom te voorkomen. Tevens lijkt hier ook het misverstand een rol te spelen dat op- en afstroom berekend wordt ten opzichte van plaatsing in het eerste leerjaar (in plaats van t.o.v. het basisschooladvies). Het is maar de vraag of scholen op deze manier daadwerkelijk meer grip hebben op het onderbouwrendement, maar duidelijk is wel dat sommige scholen om deze reden overgaan op (meer) homogene brugklassen. De ontwikkeling naar steeds meer homogene brugklassen staat haaks op het advies van de Onderwijsraad om toe te zien op voldoende brede brugklassen. De inspectie gaat formeel niet over de keuzes die scholen hierin maken, maar de interpretatie van scholen van het inspectietoezicht lijkt één van de invloeden te zijn die de ontwikkeling naar meer homogene brugklassen (deels) kunnen verklaren.

Mogelijke aanpakken:

- In het nieuwe beoordelingskader worden geen halve punten aftrek meer gegeven voor halve afstroom, waarmee de angst voor halve punten aftrek geen rol meer zal spelen in het kiezen voor homogene brugklassen (gecombineerd met enkelvoudige adviezen).[4]
- Er zou nog duidelijker gecommuniceerd kunnen worden dat de plaatsing in leerjaar 1 niet wordt meegeteld in het onderbouwrendement en dat 'voorzichtig plaatsen' juist averechts kan werken.

1. Er worden momenteel door het Ministerie van OCW stappen gezet om deze mogelijkheden te verkennen.
2. Brief PO-Raad en VO-raad 'Debat over de overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs', Utrecht, 20-2-2015.
3. https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/Briefadvies-overgangen.pdf.
4. http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/06/25/kamerbrief-over-nieuw-model-leerresultaten-voortgezet-onderwijs.html

Risicoleerlingen

- Er zijn geen aanwijzingen dat scholen leerlingen met een risicoprofiel op grote schaal zouden weigeren. In het kader van passend onderwijs hebben scholen een zorgprofiel waardoor duidelijk is welke problematiek zij wel en niet aankunnen, en naar welke school zij kunnen doorverwijzen. Wel geeft een enkele school aan dat zij aanmeldingen krijgen van 'wanhopige' leerlingen die op alle andere scholen geweigerd zijn. Ook geeft de inspectie aan dat zij het niet direct merkt als een school aan de poort onterecht leerlingen weigert.
- Een ander punt dat door sommige scholen wordt ingebracht is dat er te weinig rekening gehouden wordt met kenmerken van de leerlingpopulatie in de beoordeling. Dit zou scholen aanzetten tot het aan willen nemen van sterke leerlingen. Echter, de resultaten van dit onderzoek geven geen concrete aanwijzingen dat dit daadwerkelijk (op grote schaal) leidt tot selectief aannamebeleid.

Op- en afstroom

In het algemeen is de opstroom (leerlingen volgen in leerjaar 3 van het vo een hoger niveau onderwijs dan hun basisschooladvies aangeeft) de laatste jaren afgenomen en afstroom (leerlingen volgen in leerjaar 3 van het vo een lager niveau onderwijs dan hun basisschooladvies aangeeft) toegenomen. Deels lijkt dit een reactie te zijn op het aanscherpen van de exameneisen: omdat leerlingen nu aan hogere normen moeten voldoen om een diploma te behalen, wordt er (terecht) minder soepel gedetermineerd. Een oorzaak die in het vo daarnaast vaak genoemd wordt is dat basisscholen meer zijn gaan overadviseren, hoewel tot nu toe niet is vastgesteld of dit daadwerkelijk het geval is. Daarnaast is wel duidelijk dat de scholen die bewust omgaan met het balansmodel van de inspectie, er expliciet voor kunnen kiezen om het onderbouwrendement bewust wat lager te houden om zo beter te scoren op de overige indicatoren die betrekking hebben op de bovenbouw. Hoewel de meeste scholen die hiertoe overgaan deze ontwikkeling zelf terecht vinden omdat zij voorheen iets te soepel determineerden, bleek dit op een enkele school te leiden tot, naar eigen zeggen, onterecht strenge selectie.
Verder blijkt er een misverstand te leven onder sommige scholen, namelijk dat op- en afstroom berekend zou worden ten opzichte van de plaatsing in leerjaar 1 van het vo. Deze scholen geven aan om deze reden 'voorzichtig te plaatsen' in leerjaar 1, waarmee leerlingen minder kansen krijgen dan terecht zou zijn.

Mogelijke aanpakken:

- Onterecht strenge selectie in de onderbouw kan mogelijk ontmoedigd worden door een betere balans tussen opbrengstindicatoren en procesindicatoren, zoals de Onderwijsraad heeft geadviseerd.[5] In het nieuwe opbrengstenmodel krijgen procesindicatoren een grotere rol dan voorheen.[6]
- Het zou volgens de inspectie scholen erom moeten gaan om leerlingen op de juiste plek in het onderwijs te plaatsen. In het huidige balansmodel ligt het erg voor de hand om het onderbouwrendement bewust lager te houden om zo hoger te scoren op de andere indicatoren. Dit kan leiden tot onterecht lage plaatsing van leerlingen. In het nieuwe toezichtkader krijgt de onderbouw meer nadruk waardoor dit effect verzacht wordt.[7]
- Het misverstand over plaatsing in leerjaar 1 dat leidt tot onterecht (en ongewenst) strategisch gedrag kan mogelijk aangepakt worden door in te zetten op communicatie over misverstanden richting vo-scholen.

5. Onderwijsraad (2014b). Toegevoegde waarde: een instrument voor onderwijsverbetering - niet voor beoordeling. 's-Gravenhage: Onderwijsraad.
6. http://publicaties.onderwijsinspectie.nl/xmlpages/page/onderwijsresultatenmodel-vo-2016/hoofdlijnen
7. Ibid.

Vmbo-t havo

Het ministerie heeft signalen gekregen dat scholen, uit angst voor een lage inspectiebeoordeling, leerlingen met een vmbo-t-diploma weigeren voor het havo op grond van behaalde examencijfers. Uit gegevens van DUO blijkt dat van leerlingen met een vmbo-t achtergrond die in havo 4 zitten, het gemiddeld eindexamencijfer van het vmbo-t-diploma is gestegen, wat wijst op een hogere drempel. Tevens blijken leerlingen met een vmbo-t diploma gemiddeld genomen betere eindexamencijfers te behalen in het havo dan leerlingen die direct havo zijn gaan volgen, wat erop duidt dat het gaat om 'excellente' vmbo-t leerlingen die tot het havo toegelaten worden. Mogelijk is er dan ook een groep leerlingen met een vmbo-t diploma die gemiddeld zouden kunnen scoren in het havo, maar hier niet op toegelaten worden. Uit de interviews met vo-scholen blijkt dat de cijfergrens die is vastgesteld in het beleid rond de overgang vmbo-t-havo door de meeste scholen gevolgd wordt en dat veelal aanvullende eisen worden gesteld, bijvoorbeeld op het vlak van motivatie en inzet. Dit leidt tot een strengere toelating tot het havo dan voorheen. Scholen blijken strenger te selecteren bij de overgang naar havo-4 om uitval van leerlingen te voorkomen en om examenrendementen te bewaken. Bij strenge selectie bestaat het risico dat leerlingen onterecht niet worden toegelaten tot het havo. Tevens leidt het verschil in eisen tussen scholen ertoe dat leerlingen niet op alle scholen dezelfde kansen krijgen.

Mogelijke aanpakken:

- Gedacht kan worden aan het apart zichtbaar maken van de prestaties van de leerlingen met een vmbo-t diploma binnen de bovenbouw van het havo, als input voor het verhaal achter de cijfers waarover de school en inspectie een dialoog kunnen voeren.
- De VO-raad stelt dat scholen afgeremd worden om kansen te bieden aan leerlingen die van vmbo-t naar havo willen omdat het inspectiekader scholen beoordeelt op doubleren in de bovenbouw. Leerlingen met een vmbo-t diploma zouden namelijk (volgens scholen) meer kans lopen op doubleren in het havo dan reguliere havoleerlingen. De VO-raad vraagt daarom om een aanpassing die deze prikkel tegengaat.[8]
- In dit kader wordt door sommige partijen het voorstel geopperd om jongeren met een vmbo-t diploma recht te geven op instroom in havo, zonder aanvullende eisen. Uit (lopend) onderzoek[9] naar de toelatingscode overgang vmbo-havo zal blijken in welke mate de geschetste problematiek zich voordoet. Op basis van het onderzoek kunnen mogelijke aanpakken geformuleerd worden.

Verschil se-ce

Het ministerie kreeg signalen dat het sturen op een klein verschil tussen schoolexamen (se) en centraal eindexamen (ce) leidt tot ongewenste neveneffecten. Uit onderzoek van de Vereniging Levende Talen bleek bijvoorbeeld dat het sturen op een klein verschil tussen se en ce leidt tot meer examentraining. Uit gegevens van DUO blijkt dat tussen 2011 en 2013 in alle sectoren het verschil tussen se en ce gedaald is. Alle scholen die hebben deelgenomen aan het onderzoek geven aan bewust te sturen op een klein verschil. Meestal wordt genoemd dat ze dit doen door het verschil te monitoren en docenten aan te spreken als het verschil te groot is. Positief is dat dit leidt tot meer aandacht voor de kwaliteit van het se en tot meer 'kwaliteitsbewustzijn' bij schoolleiders. Minder positief zijn signalen over een eenzijdige aandacht voor het ce, het aanpassen van het se zodat dit meer lijkt op het ce, een vernauwing van het onderwijs in de examenklas, teaching to the test en verminderd werkplezier bij docenten vanwege de druk op het verschil se-ce.

8. http://www.vo-raad.nl/userfiles/bestanden/VMBO-HAVO/Toelatingscode-vmbo-havo.pdf
9. De tussenmeting (tweede meting) is hier te vinden: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/05/01/monitor-toelatingsbeleid-vmbo-havo-tweede-meting-2014-2015

Mogelijke aanpakken:
In het nieuwe beoordelingskader van de inspectie wordt deze indicator niet meer meegenomen.[10] Hoewel de regel dat scholen hun examenlicentie kunnen verliezen bij langdurig (drie jaar) te groot verschil tussen se en ce blijft bestaan, zal de druk op een klein verschil se-ce veel lager worden, wat mogelijk de ongewenste neveneffecten terugdringt.

Balansmodel

Veel scholen scoren graag op alle vier de indicatoren van het balansmodel goed en sturen niet bewust op 'balans', vaak omdat zij zich er niet van bewust zijn dat een school hier keuzes in mag maken en dat een onvoldoende op één indicator niet automatisch leidt tot een oordeel 'onvoldoende'. Als scholen wel bewust omgaan met het balansmodel, betekent dit bij de scholen die deelnamen aan dit onderzoek, dat zij het onderbouwrendement bewust lager houden om beter te scoren op de overige drie indicatoren in de bovenbouw. Dit kan leiden tot (onterecht) minder kansen voor leerlingen, maar ook tot (terecht) betere determinatie in de onderbouw.

Mogelijke aanpakken:
In het nieuwe beoordelingskader van de inspectie worden er twee indicatoren voor de onderbouw meegenomen (en tevens twee indicatoren voor de bovenbouw), waarmee de onder- en bovenbouw even zwaar mee gaat tellen in de opbrengsten. Hierdoor zal het mogelijk minder voor de hand zal liggen voor scholen om in te zetten op een laag onderbouwrendement. Daarnaast is het raadzaam voor de inspectie om (nog meer) in te zetten op de informatievoorziening voor scholen zodat zij op de hoogte zijn van de precieze bedoeling achter het toezichtkader zodat scholen hier op in kunnen spelen zoals de inspectie het voor ogen heeft.

10. http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/06/25/kamerbrief-over-nieuw-model-leerresultaten-voortgezet-onderwijs.html

2 Inleiding

2.1 Aanleiding onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs ziet erop toe dat scholen in het voortgezet onderwijs voldoen aan de eisen die zijn vastgesteld voor de kwaliteit van het onderwijs. Leeropbrengsten spelen daarbij vanzelfsprekend een belangrijke rol. Er zijn echter signalen dat het sturen op onderwijsresultaten soms anders uitpakt dan gewenst. Het beeld is dat scholen proberen leeropbrengsten te verhogen met als doel om betere inspectieoordelen te behalen, maar dat dit op een manier kan gebeuren die niet ten goede komt aan de onderwijskwaliteit en/of kansen van leerlingen in het onderwijs. In de politiek zijn zorgen geuit over deze ongewenste effecten. Het ministerie vindt het belangrijk de aard en omvang van het probleem in kaart te brengen.[11] Het huidige onderzoek richt zich daarom op de (neven-)effecten van het sturen op cijfers en rendementen.

Het gaat om de volgende signalen:

- Er treedt (voor het eerst) meer afstroom op dan opstroom. Bij afstroom wordt bedoeld dat leerlingen in een lager onderwijsniveau terecht komen dan het basisschooladvies, bij opstroom dat leerlingen hoger uitkomen dan het basisschooladvies (Inspectie van het Onderwijs 2013). De vraag is hierbij in hoeverre het om een trend gaat en hoe dit zich ontwikkelt. Ook in het Onderwijsverslag van 2015 komt naar voren dat deze trend zich voortzet.
- Vo-scholen zouden druk uitoefenen op basisscholen om tot lagere advisering te komen. Mocht dit inderdaad plaatsvinden, dan is de feitelijke afstroom groter dan in het Onderwijsverslag naar voren komt (ITS, Kohnstamm Instituut & Oberon 2013).
- Vo-scholen zouden drempels opwerpen voor risicoleerlingen, omdat risicoleerlingen op school zouden kunnen leiden tot lage inspectieoordelen.
- Vo-scholen zouden drempels opwerpen (eisen aan eindexamencijfers) voor leerlingen met een vmbo-t diploma die naar de havo willen.
- Vo-scholen zouden eenzijdig aandacht geven aan onderdelen die centraal getoetst worden (Onderwijs Innovatie Groep 2013).

Deels zijn er al gegevens bekend over de aard en omvang van de hierboven geschetste problematiek. Het huidige onderzoek richt zich op dit verschijnsel, waarbij het doel is in kaart te brengen wat de aard en omvang hiervan is en welke aanpakken ongewenste effecten kunnen verminderen.

2.2 Inhoud rapportage

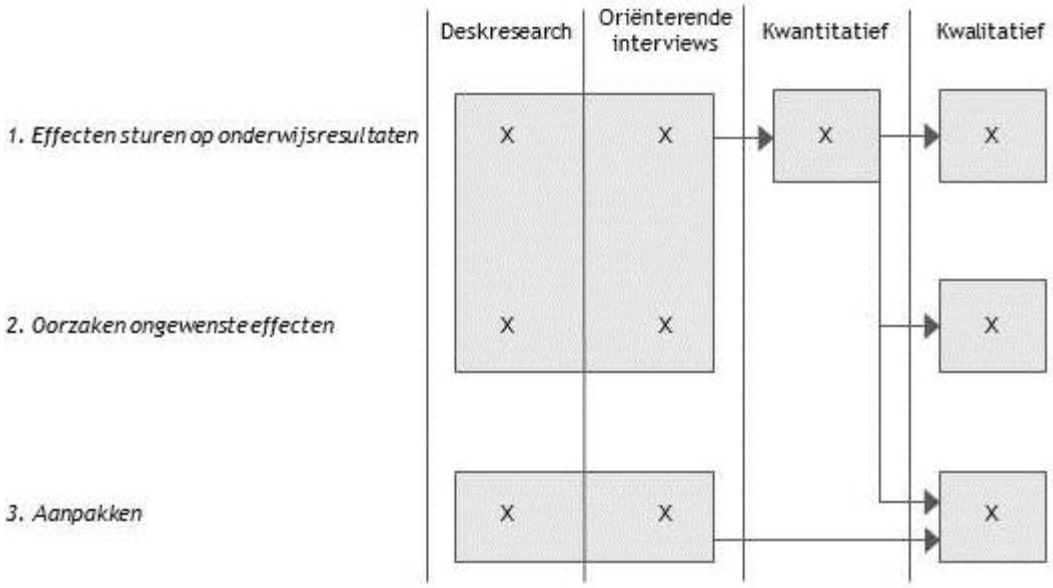
In deze rapportage wordt de beleidstheorie gereconstrueerd en worden bevindingen uit zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens gepresenteerd. Het betreft analyses op basis van gegevens afkomstig van DUO en de inspectie, interviews gehouden met schoolpersoneel uit het po (primair onderwijs) en vo en inspecteurs. Voorts wordt verslag gedaan van een (focusgroep) die is gehouden onder schoolleiders om de resultaten van het onderzoek te bediscussiëren.

2.3 Onderzoeksopzet

We verdelen dit onderzoek in een start- en oriëntatiefase, een kwantitatieve analyse en een kwalitatieve analyse. De drie onderdelen bouwen op elkaar voort en zijn daarom in deze volgorde uitgevoerd. De drie te onderscheiden fases zijn hieronder nader uitgewerkt.

11. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/07/01/kamerbrief-toelichting-beoordelingssystematiek-inspectie

Figuur 2.1: Hoofdonderwerpen en onderzoeksactiviteiten



Start- en oriëntatiefase

Het onderzoek is begonnen met een deskresearch en oriënterende gesprekken met de inspectie en het ministerie van OCW, om de beleidstheorie van het sturen op cijfers en rendementen van de Inspectie te reconstrueren met behulp van een geijkte beleidswetenschappelijke benadering (Leeuw 2003). Dit vormde de basis van het onderzoek, omdat deze theorie en bijbehorende assumpties een referentiekader bieden voor de interpretatie van de resultaten van het kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek. Hiermee dient de gereconstrueerde beleidstheorie als kader bij het begrijpen van gewenste en ongewenste effecten van het beleid op sturen op cijfers en rendementen.

In deze fase stond de volgende vraag centraal:

- Wat zijn de beoogde effecten bij het sturen op onderwijsresultaten en worden deze gerealiseerd?

Ook worden in de oriënterende fase de volgende onderzoeksvragen verkend:

- Welke onderdelen van de werkwijze van de inspectie zijn vatbaar voor ongewenst gedrag of kunnen ongewenst gedrag oproepen?
- Bestaan er misconcepties over de resultaatsindicatoren van de inspectie waardoor strategisch gedrag kan ontstaan?
- Welke onderdelen van overheidsbeleid kunnen strategisch gedrag oproepen?
- Zijn er andere oorzaken voor ongewenst gedrag?
- Welke denkbare (bekende) aanpakken van ongewenst strategisch gedrag zijn bekend, die we nader kunnen toetsen in de Nederlandse context?

Opbrengst start- en oriëntatiefase

De start- en oriëntatiefase resulteerde in de reconstructie van de beleidstheorie van de Inspectie en inzicht in de mate waarin de beoogde effecten bereikt worden. Verder is input verzameld voor het analysekader van de kwantitatieve analyse enerzijds en voor het opstellen van interviewprotocollen in het kwalitatieve deel anderzijds.

2.4 Plan van aanpak: kwantitatieve analyse

In dit deel van het onderzoek is met behulp van administratieve gegevens van DUO in kaart gebracht wat de omvang is van de geschetste signalen die aanleiding zijn voor het onderzoek. Deze analyse van kwantitatieve data geeft zicht op opvallende patronen en daarmee handvatten voor het achterhalen van mechanismen die mogelijk een rol spelen in de effect dat het beleid van de Inspectie heeft op keuzes die scholen maken. Kennis over deze patronen dient als startpunt voor de interviewprotocollen.

We hebben eerst in een kwantitatieve analyse van DUO-gegevens de signalen die reeds bekend zijn verkend. We hebben per signaal dat aanleiding geeft tot dit onderzoek in kaart gebracht wat de reikwijdte is voor zover dat te achterhalen is met administratieve data. De verdiepende vragen die gerelateerd zijn aan deze signalen worden hierna uitgewerkt.

Meer afstroom dan opstroom in het vo

Sinds 2012 is er meer afstroom dan opstroom in het vo (Inspectie van het Onderwijs 2015a). In de analyse van beschikbare DUO-gegevens richten we ons op de volgende vragen:

- Is de afstroom (vooral) gestegen en/of is (vooral) de opstroom gedaald?
- In welk(e) niveau(s) van het vo komt dit vooral voor?
- Is er verschil hierin tussen regio's of vo-scholen, naar relevante kenmerken? Wat is de relatie met de concurrentiepositie van de school (omvang voedingsgebied, groei/krimp)?
- Is er een verband met inspectieoordelen en een verhoogde afstroom en/of verlaagde opstroom?
- Is er een verband tussen achtergrondkenmerken van leerlingen (geslacht, leeftijd, etniciteit, apc-gebied) en de kans op opstroom en afstroom en is dat verband veranderd de laatste jaren?

Lagere schooladviezen door po

Vo-scholen leggen mogelijk druk op po-scholen om lagere schooladviezen uit te geven. In hoeverre is een daling of een beperktere stijging van basisschooladviezen zichtbaar? In de analyse van beschikbare DUO-gegevens richten we ons op de volgende vragen:

- Wat is de trend voor de verschillende niveaus in het vo. In welke sector zit de daling vooral?
- Wat is de relatie tussen meer enkelvoudige adviezen en het gemiddelde niveau van schooladviezen?
- Is er verschil tussen regio's/gebieden?
- Basisscholen kunnen een hoger niveau adviseren dan de Cito-score aangeeft, hetzelfde als Cito-score aangeeft, en lager adviseren dan Cito-score. Wat is de ontwikkeling van de schooladviezen bezien naar die categorieën?
- Is het verband tussen achtergrondkenmerken van leerlingen (geslacht, leeftijd, etniciteit, apc-gebied) en de kans op een bepaald schooladvies veranderd de laatste jaren?

Drempels opwerpen voor risicoleerlingen

Er zijn signalen dat vo-scholen drempels opwerpen voor risicoleerlingen. In de analyse van beschikbare DUO-gegevens richten we ons op de volgende vragen:

- Hoe ziet de leerlingenpopulatie in de verschillende niveaus van het vo er uit wat betreft kenmerken die te maken kunnen hebben met minder kans op studiesucces (geslacht, leeftijd, etniciteit, apc-gebied, LWOO-indicatie) en is deze samenstelling veranderd de afgelopen jaren? Zijn er verschuivingen te zien die erop wijzen dat hogere niveaus minder toegankelijk zijn voor leerlingen met een risicoprofiel?
- Zijn hierin verschillen te vinden tussen regio's of kenmerken van scholen? Is hierin een verband te zien met Inspectieoordelen van scholen?

- Wat is de relatie met de concurrentiepositie van de school (omvang voedingsgebied, groei/krimp)?

Leerlingen met een vmbo-t diploma worden geweigerd voor het havo

Er zijn signalen dat vo-scholen drempels opwerpen voor leerlingen met een vmbo-t diploma die door willen naar de havo. In de analyse van beschikbare DUO-gegevens richten we ons op de volgende vragen:

- Is het aandeel leerlingen met een vmbo-t diploma in het havo veranderd de laatste jaren?
- Zijn de eindexamencijfers van vmbo-t leerlingen die in het havo zitten hoger dan in voorgaande jaren?
- Zijn hierin verschillen te vinden tussen regio's en kenmerken van scholen, en is hierin een verband te vinden met inspectieoordelen van vo-scholen? Wat is de relatie met de concurrentiepositie van de school (omvang voedingsgebied, groei/krimp)?

Er wordt steeds vaker enkelvoudig geadviseerd

In de analyse van beschikbare gegevens richten we ons op de volgende vragen:

- Heeft de stijging van enkelvoudige adviezen op alle onderwijsniveaus plaatsgevonden?
- Is er verschil tussen regio's of tussen overige kenmerken van basisscholen in de mate waarin enkelvoudige adviezen zijn gestegen?
- Basisscholen kunnen een hoger niveau adviseren dan de Cito-score aangeeft, hetzelfde als Cito-score aangeeft, en lager adviseren dan Cito-score. In welke van deze soorten adviezen is de stijging van enkelvoudige adviezen vooral te vinden?

Toename homogene brugklassen

In de analyse van beschikbare gegevens richten we ons op de volgende vragen:

- Is er verschil tussen regio's of overige kenmerken van vo-scholen in de mate waarin homogene brugklassen zijn toegenomen?
- Is er een verband tussen inspectieoordelen van vo-scholen en de mate waarin het aantal homogene brugklassen is toegenomen?

Eenzijdige aandacht voor onderdelen die centraal worden getoetst (sturen op discrepantie cijfers schoolexamen [se] en centraal examen [ce])

- In hoeverre slagen scholen erin om de klein verschil tussen se en ce te bereiken?

2.4.1 Analyse kwantitatieve gegevens

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen en interpreteren van de resultaten staat de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het sturen op cijfers en rendementen centraal.

Er is een trendbestand aangemaakt met gegevens van de afgelopen jaren. Onder andere is in dit bestand opgenomen:

- schooladviezen po;
- Cito-scores po;
- plaatsing na drie jaar vo;
- discrepantie cs-es;
- bovenbouwrendement;
- leerlingenaantal (op vestigingsniveau);
- geografische positie (armoedeprobleemcumulatiegebied);

- concurrentiepositie (ligging t.a.v. andere vo-scholen);
- samenstelling leerlingpopulatie;
- inspectieoordeel;
- denominatie.

Alle relevante kenmerken zijn herberekend naar schoolniveau en in het bestand opgenomen. Bovenstaande onderwerpen zijn ten eerste 'plat' in kaart gebracht met behulp van beschrijvende tabellen en figuren.

Vervolgens zijn met behulp van verdiepende multipele regressieanalyses bevindingen gerelateerd aan specifieke kenmerken van scholen. Tevens worden met behulp van regressieanalyses relevante verbanden onderzocht, om aannemelijk te maken of patronen zijn te herleiden naar specifieke schoolkenmerken.

Opbrengst kwantitatieve analyse

De bestandsanalyse geeft zicht op patronen die verband kunnen houden met gewenste en ongewenste effecten van sturen op cijfers en rendementen. De resultaten van de analyses dienden als input voor aanvullende vragen in de interviewprotocols.

Kwalitatieve analyse

Nadat de kwantitatieve gegevens in kaart zijn gebracht en geanalyseerd zijn de resultaten besproken met betrokkenen in het po en vo (in interviews). In deze kwalitatieve analyse focussen we op oorzaken en aanpakken van ongewenste effecten. We sluiten af met een focusgroep (27-08-2015) met vertegenwoordigers vanuit het vo om conclusies nader in perspectief te zetten en om tot mogelijke aanpakken van ongewenste effecten te komen.

In deze fase staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke onderdelen van de werkwijze van de inspectie zijn vatbaar voor ongewenst gedrag of kunnen ongewenst gedrag oproepen?
- Bestaan er misconcepties over de resultaatsindicatoren van de inspectie waardoor strategisch gedrag kan ontstaan?
- Welke onderdelen van overheidsbeleid kunnen strategisch gedrag oproepen?
- Zijn er andere oorzaken voor ongewenst gedrag?
- Welke aanpakken zijn er mogelijk om ongewenst gedrag te verminderen?
  - Bieden toegevoegde waardematen waarbij rekening wordt gehouden met het beginniveau van de leerling, mogelijkheden om ongewenst gedrag te verminderen?
  - Welke aanpakken worden door de verschillende actoren in het onderwijsveld voorgesteld?

2.4.2 Interviews

In totaal hebben 24 vo-scholen en 11 po-scholen deelgenomen aan interviews. Bij het selecteren van scholen is gelet op een spreiding in geografische ligging (provincie, mate van stedelijkheid) en schoolgrootte. Teven is er met behulp van de resultaten van de kwantitatieve analyse op gelet dat de scholen die benaderd zijn voor interviews verschilden in de mate waarin zij de signalen lieten zien die aanleiding waren voor het onderzoek. Op deze manier is de representativiteit zoveel mogelijk gewaarborgd. Wel moet benadrukt worden dat er mogelijk toch sprake is van een selectieve groep scholen, bijvoorbeeld omdat scholen die deel willen nemen aan een interview mogelijk andere kenmerken hebben dan scholen die dit niet willen en omdat het om een kleine groep scholen gaat. Bij het interpreteren van de resultaten moet er rekening mee worden gehouden dat de representativiteit van de resultaten hierdoor misschien beïnvloed is.

We hebben interviews over meerdere groepen respondenten verdeeld waarin verschillende vragen nadruk hebben. We onderscheiden de volgende interviewgroepen en bijhorende interviewtopics.

Interviewgroep	Topics	Aantal interviews
Inspectie van het onderwijs/OCW	• Reflectie op resultaten kwantitatieve analyse • Inspectiewerkwijze en invloed op ongewenst gedrag • Overheidsbeleid en invloed op ongewenst gedrag • Misconcepties over resultaatsindicatoren • Aanpakken van ongewenst gedrag	3
Bestuurders/schoolleiders po	• Reflectie op resultaten kwantitatieve analyse • Oorzaken van ongewenst gedrag • Aanpakken van ongewenst gedrag	11
Bestuurders/schoolleiders/ instroomcoördinatoren vo	• Reflectie op resultaten kwantitatieve analyse • Onderdelen van het inspectie- of overheidsbeleid die strategisch gedrag oproepen • Welke aanpassingen zouden in mindere mate strategisch gedrag oproepen? • Zijn resultaatsindicatoren voldoende duidelijk/eenduidig? • Welke resultaatsindicator is in de praktijk de belangrijkste en waarom? Welke is het minst belangrijk en waarom? • Welke maatregelen zouden leiden tot een optimale sturing op het streven om elke leerling op de juiste plek te krijgen? Welke maatregelen/omstandigheden staan dat nu in de weg?	24
Inspecteurs	• Reflectie op resultaten kwantitatieve analyse • Oorzaken van ongewenst gedrag • Aanpakken van ongewenst gedrag	3

2.4.3 Uitvoering interviews

De interviews waren semigestructureerd van aard. Dat houdt in dat er gebruik wordt gemaakt van een vast, vooraf met de opdrachtgever vastgesteld protocol of leidraad dat wordt aangehouden, maar dat daarnaast per onderdeel een verdiepingsslag mogelijk is, afhankelijk van de positie van de geïnterviewde. Daarnaast krijgen alle geïnterviewden aan het eind van het gesprek de gelegenheid zelf informatie aan te dragen die zij relevant achten. Het verloop wordt verder ook bepaald door de ondervraagden en door de wijze waarop de ondervrager op de antwoorden van de ondervraagde inspeelt. Bij semigestructureerde interviews wordt in eerste instantie met twee onderzoekers geïnterviewd, waarvan één de projectleider of senior onderzoeker is. Door bij de eerste gesprekken telkens voor overlap in de combinaties van deelnemende onderzoekers te zorgen, wordt bereikt dat voor alle onderzoekers duidelijk is hoe de uitvoering van het interview wordt uitgewerkt en wordt zodoende uniformiteit in de uitvoering gerealiseerd. Vóór het uitvoeren van de interviews vond een briefing plaats met uitleg over het onderwerp en de onderzoeksdoelstelling.

De interviews leveren zicht op de nadere duiding van de resultaten van de kwantitatieve analyses, op oorzaken van strategisch gedrag en op haalbare en effectieve aanpakken daarvan.

2.5 Focusgroep vo

Op 27 augustus 2015 is het onderzoek afgesloten met een focusgroep met schoolleiders uit het vo om de conclusies nader in perspectief te zetten. De opbrengsten van de focusgroep zijn samengevat in een kort verslag.

3 Reconstructie van de beleidstheorie

3.1 Het risicogericht toezicht

Sinds 2007 werkt de inspectie met een risicogericht toezicht. Hiervoor baseert de inspectie zich allereerst op de externe verantwoording door de instelling, waar het opbrengstenmodel een prominente rol in speelt. Vervolgens valideert de inspectie deze externe verantwoording met behulp van onafhankelijke bronnen. Op basis hiervan wordt vastgesteld of toezichtonderzoek noodzakelijk is om eventuele tekortkomingen aan het licht te brengen ofwel om hun vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs te kunnen bevestigen (Inspectie van het Onderwijs 2015b, p. 13). De inspectie heeft als doel de kwaliteit van scholen naar eigen zeggen te bevorderen door middel van “een frequente en gerichte analyse van onafhankelijke bronnen (al dan niet in combinatie met de verantwoording van besturen), selectieve en proportionele bezoeken met een waarderingskader en interventies en openbare oordelen” (ibid., p. 39). In 2015 heeft de inspectie een zelfevaluatie uitgevoerd over het risicogericht toezicht. Het huidige onderzoek gaat in op de vraag wat de bedoelde en onbedoelde effecten zijn van het sturen op cijfers en rendementen door de inspectie. Wij richten ons in dit onderzoek daarom in het bijzonder op het gebruik van het opbrengstenmodel.

3.1.1 Beoogde effecten

1. Wat zijn de beoogde effecten bij het sturen op onderwijsresultaten en in hoeverre worden deze bereikt?

Toezicht op de kwaliteit van onderwijs

De inspectie ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs. In het bijzonder wordt een goede allocatie van leerlingen en het doorlopen van een efficiënte leerroute benadrukt. De onderliggende veronderstelling is dat toezicht eraan kan bijdragen dat de kwaliteit van onderwijs op peil blijft en dat de toegevoegde waarde van individuele scholen stijgt (Ehren et al. 2005). Met andere woorden: zonder toezicht zou er meer risico bestaan dat de kwaliteit van het onderwijs onder de maat zou zijn.

Samenvattend: **Toezicht is nodig om kwaliteit van onderwijs te handhaven of verhogen.**

Toezicht op onderwijsresultaten van scholen

De overheid vindt het belangrijk dat leerlingen kwalitatief goed onderwijs krijgen. De inspectie gaat ervan uit dat onderwijsresultaten in termen van cijfers en rendementen inzicht geven in eventuele risico’s. Dit heeft zich de afgelopen jaren vertaald in risicogericht toezicht waarin, naast het beoordelen van nalevingsaspecten, jaarstukken en eventuele externe signalen, op basis van vier indicatoren die betrekking hebben op cijfers en rendementen bepaald werd of er sprake was van risico en of er, na aanvullend onderzoek naar zowel de onderwijsresultaten als het onderwijsproces, verscherpt toezicht nodig was. Hoewel erkend wordt dat kwalitatief goed onderwijs een breed scala aan effecten heeft (bijvoorbeeld minder goed meetbare aspecten als verhoging burgerschapsvaardigheden, betere sociaal-emotionele ontwikkeling) richt het risicogerichte toezicht zich in eerste instantie op onderwijsresultaten in termen van cijfers en rendementen. De veronderstelling is dat kwaliteit van onderwijs zich (ook) laat zien in cijfers en rendementen en dat daarmee deze indicatoren veelzeggend zijn.

Naast dat ervan uitgegaan wordt dat onderwijsresultaten in termen van cijfers en rendementen inzicht geven in de kwaliteit van onderwijs, wordt er ook van uit gegaan dat door toezicht te houden op deze aspecten, de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd of verhoogd wordt. De veronderstelde mechanismen werken als volgt:

- Scholen zullen hun best doen om in de cijfers en rendementen goed te scoren door maatregelen te treffen die de kwaliteit van het onderwijs verhogen. Omdat de scholen dit soort maatregelen treffen, gaan zij gelijk of beter scoren in cijfers en rendementen. Hierbij wordt verondersteld dat:
  - Scholen door het inspectietoezicht geprikkeld worden om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen of te verbeteren;
  - Scholen zich richten op zaken die bijdragen aan de onderwijskwaliteit, en niet overgaan op maatregelen die wel de opbrengsten en rendementen verhogen zonder oog te hebben voor de daadwerkelijke onderwijskwaliteit;
- Als er risico blijkt uit de cijfers en rendementen wordt aanvullend onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het onderwijs die niet goed in cijfers te vatten is, en kan de inspectie het toezicht intensiveren om zo bij te dragen aan een verbetering van kwaliteit.

Samenvattend:

- **Rendementen en cijfers zijn veelzeggende indicatoren die gebruikt kunnen worden om te monitoren of er een risico is dat de kwaliteit van onderwijs niet op orde is.**
- **Als toezicht wordt gehouden op rendementen en cijfers gaan scholen hun kwaliteit handhaven of verbeteren. Scholen richten zich hierbij niet op zaken die alleen de cijfers en rendementen verhogen maar op zaken die echt de onderwijskwaliteit verhogen.**
- **Als er risico blijkt uit de rendementen en cijfers en als uit aanvullend onderzoek blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs beneden de maat is, dan is het effectief om in te grijpen met verscherpt toezicht.**
- **Met risicogericht toezicht wordt al met al de kwaliteit van onderwijs verhoogd.**

Kanttekeningen bij deze veronderstellingen:

- Hoe kwaliteit van onderwijs gedefinieerd kan worden, is een onderwerp van discussie. De Onderwijsraad (2013) merkt op dat er bij zowel overheid als onderwijsinstellingen weinig visie is op de doelen die onderwijs heeft. Onduidelijk is bijvoorbeeld wat het onderwijs leerlingen precies mee moet geven en hoe breed of smal dit gedefinieerd zou moeten worden. Zo zou onderwijskwaliteit opgevat kunnen worden als de mate waarin een school er in slaagt om leerlingen zo goed mogelijk te laten slagen op een klein aantal vakken, of juist als de mate waarin de school er in slaagt om kennis, vaardigheden en levenservaring over te brengen, zodat nieuwe generaties op hun eigen manier invulling kunnen geven aan de samenleving. De Onderwijsraad constateert dat door de overheid vaak gekozen wordt voor een ‘smalle kijk’ op onderwijskwaliteit door nadruk te leggen op basiskwaliteit en -vaardigheden. Zonder uitspraken te doen over de visie van de inspectie of die van haar inspecteurs kan gesteld worden dat ook in het risicogericht toezicht scholen in eerste instantie, tijdens de risicoanalyse, te maken krijgen met een smalle kijk op onderwijskwaliteit. Een cruciale rol speelt meetbaarheid hierin: om prestatieprikkels te kunnen gebruiken, moeten de prestaties wel goed meetbaar zijn, en dat is bij een smalle visie op kwaliteit beter te realiseren dan bij een bredere visie op kwaliteit (Canton en Webbink 2004). Echter, hoe dan ook is de toegevoegde waarde van scholen heel lastig te meten omdat het effect van andere input (ouders, buurt) niet te onderscheiden is van het effect van school op de leerling (Todd en Wolpin 2003). Dit zou kunnen leiden tot een overschatting van de toegevoegde waarde van scholen met een leerlingenpopulatie met een gunstige thuissituatie (veel input van ouders/buurt). De inspectie wil dit effect ondervangen door in de beoordeling rekening te houden met populatiekenmerken.
- Onderzoek (de Wolf & Janssens 2007) wijst er op dat scholen strategisch gedrag kunnen vertonen als gestuurd wordt op cijfers en rendementen. Het gaat dan veelal om gedrag dat de onderwijskwaliteit niet ten goede komt, zoals window dressing, teaching to the test of het

weghouden van leerlingen van examens. Als dit gedrag veel voorkomt, leidt het toezicht juist niet tot kwaliteitsverbetering, maar heeft het een averechts effect.

- Met risico gestuurd toezicht bestaat de kans dat risico's pas laat in beeld komen. Er volgt namelijk pas een toezichtonderzoek op het moment dat de rendementen en prestaties gedaald zijn. De risicoanalyse heeft dan ook geen preventief karakter. De inspectie heeft ook al gesteld dat de risicoanalyse moeten worden aangevuld met indicatoren die vroegtijdige signalering mogelijk maken (Inspectie van het Onderwijs 2015b, p. 43).

Toezicht met behulp van het opbrengstenmodel

In het opbrengstenmodel worden vier indicatoren meegenomen: onderbouwrendement (niveau van de leerling in leerjaar 3 ten opzichte van het basisschooladvies), bovenbouwrendement (onvertraagd een diploma behalen), verschil tussen schoolexamen en centraal examen (se-ce) en gemiddeld eindexamencijfer. Naar onderbouwrendement wordt gekeken omdat de veronderstelling is dat scholen er zo alles aan zullen doen om leerlingen op het juiste en hoogste niveau te plaatsen dat zij aankunnen. Een bijbehorende veronderstelling, die inherent is aan de manier waarop het Nederlandse onderwijsstelsel is ingericht, is dat van leerlingen al op jonge leeftijd duidelijk is wat het beoogde niveau is waardoor scholen in de onderbouw in kunnen zetten op niveauplaatsing. Om te voorkomen dat scholen onterecht kansen geven aan leerlingen wordt daarnaast ook op het bovenbouwrendement en eindexamencijfers gelet: leerlingen moeten wel in staat zijn onvertraagd een diploma te behalen en behoorlijke eindcijfers te halen. Op het verschil se-ce wordt gelet om er voor te zorgen dat de schoolexamens goed passen bij het niveau van de centrale eindexamens. Hiermee wordt tevens voorkomen dat scholen onterecht hoge schoolexamencijfers geven om leerlingen zo (te eenvoudig) een diploma te laten behalen. Hiermee veronderstelt de inspectie dat door te letten op het verschil se-ce scholen maatregelen treffen die eraan bijdragen dat de schoolexamens een passend niveau hebben. Ook wordt verondersteld dat een klein se-ce verschil wijst op een goede kwaliteit van schoolexamens en een juiste verdeling van aandacht tussen se en ce.

Bij de keuze voor de indicatoren in het opbrengstenmodel wordt er van uitgegaan dat de indicatoren met elkaar in balans zijn: een eventuele perverse prikkel die uit zou kunnen gaan van de ene indicator wordt geremd door de andere indicatoren. De onderliggende veronderstellingen zijn dat:

- Met het balansmodel eventueel strategisch gedrag van scholen wordt afgeremd.
- Scholen begrijpen dat de indicatoren elkaar in balans houden en het dus belangrijk is zich op meerdere indicatoren tegelijk te richten, en tegelijkertijd:
- Scholen aan de hand van het balansmodel de ruimte hebben om onderwijskundige keuzes te maken, die een heel positief of juist negatief effect op één of meerdere indicatoren hebben.

Samenvattend:

- **Door gebruik te maken van een balansmodel wordt voorkomen dat scholen eenzijdig aandacht besteden aan één aspect.**
- **Het opbrengstenmodel heeft tot gevolg dat scholen keuzes maken die leerlingen ten goede komen en leiden tot kwaliteit, zich uitend in: passende allocatie, vloeiende doorstroom naar diploma, voldoende eindexamencijfers en passende schoolexamens.**

Kanttekeningen bij deze veronderstellingen:
Hoewel het balansmodel strategisch gedrag zou moeten tegengaan, wordt dit vooral tegengegaan op het vlak van keuze van aandachtsgebied. Het model voorkomt bijvoorbeeld dat scholen alleen aandacht besteden aan hoog onderbouwrendement, omdat de school dan in de bovenbouw in de problemen komt met het bovenbouwrendement. In die zin worden scholen geprikkeld alle indicatoren aan te pakken. Echter, *hoe* scholen dit aanpakken wordt met het balansmodel niet gestuurd. Scholen kunnen bijvoorbeeld én streng selecteren in de onderbouw, én overgaan op teaching to the test in de bovenbouw.

Ook is de aanname van het Nederlands onderwijsstelsel dat leerlingen, in vergelijking met andere landen, al vroeg in een niveau geplaatst kunnen worden (die zijn oorsprong vindt in de wetgeving en zich laat zien in toezicht op onderbouwrendement) niet onomstreden: critici wijzen erop dat vroege niveauplaatsing ongunstig kan zijn voor laatbloeiers en voor leerlingen uit lager opgeleide milieus (Crul et al. 2007; Onderwijsraad 2012; Webbink et al. 2009). Hiermee zou scholen aanmoedigen om leerlingen vroeg op niveau te plaatsen ertoe kunnen leiden dat voor bepaalde leerlingen het eindniveau lager uitpakt.

Beoordeling met behulp van relatieve scores

De beoordeling van scores op onderbouwrendement, bovenbouwrendement en gemiddeld eindexamencijfer is de afgelopen jaren relatief geweest: de score van een school wordt vergeleken met vergelijkbare scholen en nadat bepaalde correctiefactoren worden toegepast, wordt de score omgezet naar een vijfpuntschaal, waarbij de eerste twee 'bolletjes' onvoldoende zijn. De score is relatief: de laagst presterende scholen krijgen een onvoldoende. Dit betekent dat de beoordeling afhankelijk is van de scores van andere scholen. Mogelijk gebruikt de inspectie relatieve scores omdat geen algemeen aanvaarde absolute normen voorhanden zijn. Hoewel dit niet expliciet gemaakt wordt, zou het ook zo kunnen zijn dat de inspectie veronderstelt dat door een relatieve beoordeling scholen competitiever worden en dus meer gemotiveerd raken om hoger te scoren op de diverse onderdelen. In het nieuwe onderwijsresultatenmodel dat vanaf 2016 wordt ingevoerd wordt overigens overgegaan op een beoordeling op basis van absolute scores.

Kanttekeningen bij deze veronderstellingen:
De relatieve beoordeling heeft tot gevolg dat per indicator (bovenbouwrendement, onderbouwrendement, gemiddeld eindexamencijfer) een jaarlijks een kwart van alle scholen een onvoldoende scoort, ook als alle scholen beter zijn gaan scoren, of juist alle scholen slechter zijn gaan scoren. Zoals de inspectie zelf opmerkt: "Als de opbrengsten alleen relatief worden gemeten, bestaat het gevaar dat Nederland als geheel langzaam afglijdt zonder dat dit uit de metingen van de inspectie blijkt. Bovendien ziet een school eigen vooruitgang niet altijd weerspiegeld in een betere score" (Inspectie van het Onderwijs 2011, p. 13). Terwijl de scores op de indicatoren gebruikt worden omdat de veronderstelling is dat dit een goede afspiegeling geeft van kwaliteit, maakt de relatieve normering dat de scores eigenlijk niet op deze manier gebruikt kunnen worden.

Publiceren van resultaten

De inspectie kiest voor openbare publicatie van opbrengstenoordelen. De Inspectie heeft hier vier redenen voor: 1) het vormt een publieke verantwoording voor scholen, 2) ouders worden goed geïnformeerd over eventuele zwakheden van de school, 3) de informatie kan gebruikt worden bij schoolkeuze, en 4) scholen kunnen de informatie gebruiken als benchmark. Met het publiceren van resultaten wordt tegemoet gekomen aan een 'maatschappelijke wens'. Daarnaast is de redenering dat scholen zich door deze publicatie meer bewust worden van kwaliteit en zich op dit vlak vergelijken met andere scholen. De inspectie veronderstelt dat dit leidt tot kwaliteitsverhoging.

Samenvattend:

- **Publicatie van opbrengstenoordelen leidt tot verhoogd kwaliteitsbewustzijn en daarmee tot kwaliteitsverbetering**

Kanttekening bij deze veronderstelling:
Het gebruik van publieke verantwoording kan leiden tot strategisch gedrag bij scholen. Uit onderzoek naar het effect van publieke verantwoording bleek dat scholen die zich publiekelijk moesten verantwoorden over scores op een bepaalde toets weliswaar een sterke stijging van de scores lieten zien, maar dat onduidelijk bleef of leerlingen wel meer hadden geleerd, omdat de leerlingen op een vergelijkbaar examen niet beter presteerden. Wel was duidelijk dat docenten in dit onderzoek meer

zwakke leerlingen buiten de examens hadden gelaten. Dit leidde er toentertijd toe om aan te bevelen om “voorzichtig” te zijn met het inzetten van publieke verantwoording (Jacob 2002). Hoewel dit onderzoek is dat in een andere tijd en context is uitgevoerd, geeft dit aan dat het mogelijk is dat de publicatie van resultaten ongewenste effecten tot gevolg heeft. Of dit in de huidige Nederlandse context ook het geval is, is hiermee uiteraard niet gezegd.

Er lijkt in de beleidstheorie weinig aandacht te zijn voor het mechanisme dat in werking wordt gezet met het publiceren van opbrengstoordelen. Leidt dit publiceren wel tot verhoogd kwaliteitsbewustzijn? Daar komt bij dat, naast de publicatie door de inspectie, deze gegevens (naast andere gegevens die niet van de inspectie afkomstig zijn) ook door andere media (kranten, websites) worden overgenomen en gepubliceerd. Dit gebeurt veelal in de vorm van ranglijsten maar ranglijsten blijken in de praktijk vaak erg onbetrouwbaar (Canton & Webbink 2004). Onduidelijk is in hoeverre dit soort lijsten het imago en daarmee de populariteit van scholen beïnvloeden en wat het indirecte effect is van het publiceren van deze gegevens. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat informatie over kwaliteit van scholen een selectieve groep ouders bereikt: vooral hoger opgeleiden blijken deze informatie te gebruiken in de schoolkeuze voor hun kinderen (Belfi et al. 2013, Janssens & Visscher 2004). Hiermee wordt het doel om informatie aan ouders te geven en te ondersteunen in schoolkeuze slechts deels bereikt.

3.2 Bereikte effecten

De vraag of het doel van het inspectietoezicht – het garanderen van een minimum niveau van kwaliteit of kwaliteitsverhoging – behaald wordt, kan op verschillende manieren beantwoord worden. Uit internationaal onderzoek naar inspectietoezicht blijkt dat van betrokkenen op scholen een groot deel vindt dat de inspectiebezoeken nuttig zijn (ongeveer 80%), en op iets meer dan de helft van de scholen leidt het toezicht volgens deze scholen tot schoolverbetering. Verhoging van leerprestaties als gevolg van toezicht wordt, in ieder geval op de korte termijn, niet gevonden (de Wolf & Janssens 2007). Uit een zelfevaluatie van risicogericht toezicht (Inspectie van het Onderwijs 2015b) komt naar voren dat sinds de invoering van het risicogericht toezicht het aantal zwakke en zeer zwakke scholen aanmerkelijk is afgenomen, en als scholen zwak worden blijven ze dat korter dan voorheen. Dit effect blijkt zich vooral voor te doen in het grensgebied voldoende/onvoldoende, terwijl scholen die voldoende scoren zich niet verder verbeteren. Ook uit onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen (2015) komt naar voren dat hoewel de efficiëntie van het toezicht is toegenomen – in de vorm van een gemiddeld afgenomen toezichtlast – het niet onomstotelijk kan worden aangetoond dat er sprake is van effectiever toezicht (in termen van kwaliteitsverhoging).

3.2.1 Ongewenst gedrag

2. Welke onderdelen van de werkwijze van de inspectie zijn vatbaar voor ongewenst gedrag of kunnen ongewenst gedrag oproepen?

Er is veel onderzoek gedaan naar strategisch gedrag als reactie op toezicht, al dan niet in het onderwijs (Bosker & Scheerens 1999; FitzGibbon 1997; Leeuw 2000; Meyer et al. 1994; Smith 1995). De resultaten van deze onderzoeken worden hier besproken om aan te geven dat toezicht *kan* leiden tot strategisch gedrag, waarbij in acht genomen moet worden dat de setting waarbinnen deze onderzoeken hebben plaatsgevonden niet (volledig) vergelijkbaar zijn met de Nederlandse situatie. Het gaat er in deze paragraaf dus om dat het *mogelijk* is dat toezicht deze effecten heeft, zonder daarbij te willen stellen dat het huidige toezicht in het vo in Nederland deze effecten heeft.

Ongewenst gedrag van scholen kan onderverdeeld worden in verschillende categorieën. De eerste is intentioneel strategisch gedrag, ook wel gaming genoemd (Case et al. 2000). De meest voorkomende verschijningsvorm is window dressing, waarbij een school activiteiten onderneemt die alleen dienen om goed over te komen op de inspectie. Een ernstigere vorm hiervan is misleiding of fraude, dat zich bijvoorbeeld kan uiten in zwakkere leerlingen niet op laten gaan voor een examen of juist leerlingen

helpen tijdens examens. Een andere vorm van ongewenst gedrag is niet-intentioneel strategisch gedrag. Het gaat dan om een verandering in aandacht en houding bij de school die de kwaliteit van onderwijs niet ten goede komt, zoals teaching to the test, een sterke focus op formaliteiten en scores. Ook worden tunnelvisie en indicator-fixatie genoemd als ongewenst gedrag. Dit kan leiden tot focus op korte termijn effecten in plaats van focus op lange termijn doelen. Tevens wordt er gewezen op een ander effect: scholen zouden gaan neigen naar middelmatige prestaties en minder bezig zijn met innovatie. Dit zou er toe kunnen leiden dat scholen meer en meer op elkaar gaan lijken in plaats van dat zij zich onderscheiden (isomorfisme). Hoewel er duidelijke aanwijzingen zijn voor het bestaan van niet-intentioneel strategisch gedrag, is er weinig empirisch bewijs voor (mede vanwege methodologische beperkingen) (de Wolf & Janssens 2007).

Daarnaast blijkt uit internationaal onderzoek dat het publiceren van prestatie-indicatoren ook kan leiden tot strategisch gedrag. Belangrijk is om te bedenken dat het hier gaat om situaties die niet één op één te vergelijken zijn met de Nederlandse situatie. Toch worden deze onderzoeken hier kort genoemd omdat de resultaten ervan aangeven dat onder bepaalde omstandigheden het publiceren van prestatie-indicatoren blijkt te leiden tot ongewenste effecten. Het gaat dan om bijvoorbeeld fraude met testscores (Jacob & Levitt 2003). Het publiceren van prestaties van leerlingen kan tevens zorgen voor een groter aantal leerlingen dat wordt uitgesloten van toetsingen en tot meer zittenblijven in het jaar voor toetsing, met name op zwakkere scholen (Cullen & Reback 2002; Figlio & Getzler 2002; Hanushek & Raymond 2005; Jacob 2005).

Al met al zijn er veel aanwijzingen dat inspectietoezicht kan leiden tot strategisch handelen van scholen. In het huidige onderzoek gaan we dieper in op de aspecten van het opbrengstenmodel in het vo, die in de huidige Nederlandse situatie strategisch gedrag zouden kunnen veroorzaken.

3.2.2 Misconcepties

3. Bestaan er misconcepties over de resultaatsindicatoren van de inspectie waardoor strategisch gedrag kan ontstaan?

Uit oriënterende interviews met het ministerie en de inspectie bleek dat drie misconcepties vaker voorkomen:

- Het onderbouwrendement wordt berekend als de positie van de leerling in leerjaar 3 ten opzichte van het basisschooladvies. Soms denken scholen ten onrechte dat onderbouwrendement berekend wordt als positie in leerjaar 3 ten opzichte van de plaatsing in leerjaar 1. Hierdoor wordt dan gedacht dat het een risico met zich mee zou brengen om leerlingen een kans te geven en in leerjaar 1 op niveau of iets boven niveau te plaatsen omdat de school hier dan in leerjaar 3 op ‘afgerekend’ zou worden. Dit is een misconceptie: plaatsing in het eerste jaar speelt geen rol in het onderbouwrendement. Sterker nog, als scholen leerlingen om deze reden voorzichtig gaan plaatsen, vergroten zij juist de kans om laag te scoren op hun onderbouwrendement.
- In het opbrengstenmodel mogen scholen op één van de vier indicatoren een onvoldoende scoren. Sommige scholen denken op alle indicatoren een voldoende te moeten scoren om te voorkomen dat zij negatief naar voren komen in de risicosignalering.
- Sommige scholen denken ten onrechte dat bij geen enkel vak het verschil se-ce groter mag zijn dan 0,5.

3.2.3 Aanpakken ongewenst gedrag

4. Welke denkbare (bekende) aanpakken van ongewenst strategisch gedrag zijn bekend, die we nader kunnen toetsen in de Nederlandse context?

Uit de literatuur over strategisch gedrag blijkt dat het sturen op output en rendement en het publiceren van prestaties leidt tot strategisch gedrag van scholen. Het inspectiekader dat tot nu toe gebruikt is,

heeft alle bekende elementen die leiden tot ongewenst gedrag in zich. Bij aanpakken van ongewenst strategisch gedrag zal daarom onderscheid gemaakt moeten worden tussen aanpakken die ingrijpen op het inspectietoezicht zelf en aanpakken die ingrijpen op het gedrag van scholen.

Het voortdurende dilemma waar de inspectie mee zit is dat naarmate het model concreter en gedetailleerder wordt gemaakt de betrouwbaarheid omhoog gaat, maar het model daarmee ook richtinggevender wordt, waardoor de inspectie in het domein van de vrijheid van onderwijs komt. Dit zou leiden tot inspectiegeoriënteerd onderwijs. Echter, wanneer het model te ruim is, abstract blijft en niet wordt ingevuld, dan blijft er een 'black box' bestaan. Dit is een spanningsveld waar de inspectie in zit. Een valkuil van een inspectiegeoriënteerd onderwijs is dat er onder scholen een neiging kan ontstaan zich te gaan schikken naar de normen van de inspectie. Een dergelijke focus op resultaten (die als indicator voor kwaliteit wordt gezien) gaat dan ten koste van andere activiteiten die wel bijdragen aan de onderwijskwaliteit, maar niet direct terugkomen in de opbrengsten. In het verlengde hiervan toont onderzoek van de Algemene Onderwijsbond (2015) aan dat leraren en schooldirecteuren vaak een toegenomen administratieve last en toetsdruk ondervinden door de aanpak van de inspectie. Scholen kiezen ervoor om zich voor te bereiden op een inspectiebezoek; vaak wordt hiermee echter meer naar de eisen van de inspectie bewogen dan dat er een impuls aan de onderwijskwaliteit wordt gegeven. Enkele aanpakken die mogelijk bij zouden dragen zijn:

- Toegevoegde waarde maten

De Onderwijsraad (2014b) heeft in een recent advies geanalyseerd in hoeverre gegevens over leerwinst en toegevoegde waarde bruikbaar zijn voor het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs. Leerwinst is de groei die leerlingen doormaken en toegevoegde waarde de bijdrage die scholen leveren aan de gemiddelde groei van hun leerlingen. De Onderwijsraad vindt dat instrumenten die dit meten geschikt zijn om scholen te helpen hun onderwijs te verbeteren, maar niet bruikbaar zijn voor een oordeel over de kwaliteit van de school als geheel. Recent onderzoek (Roeleveld, Oomens & Coenen 2015) komt tot het advies om leerwinst niet mee te nemen bij de berekening van opbrengsten maar om het te betrekken in het oordeel over kwaliteitszorg van scholen door de inspectie.

- Beperk de sturing binnen scholen op output

De aanbevelingen uit het onderzoek van de Vereniging Levende Talen (2013) zijn gericht op een beperking van de sturing op se- en ce-cijfers, onder meer door:

  - de indicator se-ce van de inspectie een relatieve weging te geven (niet meer vergelijken met één globale standaard maar met de landelijk gemiddelde discrepantie per betreffend vak);
  - de kennis en vaardigheden van schoolleiders op het gebied van de indicator se-ce en de kwaliteitsborging van schoolexamens te verhogen;
  - docenten te versterken in hun professionaliteit om inhoud, toetsen en beoordelingsmodellen voor het schoolexamen vorm te geven;
  - een evenwichtigere verdeling van de getoetste vaardigheden tussen ce en se.

- Informatievoorziening

Een voor de hand liggende ingreep ligt op het vlak van de aanpak van misconcepties: scholen moeten het inspectiekader goed begrijpen om er op de juiste manier mee om te kunnen gaan. In het huidige onderzoek zal aandacht besteed worden aan misconcepties, zodat er vanuit de inspectie of overheid gerichter gecommuniceerd kan worden over bepaalde elementen waar misverstanden over bestaan.

- Vooruitblik nieuw toezichtkader

Met ingang van 2016 zal de inspectie het nieuwe onderwijsresultatenmodel hanteren. De wijzigingen zullen mogelijk al (deels) ongewenste effecten van het inspectietoezicht verminderen. De VO-raad heeft de belangrijkste wijzigingen in kaart gebracht: zie hiervoor onderstaande tabel 3.1. De veranderingen zijn van invloed op de manier waarop de opbrengsten berekend zullen worden. Met het model wil de inspectie scholen en besturen (vroegtijdig) inzicht bieden in hun oordelen, zodat er meer mogelijkheden in het onderwijsveld ontstaan om bij te sturen. Ook hoopt de inspectie oplossingen te bieden voor de

geconstateerde knelpunten in het huidige opbrengstenmodel en ongewenst strategisch gedrag te ontmoedigen.

Tabel 3.1: Aangebrachte wijzigingen in het opbrengstenmodel met ingang van 2016

Huidig opbrengstenmodel	*Nieuw onderwijsresultatenmodel*
Relatieve norm: resultaten van de school zijn afhankelijk van de resultaten van andere – vergelijkbare – scholen.	Absolute norm: de norm is voor bepaalde tijd vastgelegd. Enkele indicatoren worden gecorrigeerd voor kenmerken van de leerlingpopulatie van de school (lwoo, apcg, zij-instroom, lgf).
Vier indicatoren: onderbouwrendement, verschil SE-CE, onvertraagde doorstroom in de bovenbouw, gemiddeldeeindexamencijfers.	Vier indicatoren. De bestaande indicator 'onderbouwrendement' wordt opgesplitst in twee indicatoren: een gericht op 'zittenblijven' in de onderbouw en een gericht op de positie in leerjaar 3 ten opzichte van het basisschooladvies. De indicator verschil SE-CE telt niet meer mee.
De resultaten van het centraal examen voor het beroepsgerichte vak (CSPE) voor vmbo-b, vmbo-k en vmbo-g worden niet meegenomen bij de berekening van de indicator 'gemiddelde cijfers centraal examen'.	De resultaten voor het CSPE worden ook meegenomen in de berekening van de indicator 'gemiddelde cijfers centraal examen'.
Een leerling met een dubbel schooladvies, krijgt een score van + 0,5 punt als de leerling in leerjaar drie op het hoogste niveau van het dubbele advies zit, en -0,5 punt als de leerling in leerjaar drie op het laagste niveau van het dubbele advies zit.	Een leerling met een dubbel schooladvies, krijgt een score van + 1 punt als de leerling in leerjaar drie op het hoogste niveau van het dubbele advies zit, en telt neutraal mee (0 punten) als de leerling in leerjaar drie op het laagste niveau van het dubbele advies zit.

Allereerst stapt de inspectie over op absolute normering. Het vastleggen van de normen voor een bepaalde periode maakt dat scholen vooraf voor ogen hebben aan welke eisen zij moeten voldoen. Bovendien zijn scholen bij de berekening van hun score niet langer afhankelijk van andere scholen. Een bijkomend voordeel van het afstappen van relatieve normering is dat er niet langer een vaste proportie scholen is die een oordeel 'zwak' krijgen op een bepaalde indicator. Mogelijk vergemakkelijkt deze ingreep het sturen op opbrengsten enerzijds en - door de nieuwe rekenmethode - het behalen van een voldoende opbrengstenoordeel anderzijds.

In het nieuwe model wordt een tweede indicator toegevoegd die betrekking heeft op de onderbouw. Het huidige onderbouwrendement wordt in tweeën gesplitst: het aandeel doubleurs in leerjaar 1 en 2 wordt losgekoppeld van het verschil tussen basisschooladvies en positie in leerjaar 3. De nieuwe indicator heet 'percentage onvertraagde studievoortgang in leerjaar 1 en 2' of 'onderbouwsnelheid'. Met twee indicatoren onderbouw en twee indicatoren bovenbouw zijn deze meer in balans.

Voorts worden de examenresultaten van de beroepsgerichte vakken in het vmbo in het nieuwe model ook meegeteld bij de indicator gemiddeld eindexamencijfer. Mogelijk draagt deze wijziging bij aan het verbreden van de blik op onderwijskwaliteit, omdat hiermee een mogelijke tunnelvisie op avo-vakken binnen het vmbo wordt afgezwakt.

4 Resultaten kwantitatieve analyses

4.1 Plan van aanpak: kwantitatieve analyse

In dit deel van het onderzoek hebben we me met behulp van administratieve gegevens van DUO en de toezichtkaarten van de inspectie geanalyseerd wat de omvang is van de geschetste signalen die aanleiding zijn voor het onderzoek. Hoewel dit een terechte verkenning is, is het ook belangrijk in acht te nemen dat dit maar een beperkt beeld geeft van de werkelijkheid. Het streven om elke leerling op een passende plek brengen of de sturing door nadruk op rendement te leggen, kan er globaal van buiten (op basis van kwantitatieve data) hetzelfde uitzien. Bovendien weten we op basis van deze gegevens niet welke motieven voor scholen het zwaarst wegen. Als alleen naar de administratieve gegevens van DUO wordt gekeken kan niet met zekerheid worden vastgesteld waarom bepaalde patronen zichtbaar zijn. Enerzijds kan het namelijk zo zijn dat scholen eerder te soepel determineerden de trend dat basisscholen een lager onderwijsniveau zijn gaan adviseren sinds 2011 en dat minder leerlingen opstromen, gerelateerd is aan het doel om leerlingen op een passende plek in het onderwijs te brengen. In dit geval kan er niet gesproken worden van neveneffecten, maar van bedoeld beleid. Anderzijds kan het lager adviseren ook een neveneffect zijn van sturen op cijfers en rendementen als het scholen niet te doen is om meer leerlingen op een passende plek in het onderwijs te brengen, maar alleen of deels om (cijfermatig) de afstroom te verminderen en opstroom te bevorderen.
In elk geval geeft een analyse van kwantitatieve data zicht op opvallende patronen en daarmee handvatten voor het achterhalen van mechanismen die mogelijk een rol spelen in de effect dat het beleid van de inspectie heeft op keuzes die scholen maken. Kennis over deze patronen heeft als startpunt gediend voor de interviewprotocollen.

In onze aanpak hebben we eerst in een kwantitatieve analyse van DUO-gegevens de signalen nader geanalyseerd die reeds bekend zijn. We brengen per signaal dat aanleiding geeft tot dit onderzoek in kaart wat de reikwijdte is voor zover dat te achterhalen is met administratieve data. De verdiepende vragen die gerelateerd zijn aan deze signalen worden hierna uitgewerkt.

4.2 Lagere schooladviezen door po

Vo-scholen leggen mogelijk druk op basisscholen om lagere schooladviezen uit te geven. De achtergrond hiervan kan zijn dat vo stuurt op meer valide adviezen, maar een motief zou ook kunnen zijn zou dat vo-scholen hoger scoren op het onderbouwrendement als leerlingen met lagere adviezen instromen. In de analyse van beschikbare DUO-gegevens richten we ons op de volgende vragen:

- Is er sprake van een daling van basisschooladviezen, en in welke sector zit de daling vooral?
- Wat is de relatie tussen meer enkelvoudige adviezen en het gemiddelde niveau van schooladviezen?
- Is er verschil tussen regio's/gebieden?
- Is er verschil tussen basisscholen en de mate waarin het niveau van schooladvies is gedaald?
- Basisscholen kunnen een hoger niveau adviseren dan de eindtoets-score aangeeft, hetzelfde als eindtoets-score aangeeft, en lager adviseren dan eindtoets-score. Wat is de ontwikkeling van de schooladviezen bezien naar die categorieën?
- Is het verband tussen achtergrondkenmerken van leerlingen (geslacht, leeftijd, etniciteit, apc-gebied) en de kans op een bepaald schooladvies veranderd de laatste jaren?

4.2.1 Samenvatting resultaten analyse lagere schooladviezen po

Uit de analyses komt naar voren dat de gemiddelde hoogte van het basisschooladvies licht is gedaald in de periode 2010-2013. Leerlingen met een enkelvoudig advies krijgen *gemiddeld* een hoger basisschooladvies dan leerlingen met een dubbel advies. Echter, hierbij moet rekening worden gehouden met een verschil in range tussen enkele adviezen (vmbo-basis tot en met vwo) en dubbele adviezen (vmbo-basis/kader tot en met havo-vwo).

De hoogte van het basisschooladvies verschilt per provincie: onder constanthouding van relevante kenmerken, krijgen bijvoorbeeld leerlingen in Noord-Holland gemiddeld een hoger advies dan in Groningen.

Ook hebben we een verandering waargenomen in de relatie tussen het basisschooladvies en de "beoogde plaatsing op basis van de Cito-score" (Cito-scores zijn gerelateerd aan een bepaald verwacht niveau in het vo). De kans op een advies lager dan de beoogde plaatsing op basis van de Cito-score neemt toe in de periode 2010-2013. De kans op een advies hoger dan het beoogde advies op basis van de Cito-score neemt af over de periode 2010-2013.

Verder blijkt dat de daling van het basisschooladvies ongeveer hetzelfde verloopt voor jongens en meisjes. Voor zowel autochtonen en allochtonen geldt dat de gemiddelde advieshoogte is gedaald, maar onder constanthouding van relevante achtergrondkenmerken (waaronder Cito-score) is het verschil in advieshoogte tussen autochtone leerlingen en niet-westerse allochtone leerlingen groter geworden in de periode 2010-2013: de gemiddelde advieshoogte van niet-westers allochtone leerlingen is sterker gedaald dan die van autochtone leerlingen. Tevens zijn er aanwijzingen dat dit met name geldt voor niet westers allochtone jongens. Mogelijk spelen niet-geobserveerde kenmerken (bijvoorbeeld toename van taalproblematiek, of veranderd beleid van scholen) een rol. Uit eerder onderzoek (Inspectie van het Onderwijs 2013) bleek juist dat allochtone leerlingen vaker een hoger advies krijgen dan de eindtoetsscore, hoewel uit ander onderzoek in dezelfde periode (ITS, Kohnstamm Instituut & Oberon 2013) geen onder- of overadvisering onder allochtone leerlingen gevonden werd.

In de interviews met scholen wordt dieper ingegaan op keuzes die scholen maken bij de advisering.

4.2.2 Lagere schooladviezen po: beschrijvend

Vo-scholen zouden druk uitoefenen op basisscholen om tot lagere advisering te komen. Als dit het geval is, zou dit zich kunnen uiten in een steeds lagere advisering van basisscholen. Daarom is eerst de algehele tendens van het niveau van advisering van basisschooladviezen onderzocht. Hierbij is het advies gehercodeerd naar een rangorde op basis waarvan de hoogte van adviezen tussen scholen met elkaar vergeleken kan worden (vgl. Inspectie van het Onderwijs 2014b, p. 33).[12] De aanname hierbij is dat er een gelijk niveauverschil is tussen alle onderwijssoorten.

Tabel 4.1: Gemiddelde hoogte van het basisschooladvies

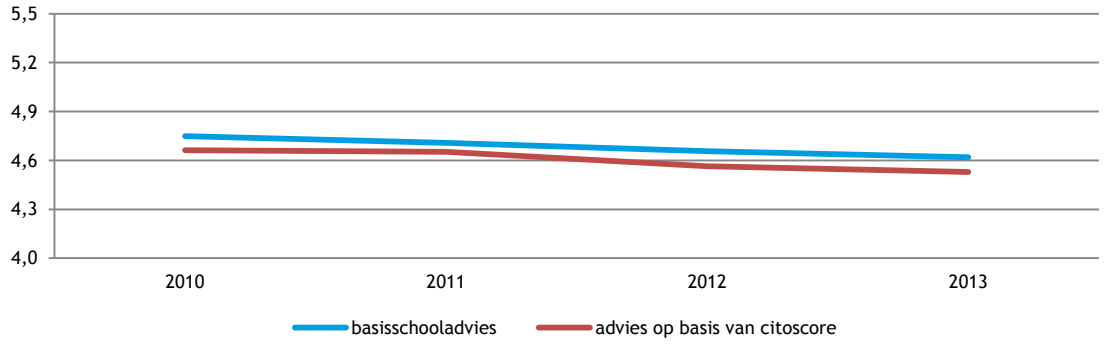
	Gem.	Std.	N
2010	4,63	1,7	170.723
2011	4,60	1,7	179.939
2012	4,57	1,7	188.379
2013	4,54	1,7	187.514

Het gemiddelde basisschooladvies blijkt tussen de cohorten 2010 en 2013 lager te worden, hoewel dit verschil gering is (verschil van 0,09, Cohen's d=0,05).

12. vso/pro=1, vmbo-b=1,5, vmbo-b/vmbo-k=2, vmbo-k=2,5, vmbo-k/vmbo-g=3, vmbo-g=3,5, vmbo-g/vmbo-t =4, vmbo-t=4,5, vmbo-t/havo=5, havo=5,5 havo/vwo=6, vwo=6,5.

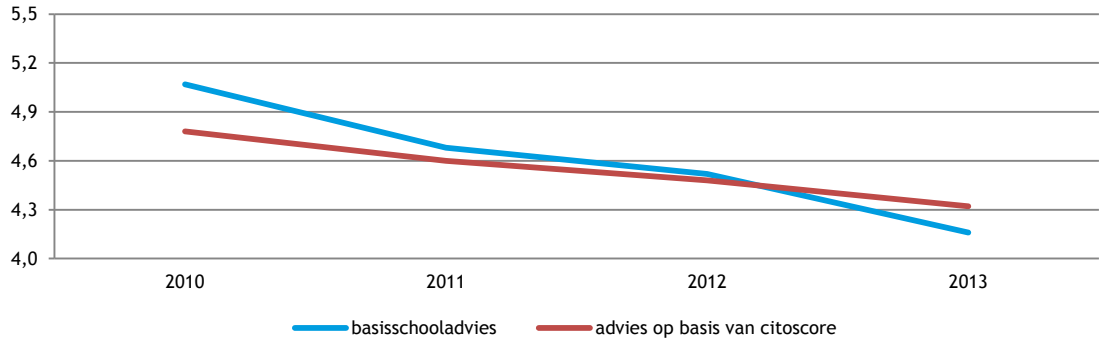
Om het basisschooladvies van scholen naast een objectieve standaard te kunnen leggen is gebruik gemaakt van de scores van leerlingen op de Cito-toets. Alleen de scholen die gebruik maken van de Cito-toets (80% van de scholen) konden daarom meegenomen worden in deze analyse. De Cito-scores zijn volgens een rangorde gecodeerd om een indicatie voor het basisschooladvies op basis van Cito-score van de leerling te kunnen geven. Vervolgens is per cohort het verschil tussen het basisschooladvies en het schooladvies op basis van Cito-score berekend. Vervolgens hebben we van 2010 tot en met 2013 de trends in kaart gebracht in het gemiddelde basisschooladvies, gemiddeld advies op basis van Cito-score en het verschil hiertussen. Het valt op dat over alle scholen heen het basisschooladvies is gedaald, maar de gemiddelde Cito-score ook. Ook hier gaat het gemiddeld om (zeer) kleine dalingen.

Figuur 4.1: Gemiddelde hoogte basisschooladvies en advies op basis van Cito-score



Het signaal waar het hier om gaat, is de daling in niveau van basisschooladvies, mogelijk onder invloed van druk van het vo. Daarom hebben we als tweede stap scholen geselecteerd die sterk lager zijn gaan adviseren tussen 2010 en 2013. Hiervoor hebben we eerst het verschil tussen basisschooladvies in 2013 en 2010 berekend. Op basis van de verdeling van observaties over de verschillende waarden zijn scholen geselecteerd die afwijken van het gemiddelde, maar niet tot de extreme waarden behoren. Op basis hiervan zijn scholen geselecteerd met een verschilscore tussen de -0,5 en -2 (lagere advisering 2013 t.o.v. 2010). Daarna is bekeken of deze scholen over de jaren heen lager zijn gaan adviseren dan we zouden verwachten op basis van de Cito-scores. We zien bij deze scholen de ontwikkeling dat in de loop van de tijd de basisschooladviezen sterker gedaald zijn dan adviezen op basis van Cito, en dat in 2013 de adviezen op basis van Cito hoger uit zouden pakken dan de daadwerkelijke basisschooladviezen. Als we kijken naar de verdeling van lagere basisschooladviezen tussen 2010 en 2013, zien we dat de meeste scholen lager zijn gaan adviseren. Deze resultaten zouden al met al kunnen wijzen op (bewust) beleid van deze scholen om lagere schooladviezen te geven.

Figuur 4.2: Ontwikkeling hoogte basisschooladvies en advies op basis van Cito voor scholen die lager zijn gaan adviseren tussen 2010 en 2013



4.3 Meer enkelvoudige advisering

Basisscholen geven steeds vaker enkelvoudige adviezen. Mogelijk oefenen vo-scholen druk uit op basisscholen of worden er regionale afspraken gemaakt die deze trend verklaren.
In de analyse van beschikbare gegevens richten we ons op de volgende vragen:

- Heeft de stijging van enkelvoudige adviezen op alle onderwijsniveaus plaatsgevonden?
- Is er verschil tussen regio's of tussen overige kenmerken van basisscholen in de mate waarin enkelvoudige adviezen zijn gestegen?
- Is er verschil tussen vo-scholen waar leerlingen heen gaan en mate waarin het geven van enkelvoudige adviezen zijn gestegen? Is er een verband met oordelen van de Inspectie?
- Basisscholen kunnen een hoger niveau adviseren dan de Cito-score aangeeft, hetzelfde als Cito-score aangeeft, en lager adviseren dan Cito-score. In welke van deze soorten adviezen is de stijging van enkelvoudige adviezen vooral te vinden?

4.3.1 Samenvatting resultaten meer enkelvoudige advisering po

Over de periode 2010-2013 is er een stijging te zien van enkelvoudige basisschooladviezen. In 2013 is ruim 75 procent van de adviezen enkelvoudig, ten opzichte van 60 procent in 2010, waarbij voor alle niveaus geldt dat het percentage enkelvoudige adviezen stijgt. Het aandeel enkelvoudige havo-adviezen stijgt het sterkst. Deze stijging in enkelvoudige adviezen gaat vanzelfsprekend ten koste van de dubbele adviezen. In het vmbo blijft het aandeel dubbele adviezen redelijk constant; een afname is vooral te zien in het percentage vmbo-t/havo-adviezen en havo/vwo-adviezen.
Voor bepaalde provincies is de kans op een enkelvoudig advies groter dan voor andere provincies. De kans op een enkelvoudig advies is bijvoorbeeld het grootst in Flevoland en het kleinst in Zeeland.

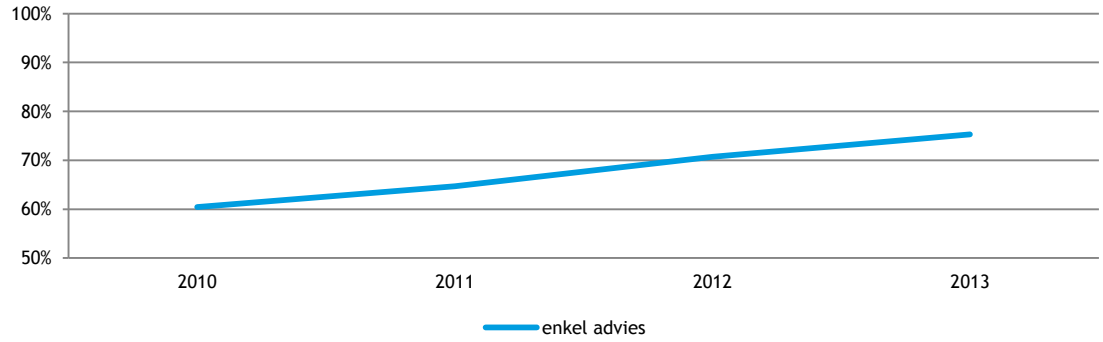
Voorts is bekeken wat de relatie is tussen enkelvoudig adviseren en de beoogde plaatsing op basis van de Cito-score. Voor personen met een enkelvoudig advies geldt dat (onder constanthouding van relevante achtergrondkenmerken) de kans op een advies *lager* dan het beoogde advies op basis van de Cito-score afneemt. De kans op een advies *gelijk* aan het beoogde advies op basis van de Cito-score neemt toe wanneer men een enkelvoudig advies heeft. Ook geldt voor personen met een enkelvoudig advies dat de kans op een advies *hoger* dan het beoogde advies op basis van de Cito-score toeneemt.

4.3.2 Meer enkelvoudige advisering po: beschrijvend

Allereerst is bekeken in hoeverre er sprake is van een opwaartse trend in enkelvoudig adviseren op schoolniveau.[13] Inderdaad zien we een duidelijke afname van het aandeel dubbele adviezen en toename van het aandeel enkelvoudige adviezen.

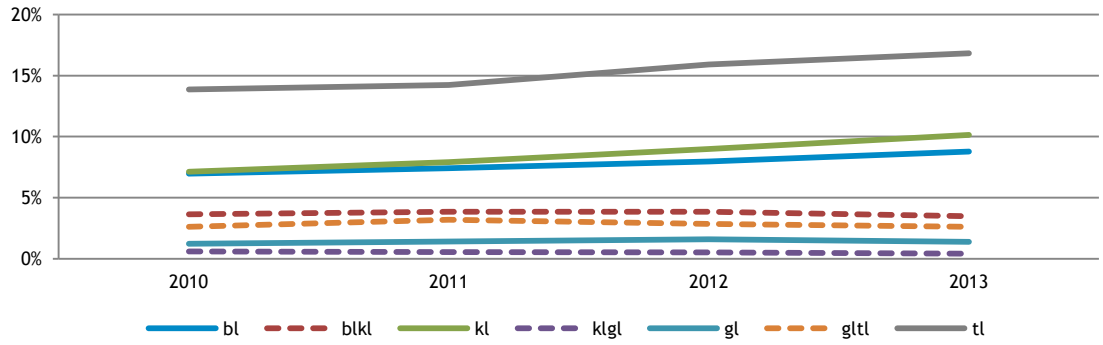
13. Scholen die inmiddels gesloten zijn en scholen waarvoor relevante informatie ontbreekt voor bepaalde jaren worden buiten beschouwing gelaten. Ook scholen die over de jaren heen (vrijwel) alleen maar enkelvoudig adviseren worden buiten beschouwing gelaten.

Figuur 4.3: Aandeel enkele adviezen van totaal aan basisschooladviezen



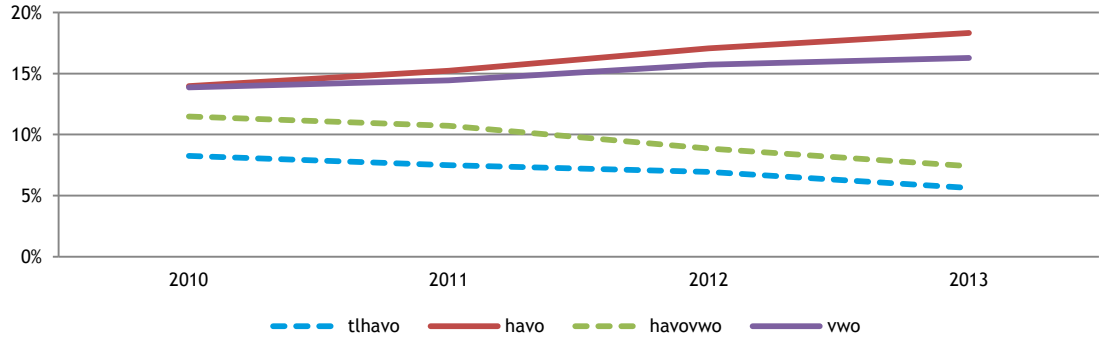
Ook per schoolsoort blijkt dat enkelvoudige adviezen toenemen ten koste van dubbele adviezen. In het vmbo neemt het enkelvoudige advies voor vmbo-b, vmbo-k en vmbo-t toe. Het enkelvoudige advies voor vmbo-gl neemt niet toe, maar dit advies wordt sowieso niet vaak gegeven (1,3% tot 1,6% van alle adviezen).

Figuur 4.4: Aandeel enkelvoudige en dubbele basisschooladviezen vmbo



Ook voor havo en vwo neemt het aandeel enkelvoudige adviezen toe, ten koste van het aandeel dubbele adviezen.

Figuur 4.5: Aandeel enkelvoudige en dubbele adviezen havo en vwo



Al met al valt op dat met name het aandeel havo-vwo adviezen en vmbo-t/havo adviezen zijn afgenomen, en het aandeel havo, vwo, vmbo-b, vmbo-k en vmbo-t adviezen zijn toegenomen.

4.4 Toename homogene brugklassen

De inspectie (2013a, 2014a) constateert een toename van homogene brugklassen. De Onderwijsraad (2014a) stelt dat vroege selectie bij de overgang van po naar vo kansen voor bepaalde leerlingen kan verminderen en roept daarom op toe te zien op het voortbestaan van voldoende brede brugklassen. De vraag is wat de omvang en aard van deze ontwikkeling is.

In de analyse van beschikbare gegevens richten we ons op de volgende vragen:

- Is er verschil tussen regio's of overige kenmerken van vo-scholen in de mate waarin homogene brugklassen zijn toegenomen?
- Is er een verband tussen inspectieoordelen van vo-scholen en de mate waarin het aantal homogene brugklassen is toegenomen?

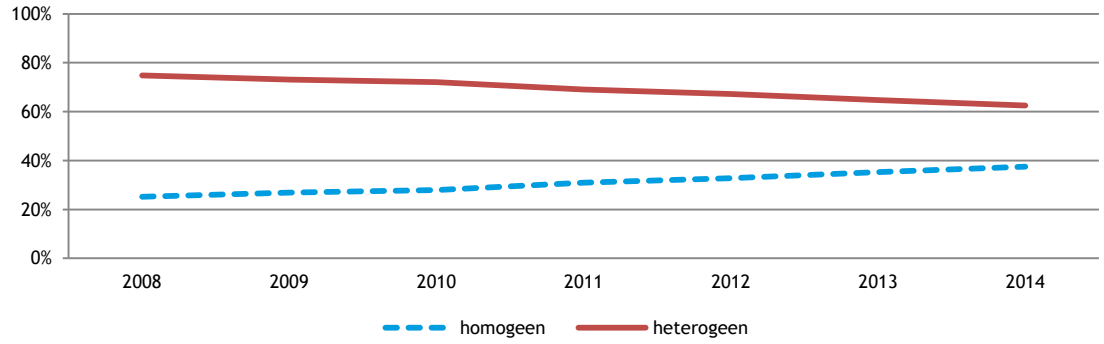
4.4.1 Samenvatting homogene brugklassen

Het aandeel leerlingen in homogene brugklassen is tussen 2008 en 2014 gestegen met ruim twaalf procent. Deze stijging is vooral te vinden in vwo, havo, vmbo-t en vmbo-kader. De stijging gaat vooral ten koste van brede brugklassen (vmbo-t-havo-vwo). De stijging van het aandeel homogene brugklassen is terug te vinden in alle sectoren en provincies. Ook kan op basis van deze resultaten gesteld worden dat in alle niveaus (behalve vmbo-gt) zwakke scholen minder homogene brugklassen aanbieden dan scholen die voldoende scoren volgens de inspectie. Tevens neemt in alle niveaus, zwak of voldoende, het aandeel homogene brugklassen jaarlijks toe. Er zijn geen aanwijzingen dat scholen overgaan op homogene brugklassen *als reactie* op het predicaat zwak van de inspectie. Wel zou het zo kunnen zijn dat alle scholen steeds meer homogene brugklassen aanbieden omdat ze denken dat dit leidt tot betere prestaties. In het vwo is duidelijk dat het aandeel homogene brugklassen voorspellend is voor onvertraagde doorstroom in de bovenbouw en gemiddeld eindexamencijfer vijf jaar later. Deze relatie wordt niet in de andere niveaus gevonden. In de homogene vwo-brugklassen zitten ook leerlingen die gemiddeld sterker zijn: ze komen vaker binnen met een enkelvoudig vwo-advies, hebben een hogere Cito-score en zijn minder vaak afkomstig uit apc-gebieden. Wel lijkt een overkoepelende analyse erop te wijzen dat het niet alleen aan de samenstelling van de leerlingpopulatie in homogene brugklassen ligt dat de bijbehorende vwo-afdelingen beter scoren. Mogelijk zorgen de homogene brugklassen voor betere prestaties bij leerlingen (zoals ook al bleek uit bijvoorbeeld onderzoek van Kuyper & van der Werf 2012) al of zijn de scholen die homogene brugklassen aanbieden zelf beter van kwaliteit. In andere niveaus worden deze verbanden niet gevonden. In het kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek wordt nader ingegaan op keuzes van scholen die ten grondslag liggen aan deze ontwikkelingen.

4.4.2 Homogene brugklassen 2008-2014: beschrijvend

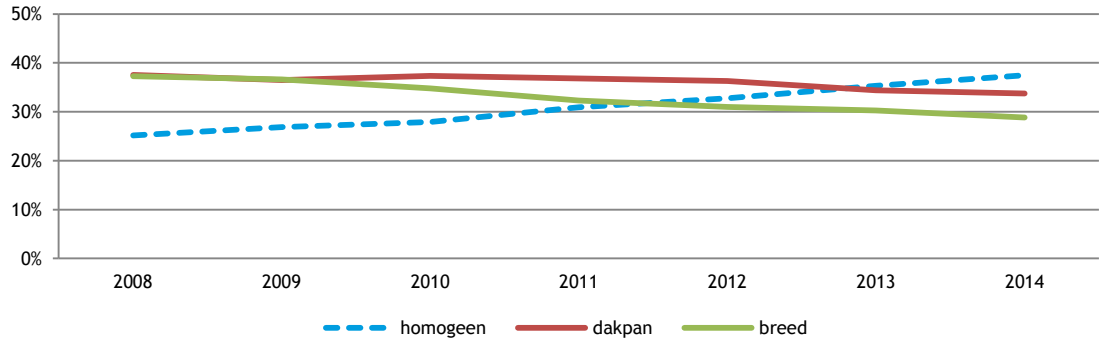
Te zien is dat het aandeel leerlingen in homogene brugklassen in de periode 2008-2014 is toegenomen met 12,3 procent.

Figuur 4.6: Ontwikkeling van aandeel leerlingen in homogene en heterogene brugklassen



Wanneer er een onderscheid wordt gemaakt tussen heterogene brugklassen van twee niveaus en heterogene brugklassen van meer dan twee niveaus, is te zien dat de toename van het aandeel homogene brugklassen voornamelijk ten koste gaat van het aandeel heterogene brugklassen van meer dan twee niveaus.

Figuur 4.7: Ontwikkeling van aandeel homogene brugklassen, dakpanklassen (2 niveaus) en brede brugklassen (meer dan 2 niveaus)



De ontwikkeling naar homogene brugklassen blijkt in alle schoolsoorten sterk voor te komen behalve in vmbo-basis.

Tabel 4.2: Ontwikkeling homogene brugklassen, uitgesplitst naar niveau

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vmbo-bl	5,6	5,2	5,2	4,8	5,1	5,4	5,6
Vmbo-kl	3,8	4,0	4,2	4,7	5,0	5,5	6,0
Vmbo-gl	0,7	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
Vmbo-tl	3,2	3,7	3,6	4,0	4,2	4,7	4,9
Havo	2,4	2,7	2,9	3,1	3,4	3,8	4,4
Vwo	9,5	10,7	11,4	11,5	12,0	12,9	13,4

De afname van het aandeel heterogene brugklassen is het sterkst voor de brugklassen (gt/)havo/vwo.

Tabel 4.3: Ontwikkeling heterogene brugklassen, uitgesplitst naar niveau

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
blkl	8,8	8,2	7,6	7,0	7,2	6,8	6,6
gltl	6,5	6,4	7,0	7,4	7,6	7,5	7,4
havovwo	22,3	21,8	22,8	22,4	21,5	20,1	19,7
gltlhavo	10,7	10,6	10,3	10,2	9,8	10,0	9,5
vmbohavo	0,9	0,9	0,9	0,9	0,7	0,7	0,6
Vmbo (bl tm tl)	10,5	10,3	10,2	9,0	8,6	8,5	8,4
gltlhavovwo	10,1	9,8	8,7	8,3	7,9	7,6	7,3
vmbohavovwo	5,1	5,1	4,6	3,9	4,0	3,6	3,0

Homogene brugklassen en regiokenmerken

We zijn nagegaan of er verschillen bestaan tussen regiokenmerken in de mate waarin het aandeel homogene brugklassen is toegenomen. Als eerste is er gekeken of het gebied waarin de school is gehuisvest uitmaakt voor de mate van homogeniteit. We vinden een iets hogere toename van homogene brugklassen in sterke krimp en sterke groei regio's. Verder is duidelijk dat in de provincies Gelderland, Noord-Holland, Utrecht en Zeeland de toename van homogene brugklassen hoger is dan in andere provincies. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat deze provincies in 2008 een relatief lage homogeniteit hadden wat betreft brugklassen en dat ze in 2014 gemiddeld homogeen zijn. Deze provincies lijken dus een ‘inhaalslag’ gemaakt te hebben op de andere provincies.

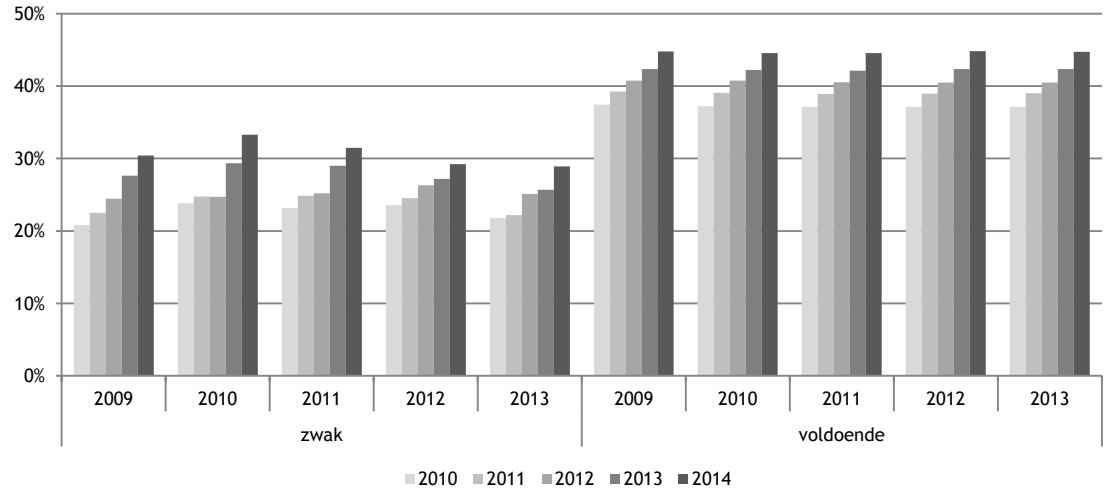
4.4.3 Homogene brugklassen: aanvullende analyses

Homogene brugklassen en inspectieoordelen

De vraag is waarom scholen overgaan van heterogene brugklassen op homogene brugklassen. De redenen hiervoor kunnen divers zijn: mogelijk vragen ouders er om, past het bij een onderwijskundige visie van de school, of denken scholen zo hun prestaties beter te kunnen verhogen. In deze paragraaf gaan we nader in op de relatie tussen inspectieoordelen en homogene brugklassen. De eerste vraag die we willen beantwoorden is of de toename van homogene brugklassen misschien een reactie is op het Inspectietoezicht. Eerst gaan we na of er verschillen zijn tussen scholen die het predicaat zwak hebben gekregen en scholen die dit predicaat niet hebben gekregen. Immers, als scholen het aanbieden van homogene brugklassen zien als een strategie om beter te scoren op inspectieoordelen, zou verwacht kunnen worden dat zwakke scholen nog meer dan ‘voldoende’ scholen over zouden gaan op homogene brugklassen.

De resultaten laten zien dat in alle niveaus (behalve vmbo-gt) zwakke scholen gemiddeld minder homogene brugklassen aanbieden dan scholen met het predicaat voldoende. Daarnaast zijn er geen aanwijzingen dat zwakke scholen meer homogene brugklassen aanbieden *als reactie op* het predicaat zwak: alle afdelingen, zwak en voldoende, laten een stapsgewijze groei zien van het aandeel homogene brugklassen, ongeacht het moment dat het predicaat zwak gegeven werd. Toch zou het kunnen dat alle scholen overgaan op meer homogene brugklassen vanwege een verwacht positief effect op de prestaties volgens het opbrengstenmodel, bijvoorbeeld omdat scholen leren van ervaringen, wat kan leiden tot voortschrijdend inzicht en aangepast beleid. In figuur 4.8 wordt als voorbeeld de ontwikkeling getoond van het aandeel homogene brugklassen in vwo-afdelingen. Hoewel alle afdelingen steeds meer homogene brugklassen aanbieden, is duidelijk dat de scholen die een keer het predicaat zwak/zeer zwak ontvangen tussen 2009 en 2013, minder homogene brugklassen aanbieden.

Figuur 4.8: Percentage homogene brugklassen (2010-2014) in vwo-afdelingen naar oordeel



Dat zwakke scholen gemiddeld minder homogene brugklassen aanbieden dan scholen die als voldoende worden beoordeeld roept een aantal vragen op:

- Zorgt het aanbieden van homogene brugklassen voor betere prestaties op de indicatoren van het opbrengstmodel, en zo ja op welke indicatoren?
- Is dit effect te verklaren door het aanbieden van homogene brugklassen op zich, of heeft het te maken met een selectie-effect, namelijk dat homogene brugklassen mogelijk een andere leerlingpopulatie aantrekken dan heterogene brugklassen?

Het antwoord op deze vragen biedt inzicht in de vraag of het aanbieden van meer homogene brugklassen versterkt wordt door het inspectietoezicht en of dit gezien zou moeten worden als gewenst of ongewenst gedrag.

Homogene brugklassen en prestaties

Eerst is nagegaan of het aanbieden van homogene brugklassen gerelateerd is aan betere prestaties volgens het opbrengstmodel en zo ja, op welke indicatoren in het bijzonder.

Als er gekeken wordt naar simpele correlaties, blijkt dat voor het vwo geldt wel dat er een significant, maar wel zwak, verband bestaat tussen het aanbieden van homogene vwo-brugklassen in 2009 en een betere score op het onvertraagd behalen van een diploma ($r=-.20$, $p<0,00$, $N=474$), gemiddeld eindcijfer op de examens ($r=-.25$, $p<0,01$, $N=488$) en meer kans op een voldoende totaaloordeel in 2014 ($r=-.10$, $p<0,04$, $N=486$). Het aanbieden van homogene brugklassen blijkt geen significante correlatie te hebben met onderbouwrendement in het vwo. Ook het aanbieden van homogene brugklassen in andere niveaus (vmbo-basis, vmbo-kader, vmbo-gt en havo) heeft geen significant verband met prestaties of oordelen vier (vmbo) en vijf (havo) jaar later.

Bij nadere analyse wordt duidelijk dat, van de leerlingen met een havo, havo/vwo en vwo-advies, leerlingen die in een homogene brugklas geplaatst worden vaker een enkelvoudig vwo-advies hebben (homogene brugklas 87%, heterogene brugklas 20%), hogere Cito-scores hebben behaald (homogene brugklas gemiddeld 447, heterogene brugklassen gemiddeld 441) en minder vaak afkomstig zijn uit apc-gebieden (homogene brugklassen 12% , heterogene brugklassen 18%). Hiermee lijkt het positieve effect van homogene vwo-brugklassen op prestaties op zijn minst deels verklaard te kunnen worden door selectie-effecten: leerlingen met meer kans op studiesucces gaan naar de categorale vwo-brugklassen.

Om deze relaties nader te onderzoeken is een analyse uitgevoerd waarin nagegaan wordt wat de relatieve bijdrage is van homogene brugklassen aan prestaties van de vwo-afdeling van een school (zie Tabel 5.1 in Bijlage C). In het vwo blijkt dat als we verder de relatie onderzoeken tussen homogene brugklassen, achtergrondkenmerken van leerlingen en inspectieoordeel, prestaties van vwo-afdelingen verband houden met zowel een betere populatie leerlingen als het aanbieden van homogene brugklassen. Het aanbieden van homogene brugklassen op zich lijkt dus, bovenop dat meer begaafde leerlingen naar deze brugklassen gaan, iets toe te voegen aan de uiteindelijke prestaties die ook in het opbrengstenmodel naar voren komen (zoals ook bleek in Kuyper & van der Werf 2012), hoewel niet uit te sluiten is dat het effect van homogene brugklassen toch toe te schrijven is aan selectie-effecten die veroorzaakt worden door (in dit model) onbekende factoren. Het verband tussen homogene brugklassen en prestaties wordt niet gevonden in het havo: het aanbieden van homogene havo-brugklassen lijkt niet bij te dragen aan het inspectieoordeel, ook niet na controle voor achtergrondkenmerken van leerlingen.

4.5 Selectiever aannamebeleid (drempels voor risicoleerlingen)

Vo-scholen zouden mogelijk drempels opwerpen voor risicoleerlingen, omdat deelname van risicoleerlingen kan leiden tot lage inspectieoordelen. Als dit voorkomt, is te verwachten dat in bepaalde (afdelingen van) scholen het aandeel risicoleerlingen afneemt zonder dat hier een duidelijke verklaring voor is (zoals het afstoten van een afdeling, of een apc-gebied dat van status is veranderd).

Hoe ziet de leerlingenpopulatie in de verschillende niveaus van het vo er uit wat betreft kenmerken die te maken kunnen hebben met minder kans op studiesucces (geslacht, leeftijd, etniciteit, apc-gebied, LWOO-indicatie) en is deze samenstelling veranderd de afgelopen jaren? Zijn er verschuivingen te zien die erop wijzen dat hogere niveaus minder toegankelijk zijn voor leerlingen met een risicoprofiel?

Om het signaal van drempels voor risicoleerlingen in kaart te kunnen brengen, is de samenstelling van de populatie van alle brugklascohorten (2008 tot 2014) met elkaar vergeleken. Per school is vervolgens de trend in het aandeel leerlingen met bepaalde achtergrondkenmerken in kaart gebracht. Speciale aandacht is hierbij uitgegaan naar de proportie niet-westerse allochtonen, de proportie leerlingen met een lwoo-indicatie (indien van toepassing op schoolsoort), en de proportie leerlingen afkomstig uit een apc-gebied (of een gebied dat net geen overschrijdingsgebied is, maar waar één of twee van de drie risicofactoren voorkomen).

Op basis hiervan is niet op te maken of het inderdaad moeilijker zou zijn geworden voor leerlingen met een risicoprofiel om toegelaten te worden tot hogere niveaus; er zijn geen verschillen waargenomen in samenstelling van leerlingpopulaties van afdelingen van scholen. Een dergelijke drempel zou zich waarschijnlijk – indien het al gebeurd – voordoen op een dermate kleine schaal (één of meerdere leerlingen) dat zulke effecten niet op te maken zijn uit de databestanden.

Is hierin een verband te zien met inspectieoordelen van scholen?

Aangezien er geen opvallend patroon zichtbaar is in de data, kan gesteld worden dat er op basis van deze gegevens geen reden is om aan te nemen dat scholen strategisch omgaan met het aannemen van risicoleerlingen vanwege eventuele gevolgen voor inspectieoordelen.

Zijn hierin verschillen te vinden tussen regio's of kenmerken van scholen? Wat is de relatie met de concurrentiepositie van de school (omvang voedingsgebied, groei/krimp)?

Er is gekeken of er verschillen bestaan tussen provincies, de omvang van het voedingsgebied en tussen krimp- en groeiregio's. Na een beschrijvende analyse van deze kenmerken, is ook hier de uitkomst dat er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat de populatie van leerlingen in deze regio's zijn veranderd over de tijd.

4.6 Meer afstroom dan opstroom

Uit de laatste drie Onderwijsverslagen (Inspectie van het Onderwijs 2013, 2014a, 2015a) blijkt dat afstroom toeneemt terwijl opstroom afneemt in de onderbouw. Sinds 2011 is er meer afstroom dan opstroom in het vo. Mogelijk plaatsen scholen leerlingen strategisch in lagere niveaus, met als redenering dat het bovenbouwrendement en het gemiddeld eindexamencijfer hierdoor zullen stijgen.

4.6.1 Samenvatting meer afstroom dan opstroom

Samengevat kan gesteld worden dat (hele) afstroom toeneemt, en dat (hele) opstroom afneemt. De gegevens uit de opbrengstenkaarten laten zien dat de afstroom het sterkst toeneemt richting vmbo-b en vmbo-gt. Het aandeel leerlingen dat op niveau van het basisschooladvies terecht komt is gestegen, vooral in het vwo. De opstroom blijkt voor alle niveaus af te nemen; de daling is het grootst richting vmbo-k en vwo. De beschikbare gegevens van DUO corresponderen met de gegevens uit de opbrengstenkaarten in zoverre dat zij laten zien dat afstroom (tussen 2011 en 2012) over het algemeen vaker voorkomt dan opstroom binnen alle niveaus.

Duidelijk is dat de kans op op- of afstroom groter is binnen vo-scholen die een klein voedingsgebied hebben dan op scholen die een groter voedingsgebied hebben. Mogelijk worden leerlingen eerder of beter op niveau geplaatst als er voor de leerlingen veel keuze is tussen scholen in de omgeving. Kwalitatieve interviews moeten duidelijk maken of hier schoolbeleid achter zit.

Als we kijken naar de relatie tussen de toename van afstroom/afname van opstroom en Inspectieoordelen blijkt dat een positief onderbouwrendement negatief gecorreleerd is met een positief bovenbouwrendement (onvertraagd een diploma behalen en gemiddeld eindcijfer). Dit is een aanwijzing dat als het doel is om voldoende rendement te behalen, een voor de hand liggende strategie kan zijn om wat minder in te zetten op onderbouwrendement of zelfs bewust te kiezen voor een minder goed onderbouwrendement. Of dit daadwerkelijk gebeurt wordt in de interviews bevraagd.

Uit een analyse van opstroom en achtergrondkenmerken blijkt in het algemeen dat opstroom tussen 2013 en 2014 significant afneemt, ook na controle van relevante achtergrondkenmerken. Voor afstroom wordt geen algemene stijging gevonden.

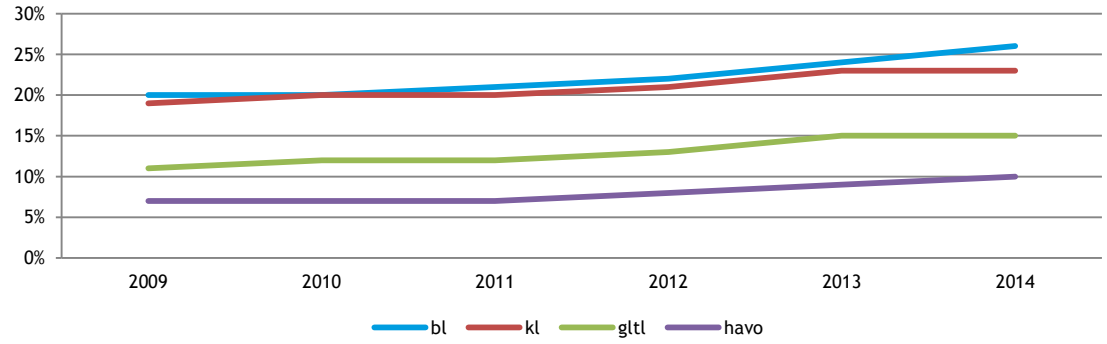
4.6.2 Meer afstroom dan opstroom: beschrijvend

Is de afstroom (vooral) gestegen en/of is (vooral) de opstroom gedaald, en in welk(e) niveau(s) van het vo komt dit vooral voor?

Opstroom en afstroom zijn gedefinieerd als positie van de leerling in leerjaar 3 van het vo ten opzichte van het niveau van het basisschooladvies. Allereerst brengen we in kaart hoe deze ontwikkeling eruit ziet over de jaren 2009-2014 in de verschillende niveaus door gebruik te maken van informatie uit de opbrengstenkaarten van de inspectie.

We maken onderscheid naar onder het advies (leerling met een vwo advies zit drie jaar later in havo), half onder het advies (leerlingen met havo-vwo advies zit drie jaar later in havo), op advies (leerlingen met havo advies zit drie jaar later op het havo), half boven advies (leerlingen met havo-vwo advies zit drie jaar later in het vwo) en boven advies (leerlingen met een havo advies zit drie jaar later in het vwo). Er is in alle niveaus tussen 2009 en 2014 een stijging te zien van het aandeel leerlingen dat na leerjaar twee *onder* het basisschooladvies zit. In vmbo-b is deze toename het grootst (6%), gevolgd door vmbo-gt (4%).

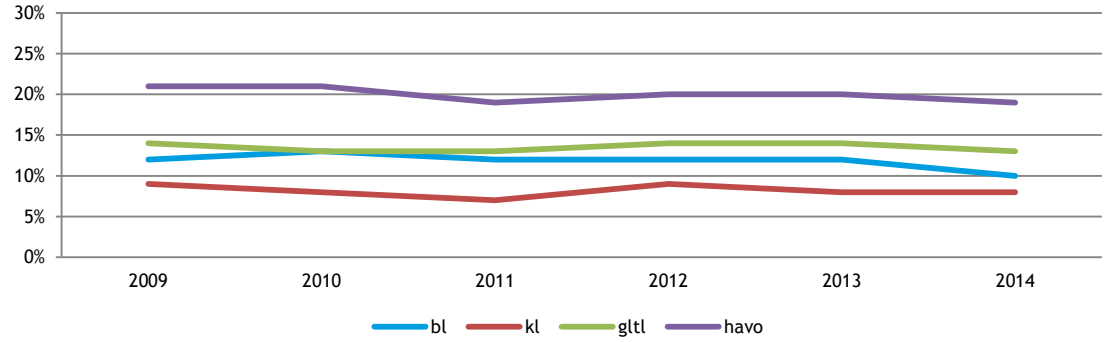
Figuur 4.9: Aandeel leerlingen dat na leerjaar 2 in het vo onder het basisschooladvies zit



Om na te gaan hoe de verdeling van de stijging van afstroom in vmbo-b en vmbo-gt verdeeld is over scholen, is een verschilscore (afstroom = aandeel afstroom 2009 – aandeel afstroom 2014) berekend, wat betekent dat een *negatieve score* wijst op een *stijging* van aandeel afstromers. We hebben in kaart gebracht hoe deze afstroom verdeeld is over scholen. Duidelijk is dat de meeste scholen deze stijging in afstromers laten zien.

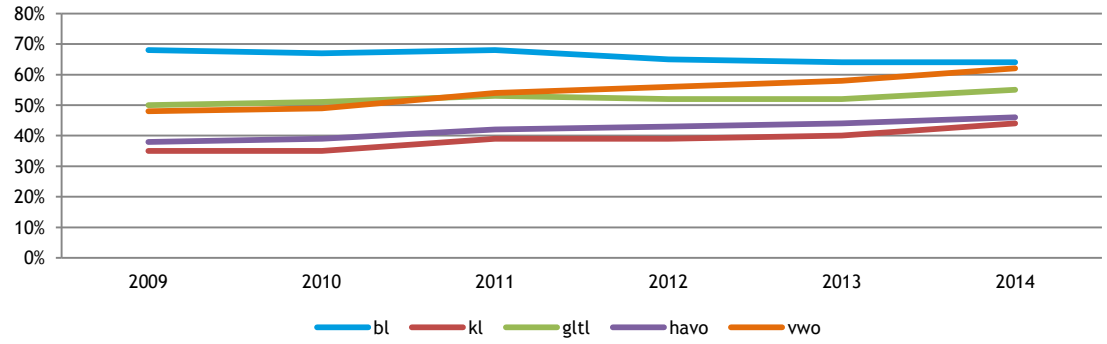
Ook hebben we in beeld gebracht wat het aandeel leerlingen is dat na leerjaar twee half onder het advies zit. Dit aandeel neemt in alle niveaus in de loop van de jaren iets af. Het lastige is dat ook het aandeel dubbele adviezen afneemt, waardoor deze gegevens moeilijk te interpreteren zijn.

Figuur 4.10: Aandeel leerlingen dat na leerjaar 2 half onder het basisschooladvies zit



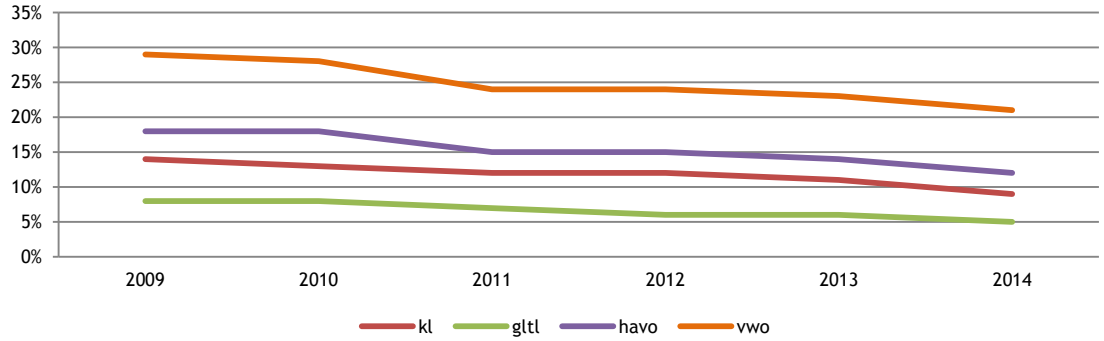
Voor alle niveaus, behalve vmbo-b, geldt dat het aandeel leerlingen dat na leerjaar twee op het niveau van het basisschooladvies zit, toeneemt. Deze stijging is het grootst in het vwo (14%).

Figuur 4.11: Aandeel leerlingen dat na leerjaar 2 op het niveau van het basisschooladvies zit



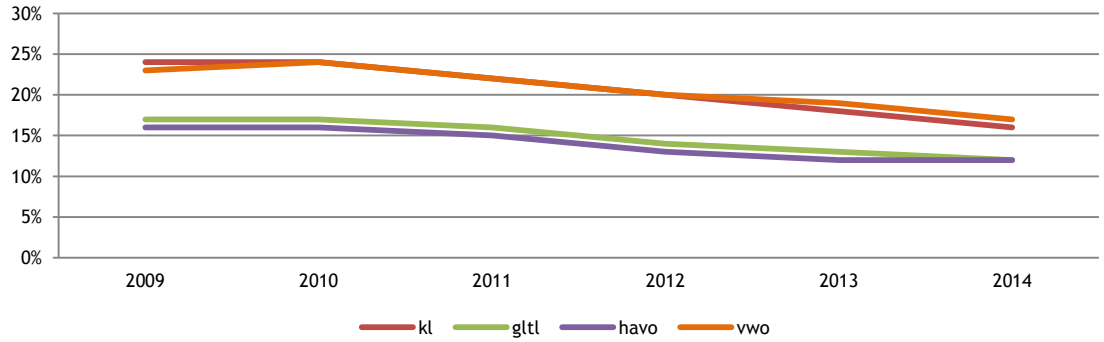
Het aandeel leerlingen dat na twee jaar *half boven* het niveau zit, neemt in alle niveaus af. Deze daling is het grootst in het vwo (8%). Omdat ook het aantal dubbele adviezen afneemt is dit gegeven lastig te interpreteren.

Figuur 4.12: Aandeel leerlingen dat na leerjaar 2 half boven het niveau van het basisschooladvies zit



Verder is ook duidelijk dat in alle niveaus het aandeel leerlingen dat na leerjaar twee boven het niveau zit afneemt. Deze daling is het grootst in vmbo-k en vwo.

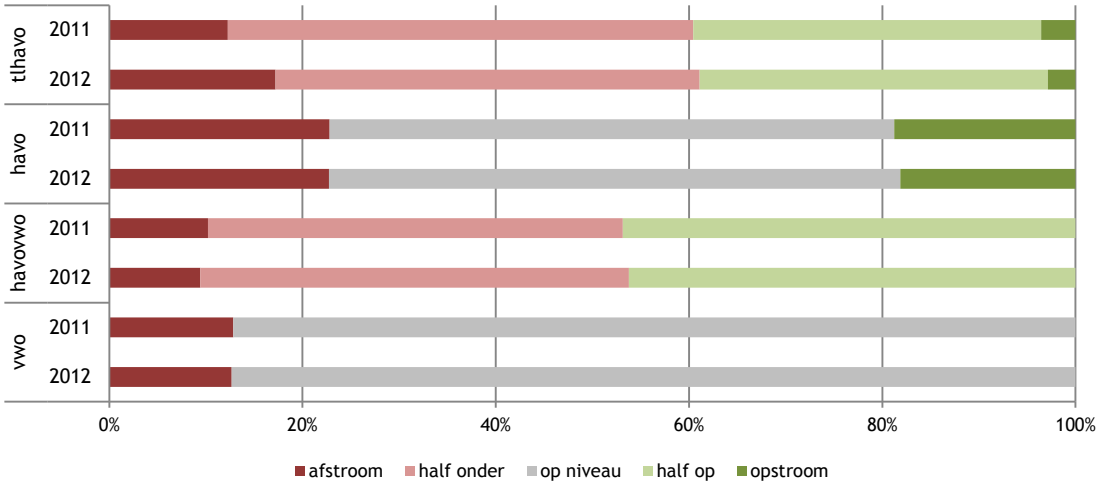
Figuur 4.13: Aandeel leerlingen dat na twee jaar boven het basisschooladvies zit



Op- en afstroom is ook op leerlingniveau onderzocht met behulp van DUO-gegevens. Bij de selectie van leerlingen kunnen echter alleen de leerlingen worden meegenomen waarvoor zowel een po-advies bekend is als de plaatsing in leerjaar 3. Deze gegevens zijn alleen bekend voor leerlingen die in de brugklas instroomden in 2011 en 2012. Voor deze leerlingen (N: 2011=144.963; 2012=149.925) kunnen we ter verduidelijking van de informatie uit de opbrengstenkaarten ontwikkelingen in afstroom en opstroom per niveau van het vo laten zien. Omdat het in deze gegevens maar om twee jaar gaat, is het op basis van deze gegevens lastiger om uitspraken te doen over trends. Zoals eerder vermeldt, zorgt de algehele afname in het aandeel dubbele adviezen ervoor dat deze resultaten moeilijk te interpreteren zijn.

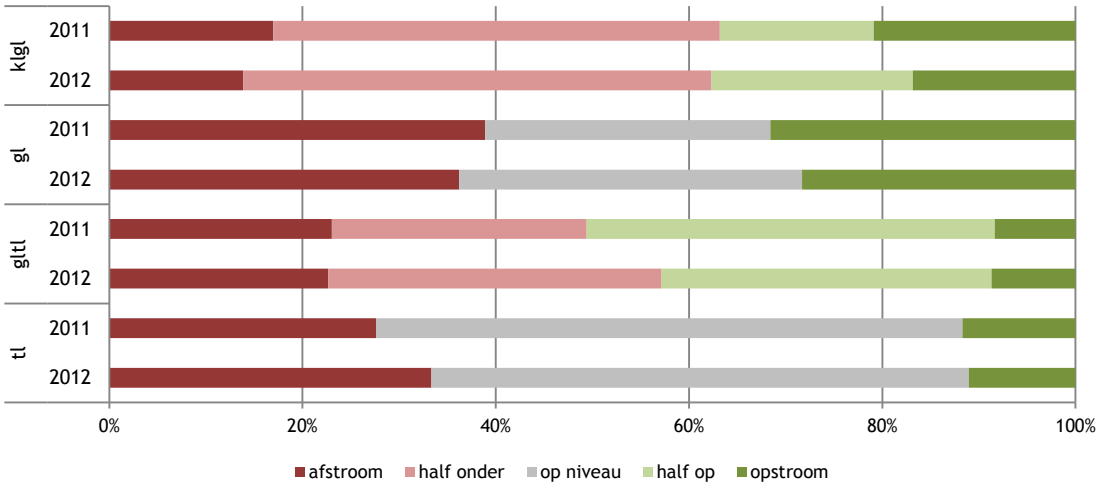
Uit onderstaande figuur blijkt dat de afstroom voor leerlingen met een vmbo-t/havo advies toeneemt. Voor leerlingen met havo, havo/vwo of vwo-advies blijkt er tussen 2011 en 2012 weinig te veranderen.

Figuur 4.14: Ontwikkeling in op- en afstroom tussen 2011 en 2012 voor vmbo-t/havo- t/m vwo-adviezen



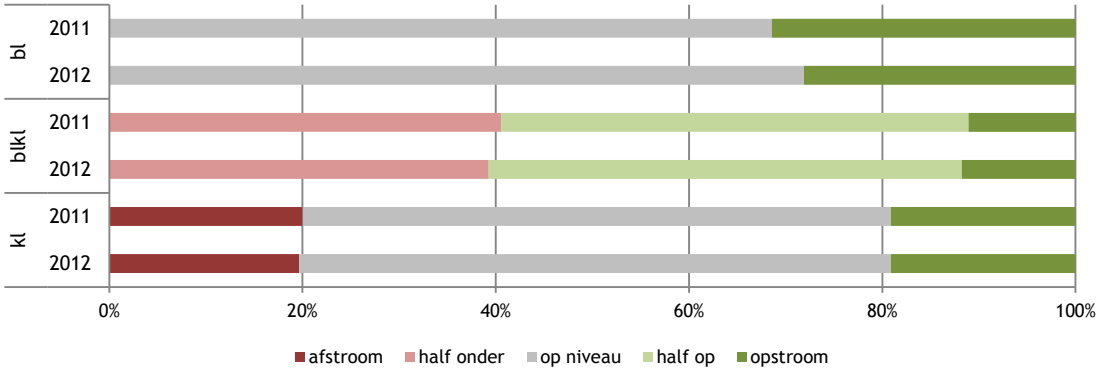
Leerlingen met een vmbo-kg-advies zijn minder vaak afgestroomd en stromen relatief vaker door naar de gemengde leerweg. Het aandeel dat opstroomt naar vmbo-t (of hoger) is afgenomen. Leerlingen met een vmbo-g-advies zijn vaker op niveau gebleven; zowel op- als afstroom zijn afgenomen. In vergelijking met 2011 stromen leerlingen met een vmbo-gt-advies vaker door naar de gemengde leerweg dan naar de theoretische leerweg. Tenslotte valt op dat leerlingen met een vmbo-t-advies vaker afstromen en iets minder vaak opstromen.

Figuur 4.15: Ontwikkeling in op- en afstroom tussen 2011 en 2012 voor vmbo-kg- t/m vmbo-t-adviezen



Er zijn weinig opvallende ontwikkelingen waargenomen voor leerlingen met een vmbo-b-, vmbo-bk- of vmbo-k-advies. Leerlingen met een vmbo-b-advies stromen iets minder vaak op. Belangrijk punt is echter dat leerlingen die afstromen naar praktijkonderwijs niet meegenomen zijn in deze analyse; dit resultaat is dan ook moeilijk te interpreteren. Leerlingen met een vmbo-bk-advies stromen iets vaker op (naar vmbo-gt of hoger).

Figuur 4.16: Ontwikkeling in op- en afstroom tussen 2011 en 2012 voor vmbo-b- t/m vmbo-k-adviezen

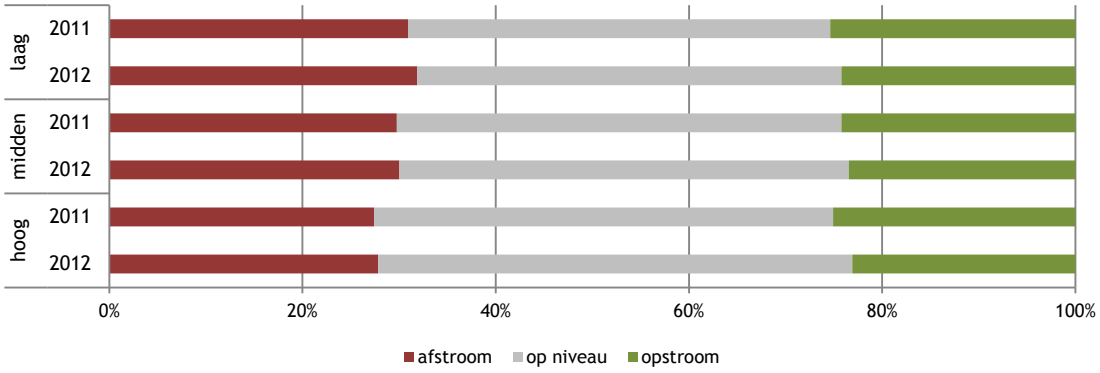


Is er verschil hierin tussen regio's, naar relevante kenmerken? Wat is de relatie met het voedingsgebied van de school?

Omdat we voor het beantwoorden van deze vragen gebruik maken van DUO-gegevens, is alleen informatie voor de cohorten 2011 en 2012 bekend. Er kunnen dan ook geen uitspraken worden gedaan over eventuele trends.

In onderstaande figuur zijn scholen ingedeeld naar voedingsgebied (klein, midden, groot). Voor alle scholen blijkt de afstroom te zijn toegenomen en de opstroom te zijn afgenomen.

Figuur 4.17: Ontwikkeling in op- en afstroom tussen 2011 en 2012 naar voedingsgebied



Wanneer we naar de verschillen tussen provincies kijken, valt op dat er geen eenduidige ontwikkeling tussen 2011 en 2012 waarneembaar is (zie figuur 5.1 t/m figuur 5.4). De meeste provincies laten een stijgende afstroom en een dalende opstroom zien, maar er zijn enkele uitzonderingen. Zo neemt de afstroom in een aantal provincies af, het sterkst in Groningen (2,9%). Opvallend in deze context is dat Groningen tevens de provincie is met de laagste gemiddelde (basisschool)advieshoogte. In deze provincie is het aandeel leerlingen dat op niveau blijft in vergelijking met andere provincies sterk toegenomen (5,8%). De afstroom is het sterkst toegenomen in Zeeland (4,4%) en Drenthe (4,2%). Er zijn nauwelijks provincies waar de opstroom is gestegen; Friesland laat een geringe stijging zien (0,9%).

Om de verschillen tussen jaren en tussen provincies te toetsen zijn drie logistische regressieanalyses uitgevoerd (zie tabel 5.2, Bijlage C)[14]. We hebben bekeken welke achtergrondkenmerken (provincie, grootte voedingsgebied) van invloed zijn op de kans op afstroom, de kans op opstroom en de kans om op

[14] De verschillen binnen provincies tussen jaren zijn niet statistisch getoetst

niveau te blijven. De modellen bevestigen de eerder gevonden trends: de kans op afstroom stijgt en de kans op opstroom daalt (ook de kans om op niveau te blijven stijgt), in dit geval tussen 2011 en 2012. De kans op afstroom verschilt, gemiddeld over de jaren 2009 en 2010, significant naar voedingsgebied en provincie. Binnen vo-scholen met een klein voedingsgebied blijkt de kans op afstroom groter te zijn dan binnen scholen met een middenpositie; de kans op afstroom blijkt juist kleiner te zijn binnen vo-scholen met een groot voedingsgebied. Ook is te zien dat binnen vo-scholen met een klein voedingsgebied de kans op opstroom groter is. De kans om op niveau te blijven is binnen deze scholen kleiner. De meest in het oog springende bevinding op basis van de analyses is dan ook dat de kans op op- of afstroom groter is binnen vo-scholen die een klein voedingsgebied hebben.

4.6.3 Meer afstroom, minder opstroom: aanvullende analyses

Is er een verband met inspectieoordelen en een verhoogde afstroom en/of verlaagde opstroom?

De vraag is of er vanuit scholen bewust beleid gevoerd wordt op het verminderen van opstroom en/of het verhogen van opstroom. Een redenering zou kunnen zijn dat als er in de onderbouw strenger (niet te hoog) geplaatst wordt, dit ten goede komt aan het bovenbouwrendement. Bij een nadere analyse zien we inderdaad in vwo, havo en vmbo-t afdelingen dat een goede score op onderbouwrendement een negatief verband heeft met een goede score op bovenbouwrendement, hoewel deze verbanden niet sterk zijn. In het vwo zien we namelijk dat onderbouwrendement negatief gecorreleerd is met onvertraagd een diploma behalen ($r=-.22$, $p<0,00$, $N=476$) en het gemiddeld eindcijfer voor de examens ($r= -.29$, $p<0,00$, $N=470$). Ook in het havo zien we een negatief verband tussen onderbouwrendement en onvertraagd het diploma behalen ($r= -,18$, $p<0,00$, $N=476$) en gemiddeld eindcijfer voor de examens ($r=-,18$, $p<0,00$, $N=482$). In vmbo-t is alleen het verband tussen onderbouwrendement en het onvertraagd een diploma behalen noemenswaardig ($r=-,21$, $p<0,00$, $N=685$). Deze verbanden zijn een aanwijzing dat bewust laag scoren op onderbouwrendement (minder opstroom, meer afstroom) om hoog te scoren op bovenbouwrendement een strategie is die in principe zou kunnen werken. Of dit gewenst of ongewenst strategisch gedrag is, hangt af van de manier waarop scholen hier keuzes in maken; als scholen inzetten op betere determinatie om leerlingen op het juiste niveau te plaatsen, is dit een bedoeld effect van het model, maar als scholen overgaan op het onterecht laag plaatsen van leerlingen is dit een ongewenste reactie op het balansmodel.

Is er een verband tussen achtergrondkenmerken van leerlingen (geslacht, leeftijd, etniciteit, apc-gebied) en de kans op opstroom en afstroom en is dat verband veranderd de laatste jaren?

Voor deze analyse is gebruik gemaakt van DUO-gegevens, waarbij alleen voor cohort 2011 en 2012 voldoende gegevens beschikbaar zijn om deze analyse uit te kunnen voeren (zie tabel 5.3, Bijlage C). De kans op opstroom is tussen 2011 en 2012 afgenomen, waarin geen verschil is gevonden naar achtergrondkenmerken. Voor de cohorten 2011 en 2012 is de kans op opstroom hoger voor meisjes, voor leerlingen die in groep 8 elf of twaalf jaar zijn (t.o.v. 13 jaar), voor leerlingen die niet uit een apc-gebied komen, en voor leerlingen met een niet westers allochtone achtergrond. De kans op afstroom is, na controle voor achtergrondkenmerken, niet gestegen tussen 2011 en 2012. De kans op afstroom is in beide jaren lager voor meisjes, leerlingen die 10, 11 of 12 jaar zijn in groep 8 (t.o.v. 13 jaar) en hoger voor leerlingen uit een apc-gebied.

4.7 Vmbo-t naar havo

Er zijn signalen dat vo-scholen drempels opwerpen voor leerlingen met een vmbo-t diploma die naar het havo willen door strengere eisen te stellen aan het gemiddeld eindexamencijfer in het vmbo voor toelating tot het havo.

4.7.1 Samenvatting resultaten vmbo-t naar havo

Tussen 2008 en 2010 is het aandeel leerlingen met een vmbo-t achtergrond in havo-4 niet veranderd (ongeveer 18%). Wel blijkt zowel het gemiddeld vmbo-t eindexamencijfer van leerlingen die doorstromen naar havo-4, als het laagst gemiddelde eindexamen (minimale gemiddelde cijfer waarmee een leerling met vmbo-t diploma naar havo doorstroomt) van deze leerlingen gestegen te zijn. Daarnaast blijkt het eindexamencijfer voor de havo van leerlingen met een vmbo-t diploma gemiddeld hoger te zijn dan het eindexamencijfer van reguliere havo-leerlingen. De resultaten lijken erop te wijzen dat de selectie voor havo-4 voor leerlingen met een vmbo-t diploma strenger is geworden en dermate streng is dat alleen 'excellente' vmbo-leerlingen in havo-4 terecht komen. In de interviews met vo-scholen zal nagegaan worden wat de achtergrond is van keuzes die scholen hierin maken.

4.7.2 Vmbo-t naar havo: beschrijvend

Is het aandeel leerlingen met een vmbo-t diploma in het havo veranderd de laatste jaren?

Uit het stromenbestand zijn leerlingen geselecteerd die havo-4 hebben gevolgd en een examenklas vmbo-4 hebben gevolgd (en met succes hebben afgerond). De bijzondere gevallen zijn er uitgefilterd (bijv. leerlingen die met een kader diploma het havo zijn ingestroomd). Cijfers van certificaten zijn eruit gefilterd om de vergelijkingsbasis gelijk te houden (alleen leerlingen die een centraal examen hebben gevolgd).

Tussen 2008 en 2010 is het aandeel leerlingen met een vmbo-t diploma niet tot nauwelijks veranderd: circa 18 procent van de leerlingen in havo-4 heeft een vmbo-t diploma behaald.

Tabel 4.4: Aandeel leerlingen in havo-4 met een vmbo-t diploma naar instroomcohort

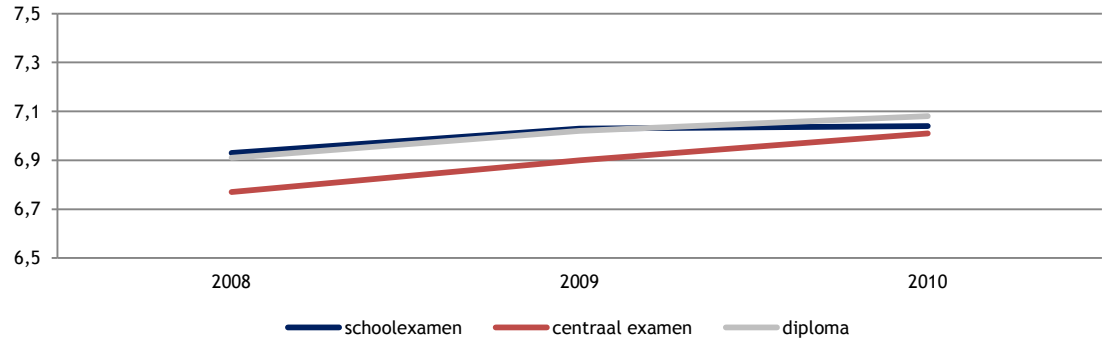
	2008		2009		2010	
geen vmbo-t diploma	44.068	82,4%	44.685	82,2%	44.724	82,0%
vmbo-t diploma	9.429	17,6%	9.674	17,8%	9.816	18,0%
totaal	53.497	100%	54.359	100%	54.540	100%

Zijn de eindexamencijfers van vmbo-t leerlingen die in het havo zitten hoger dan in voorgaande jaren?

Eerst hebben we in kaart gebracht of het gemiddelde eindexamencijfer voor het vmbo-t diploma de afgelopen jaren is gestegen. Als criterium hebben we ervoor gekozen alleen scholen te selecteren waar per jaar tien of meer leerlingen uit vmbo-t zijn ingestroomd, zodat verklaringen minder snel gezocht kunnen worden in toevallige afwijkingen. Zowel de trends in verschilscore als de verschillen in drempelscores zijn vervolgens bekeken.

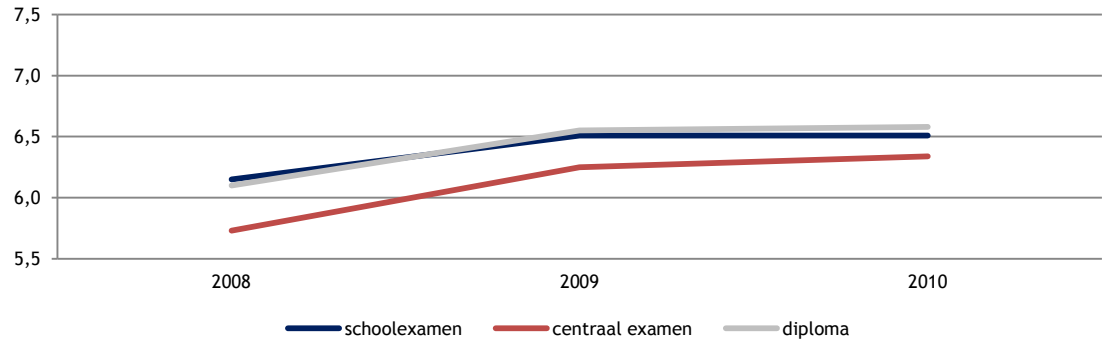
Per leerling zijn de gemiddelde cijfers van het schoolexamen, centraal examen en diplomacijfer geselecteerd van de vmbo-t opleiding waarvoor de leerling geslaagd is (dus niet voor het havo-examen, en ook niet cijfers van vmbo-t examen waar leerling voor gezakt is). Inderdaad blijkt dat zowel het gemiddelde schoolexamencijfer als gemiddelde cijfer voor het centraal examen voor leerlingen in het havo met een vmbo-t diploma is gestegen.

Figuur 4.18: Ontwikkeling gemiddelde cijfers voor eindexamen vmbo-t van havo-4-leerlingen



Ook zijn we nagegaan of het minimale eindcijfer van deze leerlingen hoger is geworden omdat dit mogelijk ook duidt op een drempel die havo-afdelingen hanteren. We hebben hierbij het gemiddeld eindexamencijfer genomen. Inderdaad is het laagste gemiddelde cijfer van leerlingen met een vmbo-t diploma in het havo gestegen.

Figuur 4.19: Ontwikkeling laagste gemiddelde eindexamencijfer vmbo-t van havo-4-leerlingen



Vervolgens hebben we deze bevindingen in twee modellen getoetst (zie tabel 5.4, Bijlage C). We vinden ook hier dat het gemiddeld cijfer van het vmbo-t diploma van leerlingen die doorstromen naar havo 4 is toegenomen tussen 2008 en 2010. Er is gecontroleerd voor de samenstelling van het cohort (geslacht, etniciteit, leeftijd, apc-gebied) en het effect van cohort bleek sterk significant. Deze resultaten wijzen erop dat er mogelijk strenger wordt geselecteerd op leerlingen die vanuit het vmbo-t over willen stappen naar het havo.

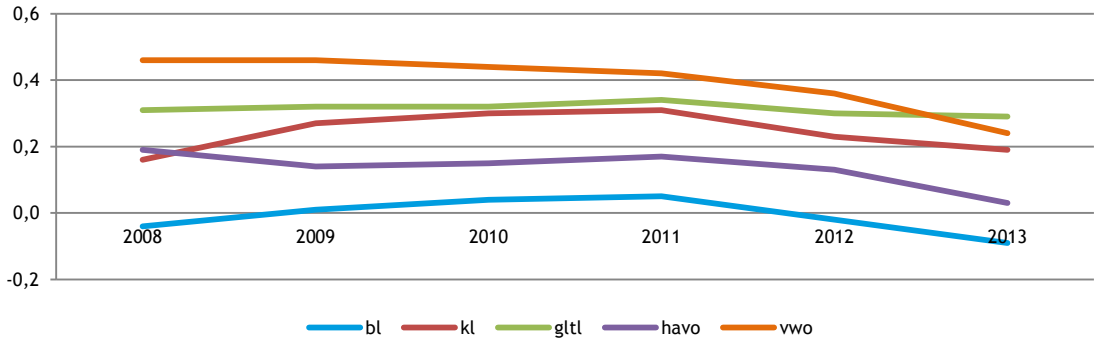
Ook is bekeken of de gemiddelde diplomacijfers voor het havodiploma van vmbo-t-leerlingen zijn gestegen tussen 2008 en 2009 (voor cohort 2010 zijn deze data niet beschikbaar omdat het havodiploma nog niet is behaald). Voor deze analyse zijn tevens havoleerlingen meegenomen die niet vanuit het vmbo zijn ingestroomd. Zie hiervoor het tweede model in tabel 5.4. Dit blijkt niet het geval te zijn. Opvallend is wel dat leerlingen die ook een vmbo-t diploma hebben behaald in beide jaren gemiddeld een hoger cijfer halen voor het havodiploma dan leerlingen die dit niet hebben, ook bij constanthouding van relevante achtergrondkenmerken. Dit kan er op duiden dat de leerlingen met een vmbo-t diploma die door willen stromen naar het havo misschien te streng worden geselecteerd: schijnbaar gaat het hier om leerlingen die nog beter presteren dan reguliere havisten. De vraag is of leerlingen met een vmbo-diploma, die vergelijkbaar zouden scoren als reguliere havisten, mogelijk niet door de selectie voor havo-4 heen komen. Deze vraag zal in de interviews met scholen aan de orde komen.

4.8 Verschil se-ce

De inspectie houdt toezicht op het verschil tussen het schoolexamen (se) en het centraal eindexamen (ce). Als het verschil se-ce positief is, betekent dit dat op het schoolexamen hogere cijfers worden gehaald dan op het centraal eindexamen. Scholen sturen mogelijk op het verkleinen van het verschil se-ce door eenzijdig aandacht te geven aan onderdelen die centraal getoetst worden. Om na te gaan in hoeverre het verschil se-ce sterk daalt, wat mogelijk duidt op eenzijdige aandacht voor centraal getoetste onderdelen, hebben we eerst in kaart gebracht hoe het verschil se-ce zich heeft ontwikkeld de laatste jaren.

In alle niveaus behalve vmbo-basis is het verschil se-ce steeds positief, wat betekent dat het cijfer voor het se hoger is dan voor het ce. Tussen 2011 en 2013 is in alle sectoren het verschil tussen se en ce gedaald, wat er alleen in het vmbo-b voor heeft gezorgd dat het verschil se-ce gemiddeld negatief is (op ce wordt beter gescoord dan op se). Hoe scholen deze daling tot stand brengen wordt met interviews onderzocht.

Figuur 4.20: Verschil se-ce 2008-2013



5 Resultaten kwalitatieve analyses

Aan schoolleiders en/of coördinatoren van scholen in po (11) en vo (24) zijn vragen voorgelegd over uiteenlopende onderwerpen, die gebaseerd zijn op de resultaten van zowel de reconstructie van de beleidstheorie als de kwantitatieve analyses. Per onderwerp worden de belangrijkste bevindingen toegelicht. Vervolgens wordt per onderwerp aangegeven hoe geraadpleegde inspecteurs over het onderwerp denken. Bij het selecteren en uitnodigen van schoolpersoneel hebben we ons gericht op scholen die wel en niet de signalen lieten zien (blijkend uit de kwantitatieve analyses) die aanleiding zijn geweest voor dit onderzoek. Ook is rekening gehouden met spreiding over provincies, mate van stedelijkheid en schoolgrootte. Bij het interpreteren van de gegevens moet er rekening mee worden gehouden dat het gaat om resultaten van een selectie van scholen, waardoor de representativiteit van gegevens niet met zekerheid vastgesteld kan worden.

Tevens is ter afronding van de analysefase op 27 augustus 2015 te Utrecht een focusgroep gehouden. Naast de twee eerstgenoemde auteurs van dit onderzoek was er een gespreksleider aanwezig om de discussie in goede banen te leiden. Met de zes deelnemende schoolleiders is gesproken over hun eigen ervaringen met het opbrengstenmodel, de resultaten van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

5.1 Lagere advisering door po

Samenvatting

De meeste po-scholen herkennen de trend niet dat basisschooladviezen lager zijn geworden, hetgeen niet verwonderlijk is omdat het gemiddeld om een lichte daling gaat die deels samengaat met een lichte daling in Cito-scores. De scholen die deze trend wel herkennen, geven als oorzaak druk vanuit het vo: ofwel door richtlijnen aan te dragen voor eisen rondom advisering, ofwel door middel van (regionale) afspraken die voorschrijven dat er alleen nog enkelvoudig wordt geadviseerd. Overigens geven de meeste po-scholen aan dat meer enkelvoudig adviseren niet leidt tot lagere of hogere advisering, wat overeenkomt met de resultaten van de kwantitatieve analyses, die er ook op wijzen dat enkelvoudig adviseren gemiddeld genomen niet leidt tot lager adviseren.

Resultaten po-scholen:

- Weinig scholen zijn bekend met de trend dat de meeste basisscholen de laatste jaren gemiddeld lagere adviezen zijn gaan geven. Zij herkennen zich vaak niet in deze ontwikkeling en geven aan dat deze trend niet opgaat voor hun school. Dit is niet verwonderlijk, omdat de gemiddelde daling die geconstateerd is gering was en bovendien samenviel met een lichte daling van de gemiddelde Cito-score.
- Een enkele school geeft te kennen wel lager te adviseren dan voorheen. Het basisschooladvies op deze school komt tot stand aan de hand van een regionaal bepaalde procedure die voorschrijft dat er alleen nog enkelvoudige adviezen worden gegeven. Dit heeft er in deze regio voor gezorgd dat de gemiddelde advieshoogte de laatste jaren is gedaald.
- Sommige po-scholen geven aan dat zij de kwaliteit van de procedure rondom het opstellen van het basisschooladvies de laatste jaren verbeterd hebben, maar dit heeft volgens deze scholen niet per se tot lagere advisering geleid.
- Geen enkele school geeft aan een eigen beleid te voeren dat leidt tot lagere advisering. Voor de bovengenoemde school, die wel een daling in de hoogte van het schooladvies constateert, geldt dat regionale afspraken leiden tot een gemiddeld lager schooladvies.
- In veel gevallen speelt overleg met of druk vanuit het vo geen rol in het opstellen van basisschooladviezen. Twee scholen geven wel aan dat vo-scholen proberen om direct druk uit te oefenen op de hoogte van het basisschooladvies. Bij de ene school gebeurt dit door veranderingen

door te voeren in de regionale procedure en afspraken te maken rondom enkelvoudige advisering; de andere school baseert de hoogte van haar advies op door het vo verstrekte tabellen en zij merkt dat de bijbehorende eisen worden aangescherpt.
- Soms blijken basisscholen terugkoppeling te krijgen van vo-scholen over de gegeven adviezen; de adviezen stemmen naar eigen zeggen vaak overeen met de plaatsing van een leerling in leerjaar 3.

Resultaten inspectie:
De inspectie geeft aan dat het erom moet gaan dat leerlingen op het juiste niveau terechtkomen. Na jaren van steeds meer leerlingen in havo en vwo lijkt de ontwikkeling nu te zijn dat minder leerlingen in de hogere onderwijsniveaus terechtkomen. Als dit het gevolg is van betere schooladviezen dan is dat een gewenst effect.

5.2 Meer enkelvoudige advisering door po

Samenvatting

Een deel van de po-scholen is, zoals de resultaten in de kwantitatieve analyse al lieten zien, steeds meer enkelvoudig gaan adviseren. De mate waarin scholen enkelvoudig adviseren verschilt per school. De redenen die genoemd worden om over te gaan op (meer) enkelvoudige adviezen, lopen sterk uiteen: het kan de keuze van het po zijn om een eenduidig advies te willen geven, maar meestal is er sprake van regionale afspraken of procedures (digitale overdrachtssystemen, homogene brugklassen) waar het vo een rol in speelt, die ervoor zorgen dat er meer enkelvoudig geadviseerd moet worden. De inspectie gaat ervan uit dat dubbele adviezen gegeven moeten worden als leerlingen tussen twee niveaus in presteren en stelt vragen als scholen alleen nog maar enkelvoudig adviseren.

Resultaten po-scholen:
- Een aantal basisscholen is bekend met het verschijnsel dat scholen de laatste jaren steeds meer enkelvoudig zijn gaan adviseren. Sommige scholen hebben de indruk dat het de wens is van het vo; sommige scholen denken dat het de wens is van de inspectie of overheid om meer enkelvoudig te adviseren. Daarnaast spelen regionale afspraken vaak een rol. Een andere genoemde reden is de wens om een duidelijk en krachtig advies te geven.
- Enkele scholen geven aan het advies aan te passen aan het aanbod van de vo-school waar de leerling naartoe gaat. Wanneer een leerling naar een vo-school met dakpanklassen gaat, wordt er dubbel geadviseerd; indien een school homogene brugklassen heeft, wordt er enkelvoudig geadviseerd.
- In veel gevallen wordt er gebruikgemaakt van een digitaal overdrachtssysteem, een systeem waarin informatie over leerlingen wordt overgedragen van het po naar het vo. Voor bepaalde scholen geldt dat men door deze systemen alleen enkelvoudig kan adviseren omdat de systemen geen dubbele adviezen accepteren.
- Een enkele basisschool geeft aan niet in te gaan op de wens van het vo om enkelvoudig te adviseren; deze school vindt het keuzemoment voor sommige leerlingen te vroeg om al een eenduidige keuze te willen maken. Sommige scholen adviseren niet enkelvoudig en ervaren ook geen druk vanuit het vo.
- Veel scholen die meer enkelvoudig zijn gaan adviseren, zeggen dat dit geen invloed heeft op de gemiddelde hoogte van het basisschooladvies; zij gaan door enkelvoudig te adviseren alleen scherper kijken naar de behoefte van de leerling. Een enkele school geeft aan niet zeker te weten of het meer enkelvoudig adviseren invloed heeft op de hoogte van het basisschooladvies. Een andere school geeft aan dat de basisschooladviezen lager zijn geworden door het enkelvoudig adviseren.
- Vo-scholen melden dat ouders de basisscholen onder druk zetten (in de oudergesprekken) om hoog te adviseren. Als reactie hierop besluiten enkele po-scholen om dubbele adviezen te geven om ouders tegemoet te komen. Een vo-school meldt in de gaten te houden waar minder enkelvoudig wordt geadviseerd en waar basisscholen gevoelig lijken te zijn voor druk van ouders.

- De mate waarin basisscholen enkelvoudig adviseren is sterk schoolafhankelijk.

Resultaten inspectie:
De inspectie gaat ervan uit dat er altijd leerlingen zijn van wie in groep acht nog niet duidelijk is wat het niveau zal worden, waardoor het belangrijk is dat ook dubbele adviezen gebruikt worden waar nodig. Als blijkt dat scholen alleen nog enkelvoudig adviseren, dan stelt de inspectie hier aan de school vragen over: hoe kan het zo zijn dat er ineens geen leerlingen zijn die tussen twee niveaus in zitten? Op dit moment worden po-scholen niet beoordeeld op de kwaliteit van het basisschooladvies, maar er wordt over nagedacht om dit in de toekomst wel toe te voegen aan het toezichtkader voor het po.

5.3 Toename homogene brugklassen

Samenvatting

Op een deel van de vo-scholen is een toename van het aandeel homogene brugklassen te zien. De redenen die hiervoor genoemd worden, kunnen te maken hebben met een onderwijskundige visie (homogene brugklas doet meer recht aan het niveau van het kind, het zou met name in het vwo afstroom voorkomen, homogene brugklassen zijn rustiger, differentiatie van lesstof is beter te realiseren) en ook wordt vaak genoemd dat het de vraag is van ouders. Ook wordt er soms direct een link gelegd met het toezichtkader: men wil met homogene brugklassen (in combinatie met enkelvoudige adviezen) halve punten voor afstroom voorkomen en men wil 'grip' hebben op het onderbouwrendement. Al met al lijkt de toename van homogene brugklassen allerlei redenen te hebben, waaronder ook prikkels die sommige scholen ervaren die in de beleving van die scholen van het toezichtkader uit zouden gaan en waar deze scholen op reageren door (meer) homogene brugklassen in te richten. Omdat de inspectie niet gaat over het onderwijskundige beleid dat scholen voeren, is dit een onderwerp waar de inspectie niet op stuurt.

Resultaten vo-scholen:
Aan de keuze om homogene brugklassen aan te bieden, kunnen verschillende redeneringen van vo-scholen ten grondslag liggen:

- Sommige scholen geven aan dat ouders vragen om homogene brugklassen en door deze aan te bieden, schrijven volgens deze vo-scholen meer leerlingen zich in. Ouders die vragen om homogene brugklassen gaan er volgens deze scholen vanuit dat er meer kans is dat de leerling een diploma behaalt op het niveau waarop deze geplaatst wordt (en niet afstroomt) dan wanneer een leerling in een heterogene brugklas geplaatst wordt. Die ouders hopen dat hun kind wordt meegetrokken door het niveau van de anderen. Ook hebben sommige vo-scholen de ervaring dat homogene brugklassen afstroom voorkomen, met name in het vwo.
- Een andere redenering van vo-scholen kan zijn dat het aanbieden van een homogene brugklas recht doet aan het niveau van een leerling: als een havist direct in het havo begint kan hij/zij in dit niveau meteen hoge cijfers halen, terwijl een havist in een havo/vwo-klas meer geconfronteerd wordt met dat vwo te hoog gegrepen is en daarmee een 'slechte vwo-er' is.
- Er wordt soms in de regio gewerkt met alleen enkelvoudige adviezen; homogene brugklassen sluiten hierop aan.
- Sommige vo-scholen vragen van het po om enkelvoudig te adviseren en bieden zelf homogene brugklassen aan om minpunten voor onderbouwrendement te voorkomen. Deze scholen willen vermijden dat ze halve punten aftrek krijgen voor de leerlingen met dubbele adviezen. Dat zij andersom ook halve pluspunten krijgen voor opstroom na een dubbel advies is voor deze scholen niet belangrijk, omdat in hun beleving de afstroom na dubbele adviezen meer voorkomt dan opstroom.
- Sommige scholen denken met homogene brugklassen meer grip te hebben op de niveauplaatsing van leerlingen en daarmee op het onderbouwrendement. De achterliggende assumptie is dat het mogelijk is het niveau van de leerling vast te stellen op deze leeftijd en dat elke leerling bij een bepaald niveau past (m.a.w. dat een niveau tussen havo en vwo niet 'bestaat'). Voordat een

leerling in een homogene klas wordt geplaatst, wordt door deze scholen veel moeite besteed aan het nagaan wat het niveau is van de leerling door overleg met po (warme overdracht) en eventueel aanvullende toetsen. Als een school deze redenering volgt, wordt verondersteld dat deze procedure tot minder afstroom in de onderbouw leidt.
- Door een school die kiest voor homogene brugklassen wordt gemeld dat homogene klassen rustiger zijn in sociaal opzicht en het daardoor plezieriger werkt.
- Meerdere scholen geven aan alleen homogene brugklassen aan te bieden om differentiatie van lesstof binnen de klas te kunnen faciliteren. Binnen heterogene brugklassen zijn de niveauverschillen te groot om differentiatie praktisch uitvoerbaar te maken, volgens deze scholen.

De keuze om juist geen homogene brugklassen aan te bieden, wordt als volgt onderbouwd:
- Sommige scholen zijn van mening dat leerlingen zich nog sterk ontwikkelen op deze jonge leeftijd en daardoor is niet duidelijk wat het juiste niveau van de leerling is.
- School wil leerlingen een kans geven om op te stromen en denkt dit beter te kunnen bereiken met heterogene klassen.
- Scholen bieden soms juist heterogene brugklassen omdat sommige ouders waarvan de leerling een lager basisschooladvies had dan gewenst, zo hopen dat de leerling alsnog hoger terechtkomt. Dit zou de school aantrekkelijker maken voor dit type ouders.

Aanvullende opmerkingen:
- Of een brugklas homogeen is of niet is niet altijd helder; soms zijn brugklassen op papier homogeen, maar er wordt aan goed presterende leerlingen extra stof aangeboden waardoor een overstap naar een hoger niveau mogelijk blijft. Andersom kunnen klassen ook op papier heterogeen zijn terwijl alleen op het lagere niveau les wordt gegeven.

Resultaten inspectie:
- Scholen mogen zelf keuzes maken in de wijze waarop zij de brugperiode inrichten. Het is daarom aan de scholen om te bepalen in hoeverre zij homogene brugklassen aanbieden. Omdat scholen hun eigen onderwijskundige beleid voeren, is dit in principe een onderwerp waar de inspectie niet over gaat.
- Scholen denken volgens de inspectie soms ten onrechte dat op- en afstroom berekend wordt ten opzichte van plaatsing in leerjaar 1. Hier vloeit soms uit voort dat bijvoorbeeld een leerling met een havo-advies in een vmbo-t/havo-klas geplaatst wordt. Scholen hebben in principe de vrijheid om deze keuze te maken, omdat ook een vmbo-t/havo-brugklas aansluit bij een havo-advies. Het is echter in het licht van kans op op- en afstroom geen slimme zet van een school, terwijl de school juist denkt dat dit wel zo is. Het is voor de inspectie niet helemaal duidelijk hoe dit misverstand zo hardnekkig kan zijn onder scholen.

5.4 Selectiever aannamebeleid (drempels voor risicoleerlingen)

Samenvatting

Door passend onderwijs hebben vo-scholen een duidelijk zorgprofiel en is het voor vo-scholen nu duidelijk welke risicoleerlingen zij wel en niet op kunnen nemen. Een enkele school geeft aan wel eens signalen te krijgen van leerlingen die door veel scholen afgewezen worden. Scholen signaleren dat het met een leerlingpopulatie zonder risicoleerlingen eenvoudiger is om goed te scoren in het opbrengstenmodel. De inspectie geeft aan in het opbrengstenmodel zo goed mogelijk te corrigeren voor populatiekenmerken en vervolgens te luisteren naar het verhaal achter de cijfers voordat er een oordeel wordt gegeven.

Resultaten vo-scholen:
- Er zijn weinig opvallende opmerkingen gemaakt over het eventueel opwerpen van drempels voor risicoleerlingen; scholen zijn juist erg bezig met maatwerk voor zorgleerlingen. In het kader van

passend onderwijs hebben scholen een zorgprofiel opgesteld waardoor duidelijk geformuleerd is welke zorg de school kan bieden.
- Een enkele school geeft aan dat zij wel eens 'wanhopige ouders en leerlingen' bij de aanmelding krijgt, omdat zij op geen enkele school aangenomen worden. Deze school neemt altijd de leerlingen aan die binnen het zorgprofiel van de school passen.
- Er wordt door scholen vaak een verband gelegd tussen een sterke leerlingpopulatie en een goede beoordeling: het is eenvoudiger goed te scoren met sterke leerlingen. Dit zou een prikkel kunnen geven om in te zetten op het aantrekken van een sterke leerlingpopulatie.
- Scholen geven aan dat de weging voor risicoleerlingen in het opbrengstenmodel niet altijd overeenstemt met de onderwijspraktijk. Voorbeeld: autochtone jongeren uit agrarische gebieden met een taalachterstand, hoogbegaafden. Hierdoor is het lastig c.q. minder aantrekkelijk voor scholen dit soort leerlingen aan te nemen.

Resultaten inspectie:
- Scholen die een moeilijke leerlingpopulatie hebben, moeten hard werken om als school een meerwaarde te bieden. Deze scholen hebben het zwaarder dan scholen met een leerlingpopulatie zonder problemen. Bij onvoldoende opbrengsten kijkt de inspectie naar het verhaal achter de cijfers bij individuele scholen voordat er geoordeeld wordt over kwaliteit.
- Als een school leerlingen weigert vanuit het doel alleen sterkere leerlingen aan te nemen, kan de inspectie dat niet weten. In principe is het dus mogelijk dat scholen leerlingen onterecht weigeren zonder dat dit direct opvalt bij de inspectie.
- In het opbrengstenmodel wordt er in principe gecorrigeerd in de normen voor achtergrondkenmerken van leerlingen. Het zou kunnen dat deze correctie niet de hele lading dekt. In het nieuwe model zijn nieuwe correcties berekend, wat impliceert dat de oude correcties niet langer aansloten bij de huidige onderwijspraktijk. Als blijkt dat de opbrengsten van een school niet op orde zijn, gaat de inspectie onderzoeken wat er aan de hand is. Als er een goede verklaring is voor de achterblijvende opbrengsten wordt hier in de beoordeling van de school rekening mee gehouden.

5.5 Meer afstroom dan opstroom

Samenvatting

Als er sprake is van toenemende afstroom heeft dit volgens vo-scholen diverse oorzaken: te hoge basisschooladviezen, afgenomen motivatie van leerlingen en bewust lagere plaatsing door vo-scholen (bijvoorbeeld een leerling met een havo-vwo advies wordt in havo geplaatst) om zo het bovenbouwrendement te verhogen. De afnemende opstroom wordt vooral toegeschreven aan betere en meer voorzichtige determinatie in de onderbouw om zo het bovenbouwrendement veilig te stellen. De inspectie geeft aan dat de ontwikkeling die nu gaande is een logisch gevolg is van jarenlange stijging van opstroom, gevolgd door klachten van het vervolgonderwijs over het niveau van leerlingen en de aanpassing van eindexameneisen door het ministerie. Scholen reageren dus volgens de inspectie op een grotere ontwikkeling en zeker niet alleen op het beleid van de inspectie. In dit kader wijst de inspectie er ook op dat de veranderingen in op- en afstroom pas zijn begonnen nadat de inspectie al jarenlang gebruikmaakte van het risicogericht toezicht.

Resultaten vo-scholen:

Afstroom

- Sommige scholen herkennen dat de afstroom toeneemt. Oorzaken die hiervoor genoemd worden:
  - Leerlingen krijgen een te hoog basisschooladvies, vaak onder druk van de ouders;
  - Leerlingen krijgen een te hoog basisschooladvies, omdat de basisschool hier zelf hoog op wil scoren en zo aantrekkelijker wil worden voor aanmeldende ouders;

  - Leerlingen krijgen een te hoog basisschooladvies, omdat dit nu eenmaal 'de cultuur' op een betreffende basisschool is;
  - Afgenomen motivatie van leerlingen;
  - Als vo-scholen bewust strenger omgaan met niveauplaatsing in de onderbouw zijn de resultaten in de bovenbouw beter. Hierdoor kan de afstroom gestegen zijn.
- Andere scholen herkennen niet dat de afstroom toe zou nemen.
- Afstroom die ertoe leidt dat leerlingen van de school af moeten, zorgt volgens een school voor een extra prikkel voor leerlingen om hun best te doen. Een school met havo/vwo en geen vmbo-t meldt dat leerlingen die dreigen af te stromen naar het vmbo-t daardoor meer hun best doen dan wanneer de school wel vmbo-t in huis had.
- Bij enkele vmbo-afdelingen wordt opgemerkt dat soms leerlingen met cognitief vmbo-t-niveau toch vanwege hun ambities en interesses beter op hun plek zijn in vmbo-k. Kiezen voor het leerlingbelang gaat dan ten koste van het cijfermatige schoolrendement.

Opstroom

- Sommige scholen herkennen dat de opstroom afneemt. Oorzaken die genoemd worden:
  - Bovenbouwrendement blijft achter en als er door scholen strenger wordt toegezien op opstroom gaat het bovenbouwrendement omhoog. Scholen zouden er daarom soms bewust voor kiezen om opstroom af te remmen.
  - Scholen denken (ten onrechte) dat de plaatsing in het eerste leerjaar van het vo meetelt voor op- en afstroom. Deze scholen plaatsen 'voorzichtig', waardoor leerlingen soms (half) onder hun niveau geplaatst worden in het eerste leerjaar. Mogelijk zorgt deze onder-niveauplaatsing voor minder opstroom.
  - Leerlingen zitten eerder 'vast' in een bepaald niveau dan vroeger. Een school heeft de indruk dat bij andere scholen opstroom soms nog nauwelijks mogelijk is. De school die dit signaleert, hanteert zelf heldere opstroomnormen: vanaf een bepaalde score op kernvakken volgt een voorstel tot opstroom.
- Andere scholen herkennen niet dat de opstroom af zou nemen.

Resultaten inspectie:

- De opstroom is minder geworden na jaren van steeds meer opstroom. Deze beweging is aan het kenteren. Scholen kwamen in het verleden in de problemen door te veel onterechte opstroom vanuit het idee 'kansen willen bieden'. Scholen zijn nu beter gaan kijken wat het echte niveau is van een leerling. De inspectie ziet de afname van opstroom daarmee niet als een probleem maar als een bijstelling van jarenlang iets te optimistisch zijn. Het allerbelangrijkste is dat de leerlingen op de juiste plaats terechtkomen.
- Het lijkt er volgens de inspectie op dat veel vo-scholen de basisscholen verwijten dat deze te hoog adviseren. Tevens beweren veel vo-scholen dat er in de eigen regio veel wordt 'overgeadviseerd'. De inspectie vraagt zich af of dit klopt en gaat dit in beeld brengen. Duidelijk is dat ouders druk uit kunnen oefenen op basisscholen om het advies te verhogen. Basisscholen wapenen zich hiertegen door met het leerlingvolgsysteem al vroeg te kijken wat het niveau van een leerling is. Het moment waarop bepaald wordt wat het niveau is van een leerling wordt daarmee steeds verder naar voren gehaald.
- De eindexameneisen zijn veel strenger geworden door een bijgestelde zak- en slaagregeling. De eindexameneisen zijn zo streng geworden omdat het vervolgonderwijs klaagde over het niveau van de studenten. Scholen maken daar aan de voorkant beleid op en passen de determinatie aan. Zij lijken met de strengere determinatie meer te reageren op beleid dat door het ministerie wordt gevoerd dan op het resultatenmodel.
- De inspectie wijst erop dat de ontwikkeling van toename van afstroom en afname van opstroom pas recent (2012) begonnen is terwijl de inspectie al sinds 2007 werkt met het risicogericht toezicht en het bijbehorende opbrengstenmodel. Het ligt volgens de inspectie niet voor de hand dat de recente ontwikkelingen (alleen) toe te schrijven zouden zijn aan het risicogericht toezicht,

maar veel meer aan de bredere ontwikkeling waar het ministerie beleid op voert (verhoogde eindexameneisen).

Opmerking onderzoekers:

Of het opbrengstenmodel op zich invloed heeft op de huidige ontwikkeling is feitelijk moeilijk vast te stellen, maar het is niet uit te sluiten dat er sprake is geweest van een leereffect bij scholen waardoor het effect van het toezicht pas later zichtbaar werd. Sommige scholen geven op dit moment expliciet aan vanwege het opbrengstenmodel strenger te determineren in de onderbouw. Tevens wordt op- en afstroom over een periode van drie jaar berekend (positie leerjaar 3 t.o.v. basisschooladvies) waardoor het effect ook niet eerder dan drie jaar na implementatie van het opbrengstenmodel zichtbaar had kunnen zijn.

5.6 Vmbo-t naar havo

Scholen verschillen in regels die zij hanteren in de overgang vmbo-t-havo, met name als het gaat om aanvullende eisen. De cijfergrens uit de VO-raad-code wordt door bijna alle scholen gehanteerd. Op veel scholen wordt tegenwoordig beter onderzocht of een leerling de overstap van vmbo-t naar havo wel kan maken, om uitval in het havo te voorkomen. De inspectie wijst erop dat zij in principe niet stuurt op de manier waarop overgangen in het onderwijs worden vormgegeven (tussentijdse overgang zonder diploma naar een lager niveau wordt negatief gewaardeerd en daar wordt wel op gestuurd). Het zou er in het algemeen om moeten gaan dat leerlingen op de juiste plek terechtkomen.

Resultaten vo-scholen:

- Scholen verschillen in de wijze waarop zij invulling geven aan het beleid op regels rondom de overgang vmbo-havo. De cijfergrens van 6,8 die opgenomen is in de code van de VO-raad wordt bij bijna alle scholen gehanteerd, en meestal zijn de aanvullende eisen strenger dan voorheen bij de toelating naar havo.
- Door sommige vo-scholen wordt ook herkend dat er steeds zuiniger wordt geadviseerd vanuit vmbo-t richting havo vanwege de ervaringen met prestaties van vmbo-t-leerlingen in het havo. De selectie zit dan deels ook in het vmbo-t en niet alleen bij het havo.
- In een uitzonderlijk geval kijkt een school juist helemaal niet naar cijfers en uitsluitend naar 'de leerling zelf' in overleg tussen decaan, mentor, ouders en leerling. Toch wordt daar wel overwogen de cijfergrens te gaan hanteren, maar dan enkel omdat dit duidelijkheid geeft voor leerling en ouders.
- Een aantal scholen is aanvullende eisen gaan stellen, bijvoorbeeld aan motivatie, omdat voorheen veel leerlingen in het havo uitvielen. Deze scholen vinden het in het belang van de leerlingen dat alleen leerlingen die havo echt aankunnen het mogen proberen. Dat dit beleid ook helpt om het rendement te verhogen, komt goed uit; de visie van de school en het inspectiebeleid komen hier overeen.
- Er zijn verschillen in de aanvullende eisen die scholen stellen. Eén school geeft aan een sterk uitgewerkte procedure te hebben voor het vierde leerjaar vmbo-t. Zo moeten leerlingen een motivatiebrief schrijven en moeten zij een hbo-opleiding voor ogen hebben. Ook stelt de school aanvullende cijfereisen aan profielvakken, richt zij aanvullende lessen in ter voorbereiding op het havo en vraagt zij advies van vmbo-t-docenten. Dit traject wordt op dit moment verder uitgewerkt (in de toekomst moeten leerlingen o.a. een portfolio gaan samenstellen en actief docenten gaan benaderen voor een advies). Een dergelijke strenge selectie voor havo voorkomt uitval in de bovenbouw en is daarmee gunstig voor het bovenbouwrendement, aldus deze school.
- Een school geeft aan dat de stroom van vmbo-t naar havo de laatste jaren is ‘opgedroogd’ en probeert nu bij decanen juist onder de aandacht te brengen dat dit ook een goede route kan zijn voor leerlingen.

Resultaten inspectie:
Scholen mogen in principe zelf weten hoe streng ze zijn in de toelating tot het havo. Het gaat erom dat scholen goed in beeld hebben welke leerling kans heeft op succes en om leerlingen te stimuleren.

5.7 Verschil se-ce

Samenvatting

Scholen zijn er alert op dat het verschil tussen het se en ce niet te groot wordt. Zij doen dit door de cijfers te monitoren, docenten hierop aan te spreken en maatregelen te nemen zoals training van docenten om de kwaliteit van de toetsen te verhogen. Ook wordt er bij het sturen op een klein verschil se-ce gebruikgemaakt van examentraining. Op sommige scholen wordt gemeld dat het sturen op se-ce leidt tot een vernauwde aandacht voor onderdelen van het ce en verminderd werkplezier onder docenten. De inspectie geeft aan dat in het vernieuwde toezichtkader het verschil se-ce niet meer wordt meegenomen bij de beoordeling van leerresultaten. De regel dat langdurig groot verschil se-ce kan leiden tot tijdelijk intrekken van examenlicentie, blijft wel van kracht.

Resultaten vo-scholen:
- Scholen houden zonder uitzondering scherp in de gaten of het se-ce verschil niet te groot wordt. Er wordt actief gemonitord en met docenten in gesprek gegaan als het verschil te groot dreigt te worden. Per school worden verschillende actieve aanpakken geïnitieerd:
  - Een school meldt dat de aanpak van de schooltoetsen nu meer is geënt op de wijze waarop in het ce wordt getoetst;
  - Een andere school meldt dat een vaksectie bewust de schooltoetsen moeilijk maakt om leerlingen scherp te houden/maken voor het ce; het komt dan voor dat resultaten van het se juist een stuk lager zijn dan de resultaten van het ce.
- Positieve punten zijn:
  - dit beleid kan leiden tot meer besef van kwaliteiteisen onder docenten;
  - docenten die minder goed functioneren kunnen concreet aangesproken worden op een te groot verschil se-ce;
  - leidt tot meer professionalisering op het vlak van toetsen.

  Negatieve punten die genoemd zijn door vo-scholen:
  - Sommige scholen hebben het gevoel dat vanwege dit criterium hun vakken te veel verworden tot 'examentraining' en dat het ten koste gaat van de eigen invulling.
  - Een andere school meldt dat verschillen tussen se en ce voor talen bijna onvermijdelijk zijn, omdat in het se en in het ce op andere vaardigheden en kennis wordt getoetst.
  - Scholen kunnen op dit criterium ‘makkelijk en snel scoren’ door bijvoorbeeld de normering aan te passen; dit komt niet ten goede aan de kwaliteit van onderwijs en/of toetsen.
  - Het kost veel scholen veel tijd dit te monitoren; deze tijd zou ook (of beter, aldus een school) in directere kwaliteitsverbeteringen gestopt kunnen worden
  - Scholen zijn afhankelijk van leerlingen: als een leerling wel verschijnt op een examen maar een heel laag cijfer haalt (door bijvoorbeeld het examen alleen in te zien en niet te maken) is het verschil se-ce al snel te groot.

Resultaten inspectie:
De inspectie bemerkte een kramp bij scholen in het sturen op een zo klein mogelijk verschil se-ce. Er werd te hard gestuurd: alle vakken moesten een klein verschil hebben, het ging om heel kleine verschillen, en hierdoor konden docenten hun werk op een minder plezierige manier doen. Dit leidde ertoe dat leerlingen soms geen hoge cijfers meer konden halen voor hun schoolexamens en dat het onderwijs zich vernauwde. De reden waarom men ooit gestart is met sturen op se-ce, was om de waarde van een diploma te bewaken. Met de nieuwe zak-slaagregeling wordt dit al (deels) ondervangen. Met hele lage ce-cijfers kan sowieso geen diploma meer behaald worden. Een

combinatie van al deze factoren heeft ervoor gezorgd dat besloten is verschil se-ce niet meer op te nemen in het nieuwe resultatenmodel.

5.8 Nieuwe regelgeving basisschooladvies

Samenvatting

Veel vo-scholen vrezen dat zij onder de nieuwe regelgeving rondom het basisschooladvies last kunnen hebben van overadvisering door het po, wat onder andere kan leiden tot een lager onderbouwrendement. De wijze waarop vo-scholen omgaan met de nieuwe regelgeving varieert sterk: sommige scholen voeren geen overleg meer met het po over de adviezen, andere scholen gaan op de oude voet verder met verregaand overleg over het basisschooladvies van individuele leerlingen. Het ministerie van OCW heeft aangegeven de gevolgen van de nieuwe regelgeving te onderzoeken.

Resultaten vo-scholen:

Angst voor overadvisering

- Onder de nieuwe regelgeving is de positie van het basisschooladvies sterker geworden ontstaat de situatie dat als een basisschool overadviseert, dit automatisch leidt tot veel afstroom in de onderbouw van het vo en daarmee tot een onvoldoende op onderbouwrendement. Vo-scholen zijn hiermee sterker afhankelijk geworden van de kwaliteit van het basisschooladvies. Vo-scholen die de ervaring hebben dat basisscholen veel overadviseren zijn er daarom niet blij mee dat het basisschooladvies leidend zal zijn en dat het vo geen aanvullende eisen meer mag stellen. Vo-scholen die goede ervaring hebben met de kwaliteit van het basisschooladvies zien deze nieuwe regelgeving met minder angst tegemoet.
- De indruk op vo-scholen is dat overadvisering vooral vaak voorkomt door druk van de (hoogopgeleide) ouders. In de beleving van de vo-scholen moeten leerkrachten nog sterker in hun schoenen staan en meer persoonlijk gezag hebben om de druk van ouders te weerstaan, omdat zij niet meer kunnen verwijzen naar de 'harde, objectieve' Cito-score. Voorheen konden vo-scholen leerlingen weigeren als de Cito-score niet overeenkwam met het te hoge advies, maar dit kan met ingang van schooljaar 2015-2016 niet meer. Tot nu toe noemen scholen geen strategische oplossingen om deze situatie te voorkomen, behalve het ‘in gesprek blijven’ met het po.
- Sommige vo-scholen nemen waar dat de basisscholen de laatste tijd veel beter hun leerlingen door de jaren heen monitoren (met een leerlingvolgsysteem) en daardoor een beter beeld hebben van de mogelijkheden bij leerlingen en aldus tot een beter advies kunnen komen. In het verlengde hiervan hebben deze vo-scholen een duidelijk beeld welke basisscholen correct en welke vaak te optimistisch adviseren.

Overleg po-vo

- Er kan sprake zijn van afspraken tussen po en vo over het monitoren van de kwaliteit van het basisschooladvies. Sommige vo-scholen monitoren hoe afzonderlijke basisscholen scoren en geven basisscholen die vaker overadviseren meer aandacht en gaan daarmee in overleg.
- Andere vo-scholen geven aan meer overleg met basisscholen te wensen. Onder de nieuwe regelgeving lijkt de samenwerking tussen po en vo voor veel scholen minder intensief te zijn geworden.
- Sommige vo-scholen hebben een intensief systeem ontwikkeld waarbij samen met het po gekeken wordt wat de juiste plaatsing voor een kind is, gegeven de gegevens uit leerlingvolgsysteem, Cito-score en eventueel aanvullende toetsen. Het is nog niet duidelijk wat er met deze systemen gebeurt onder de nieuwe regelgeving; vo-scholen mogen natuurlijk in gesprek gaan met het po, maar dit kan geen invloed hebben op het basisschooladvies of toelating tot de vo-school.

- Verzoeken van vo-scholen om alleen nog enkelvoudig te adviseren of om minder hoog te adviseren worden vaak ook overgebracht via regionale samenwerkingsverbanden of een platform po-vo. (Dit overleg is overigens meestal beperkt tot de scholen met niet of nauwelijks inmenging van lokale overheden.) Harde afspraken of dringende verzoeken over de totstandkoming of bijstelling van de adviezen lijken echter nooit in deze samenwerkingsverbanden te worden gedaan. Dit blijft voorbehouden aan het directe contact tussen individuele vo- en basisscholen, bijvoorbeeld in het kader van de warme overdracht en vaak ook in een persoonlijke terugkoppeling van vo-resultaten naar de basisscholen.

Invloed vo op basisschooladvies

- Sommige vo-scholen testen nog steeds zelf aanvullend de nieuwe leerlingen voordat zij worden geplaatst. We kwamen als voorbeelden tegen dat leerlingen vooraf proeflessen komen volgen en daar vervolgens op worden getoetst, en ook dat in geval van een afwijkende Cito-eindtoetsscore bij de nieuwe leerlingen een drempeltoets wordt afgenomen.
- Enkele vo-scholen blijken de warme overdracht al te organiseren vóórdat het basisschooladvies definitief wordt gegeven en kunnen zo, naast de basisschool, ook invloed uitoefenen op het basisschooladvies.

Cito-toets

- Verschillende vo-scholen melden dat nadat de Cito-scores bekend zijn, er correcties volgen op het schooladvies, alleen in de gevallen dat de Cito-score hoger uitvalt dan het advies. Een school meldt 10 tot 20 procent correcties na de Cito te zien; dit zorgt voor deze school voor organisatorische uitdagingen (bijv. formatie, klassenindeling, roosters).

Resultaten inspectie:
- Omdat dit het eerste jaar is dat deze nieuwe regelgeving geldt, is de inspectie nu zelf aan het onderzoeken wat de gevolgen zijn. Na de zomer van 2015 wordt hierover gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Het is begrijpelijk dat vo-scholen vrezen voor hun onderbouwrendement op het moment dat de basisschooladviezen inderdaad te hoog zijn. Uit onderzoek zal nog moeten blijken of de adviezen inderdaad te hoog zijn. Anderzijds is het ook de opdracht van zowel po als vo om dit op orde te krijgen. Bij zowel PO-Raad als VO-raad wordt geagendeerd dat beide sectoren hier samen uit moeten komen: meer investeren in kennis delen. In principe beoordeelt de inspectie het po niet op de kwaliteit van het basisschooladvies, maar mogelijk zal dit in de toekomst wel gebeuren.
- Als een po-school te hoog adviseert en het vo dit kan aantonen, kan de inspectie daar rekening mee houden in de beoordeling.

5.9 Balansmodel

Samenvatting

Veel scholen scoren graag op alle vier de indicatoren van het balansmodel goed en zijn zich er niet bewust van dat als zij onvoldoende scoren op één indicator, dit niet automatisch leidt tot een eindoordeel onvoldoende. Veel scholen sturen daarom niet bewust op ‘balans’. Als zij dit wel doen, betekent dit bij de scholen die deelnamen aan dit onderzoek, dat zij het onderbouwrendement bewust lager houden om beter te scoren op de overige drie indicatoren in de bovenbouw. Dit kan leiden tot (onterecht) minder kansen voor leerlingen, maar ook tot (terecht) betere determinatie in de onderbouw. De inspectie geeft aan dat scholen ook sturen op een lager onderbouwrendement om zo de eindexamenresultaten te verhogen, omdat ouders slaagpercentages belangrijk vinden bij het kiezen van een school. Verder is het de bedoeling dat scholen bewust omgaan met het balansmodel, om er zo voor te zorgen dat leerlingen op de juiste plek terechtkomen.

Resultaten vo-scholen:

- Sommige scholen zijn er niet van op de hoogte dat op één van de indicatoren onvoldoende gescoord mag worden zonder onvoldoende te scoren in de beoordeling van leerlingresultaten (wat na aanvullend onderzoek kan leiden tot negatief oordeel). Deze scholen gaan ervan uit dat alle indicatoren voldoende moeten zijn. Scholen die weten dat op één indicator onvoldoende gescoord mag worden, zeggen nog steeds allemaal het streven te hebben om op alle indicatoren voldoende te scoren omdat zij zelf, los van het inspectiekader, alle vier de indicatoren belangrijk vinden.
- Voor sommige scholen is het onduidelijk wat het resultaat is als je op een bepaalde knop in het balansmodel drukt; zij kiezen er daarom voor om gewoon op alle vlakken zo goed mogelijk te scoren.
- Van de vier indicatoren hebben er drie te maken met de bovenbouw en maar één met de onderbouw. Door sommige scholen wordt opgemerkt dat als scholen streng selecteren in de onderbouw (en daar eventueel een laag rendement hebben), de kans groter is dat het lukt op de overige drie indicatoren goed te scoren. Sommige scholen kiezen er mede daarom bewust voor wat strenger te worden bij eventuele opstroom in de onderbouw zodat in de bovenbouw beter wordt gescoord. Een enkele school geeft aan dat zij zo streng selecteren in de onderbouw met als doel het bovenbouwrendement te verhogen, dat sommige leerlingen hierdoor onterecht minder kansen krijgen. Andere scholen geven aan dat zij eerder wat te soepel determineerden en dat wat strenger selecteren in de onderbouw een terechte ontwikkeling is.
- Voor één school, met een leerlingpopulatie uit achterstandsgebieden, is het relatief moeilijk te bepalen wat de mogelijkheden van de leerlingen zijn. Hierdoor is de kans dat verkeerd geplaatst wordt groter en bij falen in de bovenbouw telt dat hard door in de rendementen.
- Enkele scholen geven aan dat in de beoordeling nog te weinig rekening wordt gehouden met regionale verschillen. Zo geeft een school aan dat in hun regio relatief veel zorgleerlingen toestromen en daar niet voldoende voor gecorrigeerd wordt, en een streekschool in een ruraal gebied wijst erop dat hun leerlingen gemiddeld duidelijk minder taalvaardig zijn, terwijl daar niet voor wordt gecompenseerd omdat het geen apc-gebieden betreft. Tevens wordt in deze context door een school genoemd dat alle basisscholen in de regio overadviseren en dat hier in de beoordeling van het onderbouwrendement geen rekening mee wordt gehouden.
- Een school die onlangs het predicaat zwak heeft gekregen meldt dat zij in het administratiesysteem exact kan analyseren hoe bepaalde, individuele leerlingprestaties uitwerken in de score bij de inspectie (de 'bolletjes'). Opgemerkt wordt dat de scores van enkele leerlingen de doorslag kunnen geven in de waardering van leerresultaten. Voor scholen die al zorgen hebben over hun opbrengsten is er daardoor een prikkel om te sturen op de prestaties van individuele leerlingen. Dat kan leiden tot strategische keuzes, zoals het niet of later laten doubleren van individuele leerlingen, aldus deze school. Leidend voor deze school is dan soms meer wat het gevolg is voor de score in leerresultaten van de school dan wat het gevolg is voor de individuele leerling. Individuele leerlingen kunnen daar slachtoffer van worden.
- In de beleving van één school wordt met het opbrengstenmodel onvoldoende rekening gehouden met de uitdagingen waar een school voor staat als er veel leerlingen uit achterstandswijken ingeschreven staan. De leerlingen missen vaak basale vaardigheden die leerlingen van andere scholen wel beheersen. Deze school meldt dat het in het opbrengstenmodel (waarin in eerste instantie alleen naar leerresultaten wordt gekeken) gaat om de scores. Vervolgens luistert de inspectie naar het verhaal achter de cijfers, maar de eerste 'risicosignalering' doet geen recht aan de inzet en de kwaliteit van dit type school.
- Dezelfde school, met veel leerlingen uit achterstandsgebieden en het predicaat zwak, heeft de overgangsrichtlijnen aangescherpt in de onderbouw, om zo betere rendementen te bereiken in de bovenbouw. Die school constateert nu dat het geen effect heeft: strengheid in de onderbouw leidt voor deze school niet tot betere resultaten in de bovenbouw. Het is een voorbeeld van een school die bewust experimenteert binnen de context van het balansmodel om zo een optimale totaaluitkomst te bereiken. Een positieve opbrengst hangt soms af van individuele leerlingen, wat

de school voor een fors dilemma plaatst. Men wil graag elke individuele leerling evenveel kans geven, maar men wil ook een goede score in het opbrengstenmodel.
- Eén school geeft aan bewust *niet* naar zo hoog mogelijke scores te streven en wil bijvoorbeeld ook absoluut geen excellente school zijn, maar liever 'gemiddeld'.
- Een enkele school merkt op dat slagingspercentages voor een school heel belangrijk zijn omdat ouders hierop letten bij de aanmelding van hun kind. De focus van deze school op eindexamencijfers, en niet op de op- en afstroom in de onderbouw, heeft volgens deze school dan ook meer met de ouders te maken dan met de inspectie.

Resultaten inspectie:
- Het is niet duidelijk hoe het komt dat sommige scholen niet weten hoe het balansmodel werkt, hoewel het vroeger meer leek voor te komen dan tegenwoordig. De inspectie doet er in ieder geval veel aan om er goed over te communiceren naar scholen via de website en bijeenkomsten. Misschien is het zo dat scholen die veel concurrentie hebben van andere scholen eerder op alle indicatoren voldoende willen scoren voor het geval ouders daarnaar kijken. Soms vinden schoolleiders het ook handig om te kunnen zwaaien met ‘dit moet van de inspectie’ om bepaalde veranderingen in een school door te kunnen voeren.
- Inspectie staat toe dat scholen hun eigen keuzes maken. Als een school kiest voor minder onderbouwrendement om een hoger bovenbouwrendement te behalen, dan is dat prima: zo is het model ook bedoeld. Het gaat erom leerlingen op de juiste plek terecht te laten komen, anders ontstaan er problemen in de bovenbouw of in het vervolgonderwijs.
- In het nieuwe model zijn er twee indicatoren voor de onderbouw en twee voor de bovenbouw, waardoor het belang van de onderbouw relatief groter wordt. Dit is voor de scholen die bewust kiezen voor een wat lager onderbouwrendement een lastige situatie. Wel is het zo dat als de beide onderbouwrendementen onvoldoende zijn, dit niet automatisch leidt tot een arrangement zwak.
- Scholen vinden het zelf heel belangrijk dat hun examenresultaten goed zijn. Het hoeft dus niet per se een prikkel te zijn die de inspectie geeft, maar meer iets waar scholen zelf de nadruk op leggen: beter goede eindexamenresultaten, eventueel ten koste van onderbouwrendement.

5.10 Rol inspectie: doelen die bereikt worden

Samenvatting

Positieve kanten aan het sturen op cijfers en rendementen van de inspectie die veel scholen opmerken, zijn dat het opbrengstenmodel houvast geeft en er een focus ontstaat op kwaliteit die er anders in mindere mate zou zijn. Tevens worden de indicatoren uit het opbrengstenmodel veelal gezien als belangrijke aspecten waar de school op wil sturen. Ook worden gesprekken met inspecteurs, waarin de inspecteur kritisch meedenkt, vaak gewaardeerd; de wens is dat de inspectie minder zou oordelen en meer meedenkt. De inspectie geeft aan dat zij toezicht houdt en zich daarom niet (alleen) als ‘kritische vriend’ of adviseur op kan stellen.

Resultaten vo-scholen:
- Het doel dat scholen voor ogen hebben, namelijk onderwijskwaliteit handhaven en waar mogelijk verbeteren, komt overeen met de uiteindelijke doelen van het toezicht.
- Veel scholen herkennen in de indicatoren die de inspectie hanteert, belangrijke aspecten waar zij zelf ook op willen sturen. De werkwijze binnen deze scholen is daarmee ‘verweven’ met het inspectietoezicht.
- Sommige scholen geven aan dat het inspectiekader houvast geeft over de minimale eisen waar scholen aan moeten voldoen;
- Sommige scholen geven aan dat het inspectiekader kan zorgen voor een bepaalde focus die er anders misschien niet in die mate zou zijn, waardoor veranderingen sneller doorgevoerd kunnen worden;

- Sommige scholen geven aan dat de inspecteur een prettige gesprekspartner is waarmee waardevolle gesprekken gevoerd kunnen worden. Gesignaleerd wordt dat de inspectie kijkt hoe het binnen een school nog beter kan. Men waardeert het als de inspecteur zich opstelt als 'kritische vriend', met wie in discussie kan worden gegaan en die met de school meedenkt en adviseert – en dus niet 'van bovenaf' op fouten komt afrekenen.
- Vo-scholen benadrukken dat zij graag in een brede context en kwalitatief willen worden beoordeeld en niet alleen aan de hand van rendementen en cijfers.
- Eén vo-school meldt dat zij intern ook sterk sturen op de cijfers en prestaties die de inspectie vraagt en dat de school sterke nadruk legt op opbrengstgericht werken. De schoolleiding vindt dat een goede richting, die volgens deze schoolleiding ook aantoonbaar tot kwaliteitsverbeteringen leidt. De weerstand zit bij deze school dus niet bij de schoolleiding, maar bij leraren is wel weerstand merkbaar.

Resultaten inspectie:
- Het is begrijpelijk dat het fijner is om niet beoordeeld te worden, maar dat past niet bij de rol van de inspectie. De inspectie bewaakt de kwaliteitseisen. Binnen de kaders die er zijn, probeert de inspectie zoveel mogelijk een kritische vriend te zijn. Vooral bij scholen met een voldoende beoordeling denkt de inspectie mee en stimuleert zij verdere verbetering. Scholen kunnen adviesorganisaties inhuren als ze advies willen ontvangen.
- Bij toezicht moet aangegeven worden wat de norm is. De inspectie kan geen gerichte adviezen geven, omdat zij dan haar eigen adviezen uiteindelijk moet beoordelen. Dat past niet bij de rol van toezichthouder. De inspectie kan wel scholen stimuleren om oplossingen te bedenken. Soms verwijst de inspectie door naar andere scholen die vergelijkbare problemen ondervinden om zo van elkaar te leren, dan heeft de inspectie een ‘makelaarsfunctie’. Ook kan de inspectie een rapport zo opschrijven dat de aanbevelingen er makkelijk uit te halen zijn.

5.11 Rol inspectie: negatieve effecten

Samenvatting

Een punt van kritiek is dat het inspectietoezicht van scholen veel tijd en energie vraagt die beter in belangrijkere zaken gestoken zou kunnen worden. Daarnaast wordt aangegeven dat scholen die onvoldoende scoren op de opbrengsten, zich in eerste instantie gaan richten op kortetermijnoplossingen die de onderwijskwaliteit niet altijd ten goede komen. Tevens is een punt van kritiek dat scholen maar deels invloed hebben op hun opbrengsten (met name bij overadvisering po en lage leerlingaantallen), en dat maatwerk (leerlingen op een ander niveau vakken laten volgen) ontmoedigd wordt door de manier waarop opbrengsten berekend worden. De inspectie geeft aan dat een als een school zwak is, het op verschillende niveaus niet goed gaat en de opbrengsten al drie jaar onder de maat zijn. De inspectie heeft het met scholen dan over oplossingen op korte termijn en lange termijn. Verder luistert de inspectie naar het verhaal achter de cijfers, ook als het gaat om bijvoorbeeld lage leerlingaantallen.

Resultaten vo-scholen:
- ‘Scholen kunnen hun tijd en geld maar één keer besteden.’ Het inspectietoezicht vraagt volgens sommige scholen onterecht veel aandacht zodat scholen veel tijd besteden aan verantwoording en minder aan zaken die de onderwijskwaliteit direct zouden verhogen.
- Enkele vo-scholen melden dat het sturen op cijfers en rendementen volgens hen niet leidt tot kwaliteitsverhoging en ervaren het sturen hierop als overbodig. Het overbodig sturen leidt tot verspilde moeite en/of middelen.
- Er kan een tunnelvisie ontstaan als een onvoldoende beoordeling dreigt of daadwerkelijk gegeven wordt; scholen gaan zich dan richten op kortetermijneffecten, wat de onderwijskwaliteit niet per se ten goede komt. Het kan voorkomen dat de school dan bewust overgaat op window dressing of op het inrichten van inspectiegeoriënteerd onderwijs: ‘het ziet er best goed uit, maar de bedrading klopt niet’.

- Sommige vo-scholen bieden graag maatwerk aan hun leerlingen, door bijvoorbeeld een havo-leerling een bepaald vak op vwo-niveau te laten volgen en examineren. Dit soort maatwerk telt negatief mee in de opbrengsten het havo, waardoor scholen ontmoedigd worden om dit soort maatwerk aan te bieden.
- Soms wordt door mensen binnen een school met inspectieoordelen gezwaaid en worden deze ingezet als pressiemiddel om veranderingen door te voeren;
- Scholen hebben maar voor een deel vat op factoren die bepalen hoe zij scoren op de indicatoren. Als bijvoorbeeld basisscholen overadviseren, werkt dit negatief door in het onderbouwrendement.
- Als leerlingen (al dan niet expres) extreem lage cijfers halen op het ce, is het verschil se-ce al snel te groot. Ook blijkt dat scholen met lage leerlingaantallen veel last hebben van toevallige uitschieters of fluctuaties.
- Een onvoldoende beoordeling komt voor een school hard aan en leidt tot stress en frustratie. Een beoordeling 'zwak' of 'zeer zwak' kan worden ervaren als een extreem zware straf voor scholen: leerlingaantallen lopen terug, de leerlingpopulatie kan veranderen en men is bang dat de school na verloop van tijd hierdoor gesloten zal worden.

Resultaten inspectie:

- *Hard oordeel*
  Het beeld dat op sommige scholen leeft dat de Inspectie niet naar het verhaal achter de cijfers zou luisteren is waarschijnlijk deels te wijten aan het 'schokeffect' dat teweeg is gebracht in 2007. Inmiddels is dat beeld (al lang) niet meer terecht.
  De inspectie heeft een waarborgfunctie. Scholen die onvoldoende resultaten hebben, daar wordt al drie jaar lang te laag gescoord. Leerlingen leren daar dus te weinig. Het is inderdaad een behoorlijke klap als een school een label zwak krijgt, maar tegelijkertijd kunnen scholen het lang van te voren zien aankomen en kunnen zij dus tijdig bijsturen. Als scholen dat niet of weinig effectief doen dan vindt de inspectie het in belang van de leerlingen om kenbaar te maken dat de kwaliteit onvoldoende is. Scholen die zwak zijn beoordeeld vallen onder intensief toezicht totdat de resultaten weer voldoende zijn. Tijdens die trajecten blijkt dat scholen wel degelijk in staat zijn om hun resultaten weer op orde te krijgen door maatregelen te treffen die de kwaliteit van hun onderwijs verbeteren. Soms ook door goede afspraken te maken met de basisscholen over hun advisering.

- *Toezichtlast*
  Als scholen risicovolle resultaten hebben, dan doet de inspectie een onderzoek naar het didactisch handelen, de zorg, het aanbod en de kwaliteitzorg. Dit om breder zicht te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs en om te begrijpen wat onderliggende oorzaken zijn van de lage resultaten. Dergelijke onderzoeken doen een beroep op de tijd van scholen omdat zij gesprekken et cetera moeten organiseren. Maar de inspectie vindt het juist belangrijk om toch breder te kunnen kijken naar de kwaliteit en daarvoor is het van belang om goed op de school zelf te kijken en leraren aan het werk te zien. Scholen waar het goed gaat, merken weinig van de inspectie omdat hun resultaten voldoen.

- *Inspectiegeorienteerd* onderwijs
  Sommige scholen geven aan dat het label 'zwak' krijgen eigenlijk alleen maar nadelen heeft; de school moet snel kortetermijnoplossingen verzinnen die niet per se bijdragen aan de kwaliteit van de school. Dit zal alleen maar sterker worden nu scholen nog maar maximaal een jaar zeer zwak mogen zijn. De inspecteur vraagt altijd naar oplossingen op de korte en lange termijn. Het is altijd de bedoeling dat er voor de lange termijn structureel zaken veranderen, anders was een school niet zwak.

Maatwerk

- Het resultatenmodel is een model dat met algemeen geldende rekenregels. Scholen weten daardoor goed waar ze aan toe zijn. Op basis van empirisch onderzoek wordt binnen dat model echter gecorrigeerd vooral allerlei school- en leerlingkenmerken die invloed hebben op resultaten en biedt het dus maatwerk. Zo wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met het aantal leerlingen uit achterstandswijken op scholen. Dit om recht te doen aan specifieke uitdagingen waarvoor scholen gesteld worden. Soms zijn er echter kenmerken en situaties waar het model geen rekening mee heeft gehouden en waarvan de school kan aantonen dat het echt invloed heeft op haar resultaten. In principe liggen de opbrengsten van een school vast. Als een inspecteur wil afwijken van een beslisregel moet dit overlegd worden. Dit gebeurt altijd volgens interne procedures van overleg om persoonlijke willekeur zoveel mogelijk te voorkomen en om interbeoordelaarsbetrouwbaarheid tussen inspecteurs te waarborgen. Als er voor wordt gekozen om niet af te wijken van het resultaat van het opbrengstenmodel, zijn hier twee inspecteurs bij betrokken. Als er wordt besloten om wel af te wijken, wordt de casus in een team besproken. Het kwaliteitssysteem binnen de inspectie wordt steeds verbeterd, en dit zal mogelijk leiden tot meer teamoverleg, ook als er niet wordt afgeweken.
- Het opbrengstenmodel houdt in de berekeningen nu helaas geen rekening met maatwerk omdat het cijfer van een leerling die examen doet op een hoger niveau, lager wordt door maatwerk (bijvoorbeeld op havoniveau haalt een leerling een 8, op vwo-niveau een 7), terwijl het behaalde cijfer wel meetelt met de opbrengstenberekeningen van het niveau waarop de leerling staat ingeschreven. De Inspectie wil maatwerk niet in de weg staan en staat ook in dit geval open voor het verhaal achter cijfers.
- De inspectie herkent dat bij kleine scholen een uitschieter zwaar meeweegt in de beoordeling en kan leiden tot risicosignalering. Daarom ligt er ook een ondergrens aan het aantal leerlingen. Zijn er te weinig leerlingen, dan geldt het model niet. Voor scholen die net boven deze bovengrens kunnen uitschieters toch (te) zwaar meetellen in de opbrengstberekening. Maar de Inspectie voert altijd een gesprek met de school en kan zij afwijken van een oordeel onvoldoende als daar reden voor is.

5.12 Verslag focusgroep

Aan zes schoolleiders zijn de voorlopige resultaten, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek voorgelegd. De deelnemende schoolleiders hebben hierop gereflecteerd vanuit hun eigen kennis en ervaringen.

In het algemeen bleek dat de aanwezigen zich konden vinden in de resultaten, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Het bespreken van de resultaten leidde tot herkenning en tot het delen van ervaringen binnen de eigen school die de bevindingen bevestigden. Daarnaast werd er ook een aantal aanvullende opmerkingen gemaakt en nuanceringen toegevoegd.

Bespreking opbrengstenmodel en resultaten onderzoek

Uit het groepsgesprek zijn de volgende punten voortgevloeid:

- *Lange termijn visie, korte termijn resultaat: opbrengstenmodel*. De aanwezigen herkennen het beeld dat scholen die onder verscherpt toezicht staan zijn, geneigd zijn zich vooral op de korte termijn te richten omdat zij zo snel mogelijk voldoende willen scoren op het opbrengstenmodel. Daardoor zullen scholen in die situatie inderdaad minder investeren in maatregelen die op de lange termijn de kwaliteit van de school verbetert. Er werd opgemerkt dat schoolleiders dienen te beschikken over lef en visie om boven zulk denken uit te komen en om hun school op een waardevolle manier vooruit te helpen (“angst is een slechte leermeester”). Door een deelnemer wordt gesteld dat de eigen school de werkwijze van de inspectie omarmt, met name het opbrengst gericht werken, en dat er voldoende ruimte overblijft om juist wel te investeren in verbeteringen op de lange termijn.

- *Maatwerk.* Zowel scholen als de vo-raad zijn enthousiast over het idee van maatwerkdiploma's[15], terwijl de deelnemende scholen aangeven dat op dit moment het aanbieden van maatwerk door het opbrengstenmodel wordt ontmoedigd. Als een havo-leerling bijvoorbeeld één vak op vwo-niveau volgt, dan is het eindcijfer voor dit vak lager dan als deze leerling dit vak op havo-niveau had gedaan. In de opbrengstenberekening telt vervolgens wel het lagere cijfer mee in het rendement van het havo. Deelnemers geven aan dat hierdoor de school er voor kiest geen maatwerk aan te bieden. Volgens een deelnemer "[kun je] maatwerk niet vertalen in rendementen". Een andere deelnemer geeft juist aan dat het mogelijk moet zijn om dit type maatwerk op de juiste manier mee te nemen in de berekening van de opbrengsten. Opbrengsten zullen helemaal anders berekend moeten worden als in de toekomst inderdaad maatwerkdiploma's gegeven kunnen worden. De invoering van maatwerkdiploma's vraagt om een aanpassing van het opbrengstenmodel en men vreest dat de inspectie daar misschien niet op tijd in zal spelen.
- *Bijzondere omstandigheden.* Volgens een aantal deelnemers sluit het opbrengstenmodel niet optimaal aan bij scholen met bijzondere omstandigheden. Er wordt aangegeven dat uitschieters (bijvoorbeeld een leerling haalt een heel laag cijfer op een examen) op kleine scholen een disproportioneel sterk effect hebben op de beoordeling. Daarnaast wordt aangegeven dat er bij het berekenen van de opbrengsten geen rekening gehouden worden met scholengemeenschappen die bestaan uit meerdere Brin nummers (registratienummer van de instelling): voor de inspectie zijn dit verschillende scholen, terwijl het in werkelijkheid om één school gaat. De berekening van op- en afstroom weerspiegelt daarom voor deze school niet de werkelijke situatie.

Aanbevelingen

De aanwezigen kunnen zich vinden in de voorlopige aanbevelingen van de onderzoekers. Er wordt nog een punt aan toegevoegd:

- *Overgang vmbo-t naar havo.* De schoolleiders merkten op dat de curricula van vmbo-t en havo niet op elkaar aansluiting. Dit zou bijvoorbeeld tot uiting komen in het vak wiskunde. Leerlingen uit vmbo-t hebben een achterstand indien zij op het havo beginnen zonder enige extra voorbereiding. Enkele schoolleiders gaven aan dat hun scholen hierin investeren door leerlingen in vmbo-t bij te scholen (in wiskunde) in het geval zij de overstap naar havo willen maken. Een automatische toegang tot havo vanuit vmbo-t is niet raadzaam zolang de curricula niet op elkaar aansluiten.

15. http://www.vo-raad.nl/themas/gepersonaliseerd-leren/dekker-maatwerkdiploma-kansrijk

Bijlage A Referenties

Algemene Onderwijsbond (2015). *De staat van het onderwijstoezicht. Het papierwerk op orde. Ervaringen met en meningen over de Inspectie van het Onderwijs.* Utrecht: Algemene Onderwijsbond.

Belfi, B., Goos, M., Pinxten, M., Verhaeghe, J. P., Gielen, S., De Fraine, B., & Van Damme, J. (2013). Inequality in language achievement growth? An investigation into the impact of pupil socio-ethnic background and school socio-ethnic composition. *British Educational Research Journal, 40 (5)*, 820-846.

Bosker, R. & Scheerens, J. (1999). Openbare prestatiegegevens; nuttigheid en validiteit. *Pedagogische Studiën, 76 (1)*, 61-73.

Canton, E. & Webbink, D. (2004). *Prestatieprikkels in het Nederlandse onderwijs*. 's-Gravenhage: Centraal Planbureau.

Case, P., Case, S. & Catling, S. (2000). Please show you're working; a critical assessment of the impact of Ofsted inspection on primary teachers. *British Journal of Sociology of Education, 21(4),* 605–621.

Crul, M. (2007). *Pathways to success for the children of immigrants.* The Transatlantic Task Force on Immigration and Integration. Washington, DC: Migration Policy Institute & Bertelsmann Stiftung.

Cullen, J. & Reback, R. (2002). *Tinkering towards accolades: school gaming under a performance accountability system.* Working paper, University of Michigan.

Ehren, M., Leeuw, F. L. & Scheerens, J. (2005). On the impact of the Dutch Educational Supervision Act. Analyzing assumptions concerning the inspection of primary education. *American Journal of Evaluation, 26 (1),* 60–76.

Figlio, D. & Getzler, L. (2002). *Accountability, ability and disability: gaming the system.* NBER Working Paper No. 9307. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

FitzGibbon, C. (1997). *Feasibility studies for a national system of Value Added indicators.* London: SCAA.

Hanushek, E. & Raymond, M. (2005). Does school accountability lead to improved student performance? *Journal of Policy Analysis and Management, 24(2),* 297–328.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *De beoordeling van opbrengsten in het voortgezet onderwijs. Hoe werkt het?* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2011/2012.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2014a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2014b). *De kwaliteit van het basisschooladvies. Een onderzoek naar de totstandkoming van het basisschooladvies en de invloed van het basisschooladvies op de verdere schoolloopbaan.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2015a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2013/2014.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2015b). *Zelfevaluatie risicogericht toezicht. Theorie en praktijk van het onderwijstoezicht.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

ITS, Kohnstamm Instituut & Oberon (2013). *Selectiemechanismen in het onderwijs.* Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad. Nijmegen: ITS.

Jacob, B. & Levitt, S. (2003). Rotten apples: an investigation of the prevalence and predictors of teacher cheating. *Quarterly Journal of Economics, CXVIII (3)*, 843-878.

Jacob, B. (2002). *The impact of high-stakes testing on student achievement: evidence from Chicago.* Working paper, Harvard University.

Jacob, B. (2005). Accountability, incentives and behavior: the impact of high-stakes testing in the Chicago Public Schools. *Journal of Public Economics, 89*, 761-796.

Janssens, F. & Visscher, A. (2004). Naar een kwaliteitskaart voor het primair onderwijs. *Pedagogische Studiën, 81*, 371-383.

Kuyper, H. & van der Werf, G. (2012). *Excellente leerlingen in het voortgezet onderwijs. Schoolloopbanen, risicofactoren en keuzen.* Groningen: GION.

Leeuw, F.L. (2003). Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation, 24 (1),* 5-20.

Meyer, R. (1994). *Educational performance indicators: a critique. Institute for Research on Poverty, Discussion Paper no. 1052-94.* Chicago, IL: University of Chicago.

Onderwijs Innovatie Groep (2013). *Effecten van sturing op de discrepantie tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen bij de talen.* Utrecht: Vereniging van Leraren in Levende Talen.

Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit. Stand van educatief Nederland 2013.* 's-Gravenhage: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014a). *Overgangen in het onderwijs.* 's-Gravenhage: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014b). *Toegevoegde waarde: een instrument voor onderwijsverbetering - niet voor beoordeling.* 's-Gravenhage: Onderwijsraad.

Rijksuniversiteit Groningen (2015). *De selectiviteit, efficiency en effectiviteit van het risicogerichte toezicht op grond van de WOT.* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Roeleveld, J., Oomens, M. & Coenen, A. (2015). *Leerwinst en toegevoegde waarde in het voortgezet onderwijs. Eindrapportage.* Amsterdam/Utrecht/Utrecht: Kohnstamm Instituut/Oberon/Inspectie van het Onderwijs.

Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration, 18,* 277–310.

Todd, P. & Wolpin, K. (2003). On the specification and estimation of the production function for cognitive achievement. *The Economic Journal, 113,* F3-F33.

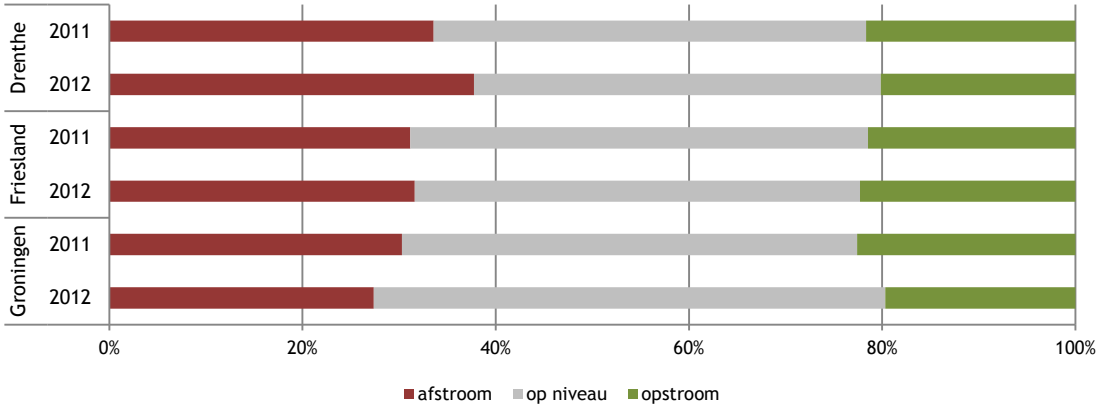
Webbink, D., Wolf, de, I. Woessmann, L., Elk, van, R., Minne, B. & Steeg, van der, M. (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie.* 's-Gravenhage: CPB.

Wiggins, A. & Tymms, P. (2000). *Dysfunctional effects of public performance indicator systems: a comparison between English and Scottish primary schools.* Paper presented at the European Conference on Educational Research, Edinburgh.

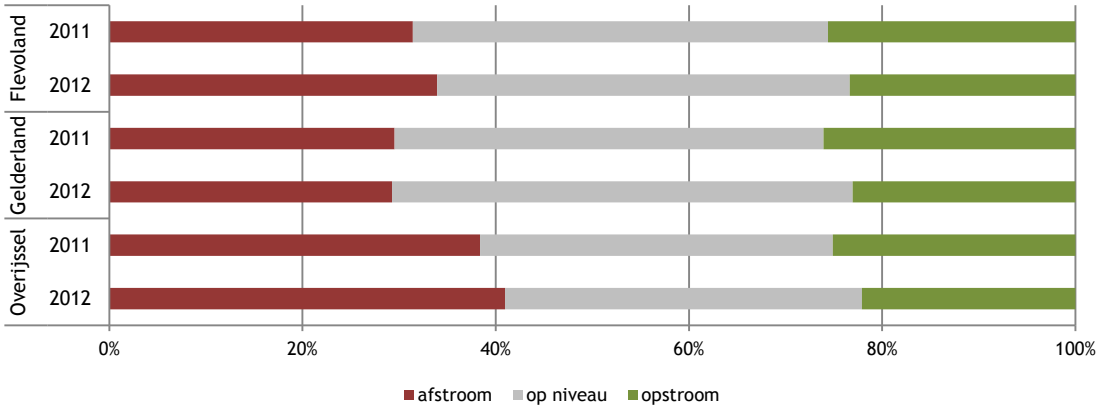
Wolf, de, I. & Janssens, F. (2007). Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies. *Oxford Review of Education, 33 (3),* 379-396.

Bijlage B Figuren

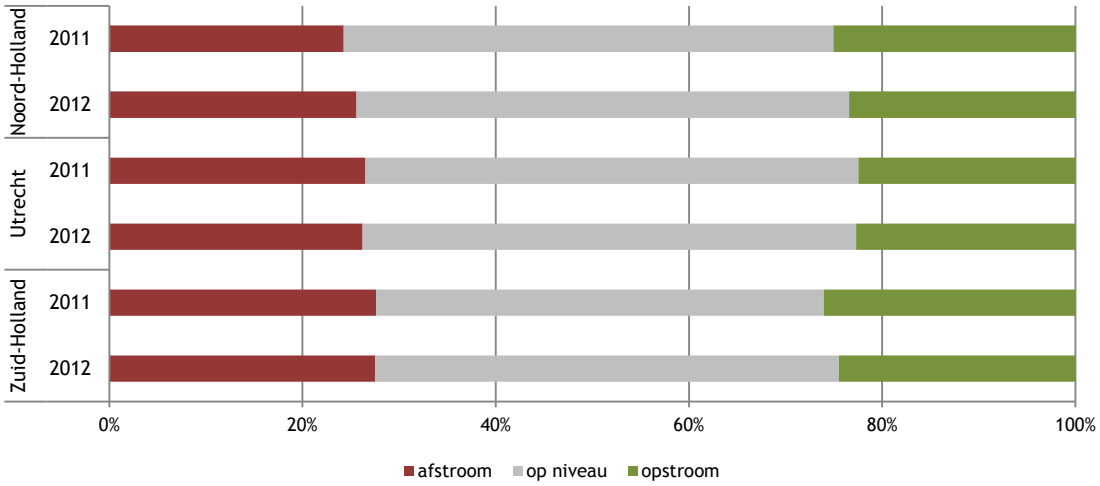
Figuur 5.1: Ontwikkeling in op- en afstroom tussen 2011 en 2012 naar provincie (Noord-Nederland)



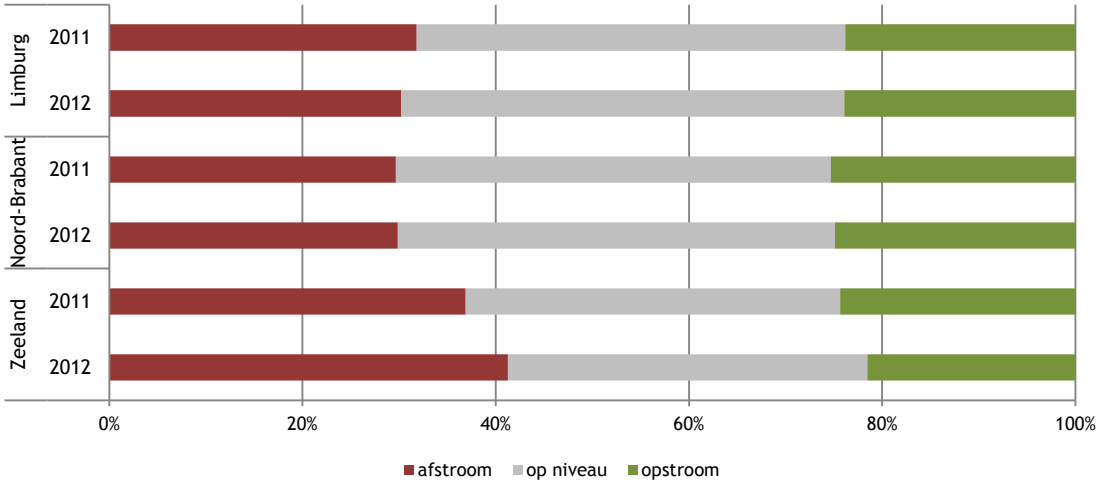
Figuur 5.2: Ontwikkeling in op- en afstroom tussen 2011 en 2012 naar provincie (Oost-Nederland)



Figuur 5.3: Ontwikkeling in op- en afstroom tussen 2011 en 2012 naar provincie (West-Nederland)



Figuur 5.4: Ontwikkeling in op- en afstroom tussen 2011 en 2012 naar provincie (Zuid-Nederland)



Bijlage C Tabellen analyses

Tabel 5.1: Kans op voldoende opbrengstenoordeel vwo 2014

	Model 1			Model 2			Model 3			Model 4		
	B	Exp(B)		B	Exp(B)		B	Exp(B)		B	Exp(B)	
Homogene brugklas	0,625	1,868	***	0,478	1,613	***	0,422	1,525	***	0,426	1,531	***
Havo advies				-0,256	0,774	***	-0,054	0,947	**	-0,068	0,935	***
Havo/vwo advies				-0,094	0,910	***	0,016	1,016		0,014	1,014	
Vwo advies (ref.)				~	~		~	~		~	~	
Cito-score							0,031	1,032	***	0,026	1,027	***
Meisje (ref. = jongen)							-0,025	0,975	*	-0,024	0,976	*
11 jaar							0,216	1,242	***	0,149	1,161	***
12 jaar							0,132	1,141	***	0,058	1,060	*
13 jaar (ref)							~	~		~	~	
Autochtoon										0,364	1,439	***
Westers allochtoon										0,374	1,454	***
Niet-westers allochtoon (ref.)										~	~	
Apc-gebied										-0,517	0,596	***
Intercept	1,694	5,440	***	1,855	6,393	***	-15,324	0,000	***	-12,786	0,000	***
N	278.822			278.822			278.822			278.822		
R^2	0,02			0,02			0,02			0,04		

* p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001; ~ n.v.t.
Bron: Inspectie van het Onderwijs/DUO - bewerking ResearchNed 2015.

Tabel 5.2: Kans op afstroom, opstroom en kans om op niveau te blijven

	Kans om: af te stromen			Kans om: op te stromen			Kans om: op niveau te blijven		
	B	Exp(B)		B	Exp(B)		B	Exp(B)	
Cohort 2012	0,028	1,028	***	-0,073	0,930	***	0,030	1,031	***
Cohort 2011 (ref.)	~	~		~	~		~	~	
Drenthe	0,500	1,649	***	-0,214	0,807	***	-0,275	0,760	***
Flevoland	0,352	1,423	***	0,010	1,010		-0,299	0,742	***
Friesland	0,301	1,351	***	-0,136	0,873	***	-0,147	0,863	***
Gelderland	0,233	1,263	***	0,025	1,025		-0,205	0,815	***
Groningen	0,140	1,151	***	-0,173	0,842	***	0,013	1,013	
Limburg	0,252	1,287	***	-0,028	0,972		-0,182	0,833	***
Noord-Brabant	0,213	1,238	***	0,049	1,050	**	-0,206	0,813	***
Overijssel	0,667	1,949	***	-0,034	0,966		-0,573	0,564	***
Utrecht	0,067	1,069	***	-0,092	0,912	***	0,014	1,014	
Zeeland	0,615	1,849	***	-0,081	0,922	**	-0,482	0,617	***
Zuid-Holland	0,096	1,101	***	0,051	1,052	***	-0,112	0,894	***
Noord-Holland (ref.)	~	~		~	~		~	~	
Klein voedingsgebied	0,048	1,049	***	0,061	1,063	***	-,087	,916	***
Groot voedingsgebied	-0,061	0,940	***	0,019	1,019		,036	1,037	***
Middelgroot voedingsgebied (ref.)	~	~		~	~		~	~	
Intercept	-1,082	0,339	***	-1,124	0,325	***	0,007	1,007	
N	283.554			283.554			283.554		
R^2	0,01			0,02			0,01		

* p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001; ~ n.v.t.
Bron: DUO - bewerking ResearchNed 2015.

Tabel 5.3: Kans op opstroom en kans op afstroom

	Kans op opstroom			Kans op afstroom		
	B	Exp(B)		B	Exp(B)	
Cohort 2011	0,092	1,097	***	0,013	1,013	
Cohort 2012 (ref.)	~	~		~	~	
Cito-score	-0,011	0,989	***	-0,016	0,984	***
Meisje (ref. = jongen)	0,433	1,541	***	-0,401	0,670	***
10 jaar	0,227	1,255		-0,229	0,795	
11 jaar	0,191	1,211	***	-0,238	0,788	***
12 jaar	0,154	1,166	***	-0,093	0,911	***
13 jaar (ref.)	~	~		~	~	
Autochtoon	-0,108	0,898	***	0,108	1,114	***
Westers allochtoon	0,016	1,016		-0,064	0,938	**
Niet-westers allochtoon (ref.)	~	~		~	~	
Apc-gebied	-0,100	0,905	***	0,111	1,117	***
Intercept	4,674	107,136	***	8,006	3.000,124	***
N	243.329			243.329		
R^2	0,02			0,02		

* p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001; ~ n.v.t.
Bron: DUO - bewerking ResearchNed 2015.

Tabel 5.4: Gemiddeld eindexamencijfer vmbo-t leerlingen die doorstromen naar havo 4 (model 1) en gemiddeld diplomacijfer havo van alle havoleerlingen (model 2)

	Eindexamencijfer vmbo-t		Diplomacijfer havo	
	B		B	
Cohort 2009	0,294	***	,031	***
Cohort 2010	0,432	***	^	
Cohort 2008 (ref.)	~		~	
Meisje (ref. = jongen)	-0,072	***	,049	***
Niet-westers allochtoon	-0,142	***	-,093	***
Westers allochtoon	-0,001		-,025	*
Autochtoon (ref.)	~		~	
Apc-gebied	-0,038	***	-,019	***
Eén of twee overschrijdingen	-0,018	*	-,007	
Geen overschrijdingsgebied (ref.)	~		~	
Vmbo-t diploma (direct naar havo = ref)			0,57	***
Leeftijd	-0,075	***	-,034	***
Intercept	7,34	***	6,94	***
N	24.494		64.105	
R^2	0,09		0,19	

* p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001; ~ n.v.t; ^ niet beschikbaar.
Bron: DUO - bewerking ResearchNed 2015.