



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

Stand van zaken Nederlands onderwijs in het buitenland: kwaliteit en ontwikkelingen

(periode bestandsopname 2009 –2013 en bezuinigingen schooljaar 2013-2014)

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	3
INLEIDING	5
1. WAT IS NEDERLANDS ONDERWIJS IN HET BUITENLAND	6
2. TOEZICHTHISTORIE EN BESTANDSOPNAME	9
2.1 Ontwikkelingen in het inspectietoezicht	9
2.2 Bestandsopname: de cijfers.....	9
3. GEVOLGEN BEZUINIGINGEN	13
4. CONCLUSIE	15

SAMENVATTING

De Nederlandse overheid verleent Nederlandse scholen in het buitenland subsidie voor alle Nederlandstalige leerlingen uit de Europese Unie. Het gaat hier vooral om kinderen uit Nederland, maar op de Nederlandse scholen zit ook zo'n 10 procent Vlaamse leerlingen. De scholen bieden met behulp van deze subsidie onderwijs aan om de aansluiting op het Nederlands onderwijs te waarborgen. Daarom richten de inmiddels 350 Nederlandse scholen in het buitenland zich op het realiseren van de kerndoelen (basisonderwijs) en op afsluiting met een diplomering (voortgezet onderwijs).

De inspectie van het onderwijs is toezichthouder van de Nederlandse scholen in het buitenland. Zij houdt op sobere wijze toezicht op de geleverde kwaliteit. Ouders moeten er van op aan kunnen dat hun kinderen ook in het buitenland goed onderwijs krijgen en dat de aansluiting gewaarborgd is. In januari 2012 heeft de inspectie de publicatie 'Terug in Nederland' uitgebracht, met als belangrijkste conclusie dat er inderdaad van aansluiting sprake is. In het rapport heeft de inspectie een aantal aanbevelingen gedaan, zowel voor de subsidiegevende Stichting NOB als voor de scholen in het buitenland.

Het bepalen van de kwaliteit van scholen vormt een eerste doelstelling van de bestandsopname, waarbij in de periode januari 2009 tot januari 2013 vrijwel alle onderwijsinstellingen zijn bezocht.

Een tweede doelstelling is het opstellen van een rapportage over de kwaliteit van de onderzochte scholen in een breder perspectief. De bestandsopname beoogt de kwaliteit in kaart te brengen en inzicht te verschaffen in oorzaken en verklaringen voor die kwaliteit of juist het te kort schieten van scholen en besturen. Met het aangekondigde besluit in april 2013 om per 1 januari 2014 geen subsidie meer te verlenen en in maart 2014 alsnog weer beperkt en tijdelijk subsidie ter beschikking te stellen, is deze context een factor van belang geworden bij de kwaliteitsontwikkeling van scholen. De inspectie heeft daarom in het schooljaar 2013-2014 scholen bevraagd over de gevolgen van de verminderde inkomsten en over de maatregelen die besturen daartegen genomen hebben. Tijdens de schoolbezoeken zijn hierover met de scholen gesprekken gevoerd en in de schoolbezoekverslagen is een aparte paragraaf opgenomen waarin dit onderwerp aan de orde komt.

Daarom worden in deze publicatie de resultaten van de bestandsopname 2009-2013 verbonden aan de meest recente ontwikkelingen en wat hierbij aan effecten op de kwaliteit van scholen waarneembaar is.

Het Nederlandse onderwijs in het buitenland kent drie varianten: dagonderwijs, onderwijs in de Nederlandse Taal- en Cultuur (NTC) en afstandsonderwijs. Scholen verschillen onderling, in het bijzonder wat betreft de leerlingenpopulatie, de samenstelling en kwaliteit van het personeel en het management. Op veel scholen is het ontbreken van continuïteit een belangrijk gegeven, zowel bij de leerlingen, het personeel als bij het bestuur.

Ruim negentig procent van de scholen levert over de periode 2009 – 2013 een kwaliteit die de inspectie als voldoende of goed beoordeelt. Dat is een duidelijke verbetering ten opzichte van de vorige bestandsopname, waarin werd geconstateerd dat een kwart van de bezochte scholen niet voldeed.

Bijna 10 procent van de NTC-scholen heeft vanwege uiteenlopende oorzaken moeite om voldoende onderwijskwaliteit te bieden. Vaak heeft dit te maken met discontinuïteit in het lesgeven, het management en/of het bestuur, waardoor een terugval in kwaliteit plaatsvindt. Dit uit zich in een ontbrekende kwaliteitszorg, te weinig zicht op leerresultaten, een gedateerd aanbod, onvoldoende onderwijstijd en in sommige situaties ook onvolkomenheden in het onderwijsleerproces, met name in de afstemming en de leerlingenzorg. Inmiddels is de inspectie binnen de kwaliteitszorg scherper naar het onderdeel borging gaan kijken. Een andere groep scholen waarbij de kwaliteit te kort schiet, zijn scholen die nog niet zo lang bestaan, of die van doelgroep veranderd zijn. In die gevallen is onbekendheid met de regelgeving, richtlijnen en vormen van ondersteuning vaak een achterliggende oorzaak. Met name het verzorgen van NTC-onderwijs is een 'vak apart', waarbij heldere en verantwoorde

keuzes moeten worden gemaakt en achterliggende kennis nodig is om de onderwijstijd verantwoord te kunnen terugbrengen naar drie uur per week, terwijl toch de aansluiting gewaarborgd blijft.

Dit rapport wordt afgesloten met een aantal overwegingen rond de ontwikkeling van de kwaliteit van het Nederlands onderwijs in het buitenland en het toezicht daarop, in de verwachting dat het toezicht verder kan bijdragen aan het kwaliteitsbehoud en de kwaliteitsontwikkeling van dit onderwijs.

INLEIDING

Nederlanders die naar het buitenland vertrekken om daar te wonen en te werken hebben in veel landen de mogelijkheid hun kinderen naar Nederlandse scholen te sturen. Veel ouders doen dat ook: de Nederlandse scholen in het buitenland trekken elk jaar weer meer Nederlandstalige leerlingen. In 2012 zaten ruim 2.200 leerlingen op een dagschool en ruim 9.000 leerlingen op een NTC-school. Zo'n 10 procent van deze leerlingen zijn afkomstig uit Vlaanderen. Ook voor deze leerlingen ontvangen de scholen subsidie van de Stichting NOB. Van de ongeveer 1000 leraren die op de Nederlandse scholen werken heeft eveneens zo'n 10 procent de Belgische nationaliteit, en in de (meestal vrijwillige) besturen zijn ook Vlamingen te vinden. In totaal betreft het ruim 200 locaties voor primair en/of voortgezet onderwijs. Deze scholen krijgen subsidie per leerling van de Nederlandse overheid. Behalve subsidieverstrekking heeft de Stichting NOB ook onderwijskundige en bestuurlijke ondersteuning als taak. Het is de bedoeling dat deze scholen hun onderwijs zo inrichten dat de aansluiting op het Nederlandse onderwijs gewaarborgd wordt.

De Inspectie van het Onderwijs is toezichthouder van deze Nederlandse scholen in het buitenland. Zij kijkt of de scholen voldoende kwaliteit leveren, en zich aan de eisen houden waar zij aan moeten voldoen. Dit gebeurt zo veel mogelijk gelijk aan de wijze waarop de inspectie in Nederland toezicht houdt, maar wel aangepast aan de specifieke context van Nederlandse scholen in het buitenland.

In de periode van 2009 tot 2013 heeft de Inspectie van het Onderwijs vrijwel alle Nederlandse scholen in het buitenland bezocht. Soms waren dit nieuwe bezoeken op nieuwe scholen, soms waren het hernieuwde bezoeken op scholen die al eerder waren bezocht. In alle gevallen is na afloop van de bezoeken een rapport gepubliceerd en een toezichtarrangement bepaald: een basisarrangement voor scholen die voldoende kwaliteit leveren, een aangepast arrangement voor scholen die niet aan de vereiste kwaliteitskenmerken voldoen. Scholen met een basisarrangement worden eenmaal per vier jaar bezocht, scholen met een aangepast arrangement eenmaal per twee jaar.

De resultaten van deze bestandsopname worden in deze notitie weergegeven. We geven hierbij ook een breder perspectief weer: de mogelijke oorzaken en verklaringen voor de geleverde kwaliteit of juist voor het tekortschieten van scholen en besturen.

Bij het schetsen van dit bredere perspectief hoort ook aandacht voor een ingrijpende ontwikkeling: de subsidievermindering en komende subsidiestop aan de scholen. Met het aangekondigde besluit in april 2013 om per 1 januari 2014 geen subsidie meer te verlenen aan Nederlandse scholen in het buitenland en in maart 2014 alsnog tot een subsidie over te gaan voor de komende drie jaar, is dit een belangrijk contextgegeven. Vooral voor de scholen die naast de overheidssubsidie weinig andere inkomstenbronnen hebben (dat zijn vooral de NTC-scholen) kan het wegvallen van de subsidie ingrijpende gevolgen hebben, maar ook de andere scholen staan voor de vraag hoe zij vervangende financiering kunnen vinden om kwaliteit en continuïteit kunnen waarborgen. De Inspectie heeft via een vragenlijst en via de onderzoeken op de school in kaart gebracht welke maatregelen scholen treffen en wat de gevolgen zijn van de bezuinigingsvoorstellen. De uitkomsten hiervan worden eveneens in deze notitie weergegeven.

1. WAT IS NEDERLANDS ONDERWIJS IN HET BUITENLAND

VORMEN

Het Nederlands onderwijs in het buitenland kent drie vormen, die zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs kunnen omvatten:

- Dagscholen
- Scholen voor Nederlandse taal en cultuur (NTC-scholen)
- Onderwijs op afstand

Dagscholen

In een beperkt aantal landen bestaan Nederlandse dagscholen: scholen voor basisonderwijs en/of voortgezet onderwijs. Het betreft in totaal ongeveer twintig scholen.

Het zijn scholen met Nederlandse leerkrachten en een Nederlands lesprogramma. Zij richten zich wat betreft het basisonderwijs op de kerndoelen, zoals die ook voor alle scholen in Nederland gelden. De dagscholen voor voortgezet onderwijs richten zich op het behalen van een diploma, zoals het IB, het Staatsexamen en/of een Certificaat voor Nederlands als Vreemde taal.

Tegenwoordig wordt op deze scholen naast Nederlands vaak ook een deel van het onderwijs in het Engels aangeboden, bijvoorbeeld in de vorm van het International Primary Curriculum. De scholen voor voortgezet onderwijs in het buitenland beperken zich tot VWO, HAVO en VMBO-t en kennen geen beroepsgerichte leerwegen.

Scholen voor Nederlandse Taal en Cultuur (NTC-scholen)

Het ruime merendeel van de Nederlandse scholen in het buitenland wordt gevormd door de NTC-scholen. Het zijn meestal scholen die onder een klein (vrijwilligers-)bestuur vallen dat door ouders is opgericht met één of twee scholen. Voor NTC-scholen geldt het referentiekader voor taal. Het gaat bij de po- scholen om basiskennis en -vaardigheden die op niveau 1F door iedereen aan het eind van de basisschool moeten zijn bereikt. Bij de vo- scholen gaat het om niveau 2F en 3F.

Het onderwijs omvat uitsluitend lessen in de Nederlandse taal en cultuur, die gegeven worden door Nederlandse en soms door Vlaamse docenten. Kinderen volgen deze lessen 2,5 tot 3 uur per week, naast hun reguliere schoollessen. Dat betekent dat de lessen in de meeste gevallen na schooltijd of in het weekend worden gegeven. Op een beperkt aantal locaties is het NTC-onderwijs geïntegreerd in het programma van de dagschool.

NTC-scholen zijn niet eenvoudig onder één noemer te vangen. Zo heb je NTC-scholen met 200 leerlingen, maar ook met tien leerlingen. Er zijn scholen die vooral 'expat'-kinderen in huis hebben, die na enige jaren weer naar een ander land verhuizen, en NTC-scholen van ouders die al langere tijd in het land wonen en daar graag willen blijven. Ook mengvormen komen veelvuldig voor. Sommige scholen zijn gehuisvest in een mooi schoolgebouw, waar ze voldoende materialen ter beschikking hebben, en opbergmogelijkheden, andere scholen moeten op zaterdagochtend met kratten materiaal de dagschool in waar ze een lokaal hebben gehuurd.

Afstandsonderwijs

Nederlands onderwijs op afstand wordt aangeboden door verschillende partijen: De Wereldschool en Edufax (beiden voor leerlingen van 3 tot 18 jaar), Stichting INIO, Stichting IBID en sinds kort ook World Wide Juf.

Deze partijen bieden gedeeltelijke of complete lespakketten en contact met Nederlandse docenten. Zij richten zich vooral op gezinnen die ergens wonen waar geen school in de buurt is, of voor gezinnen die langere tijd op reis zijn. Met de pakketten kunnen ouders hun kinderen zelf les geven, met ondersteuning op afstand door de docenten. In 2012 waren er 1456 leerlingen die afstandsonderwijs volgden.

De inspectie ziet op de instellingen voor afstandsonderwijs toe door de instelling in Nederland te bezoeken. De vigerende toezichtkaders voor de Nederlandse scholen in het buitenland zijn – met enkele aanpassingen - voldoende toepasbaar op de instellingen voor afstandsonderwijs. Naast de resultaten kijkt de inspectie ook naar de wijze waarop het leren van de leerlingen wordt ondersteund vanuit Nederland. Bevraging van ouders en leerlingen maakt deel uit van het onderzoek.

DOELGROEPEN

De leerlingen op de Nederlandse scholen in het buitenland hebben meestal grote verschillen in taalniveau. Voor het primair onderwijs worden op de NTC-scholen op basis van die taalniveaus drie groepen leerlingen (Richtingen¹) onderscheiden. Deze richtingen geven de doelgroepen aan van het Nederlands onderwijs in het buitenland:

Richting 1: een leerling die thuis overwegend Nederlands spreekt (met daarnaast mogelijk andere talen). Deze leerling heeft het niveau van leeftijdgenoten in Nederland, al kan de woordenschat en het schriftelijk taalgebruik nog wel verschillen, en zal als hij 12 is tenminste het referentieniveau 1F beheersen.

Richting 2: een leerling die thuis overwegend een andere taal dan Nederlands spreekt. Deze leerling heeft een achterstand van maximaal 2 jaar op leeftijdgenoten in Nederland en zal als hij 14 is het referentieniveau 1F beheersen.

Richting 3: een leerling die vrijwel geen Nederlands spreekt en dit als nieuwe taal moet leren. Deze leerling heeft een achterstand van meer dan twee jaar op leeftijdgenoten in Nederland. Of en wanneer de leerling het referentieniveau 1F beheerst, verschilt per individuele leerling.

Richting 1 en Richting 2 zijn de meest voorkomende onderwijstypen in het PO, Richting 3 komt veel minder vaak voor.

In het voortgezet onderwijs wordt dit onderscheid minder strak gehanteerd, en wordt meer expliciet over doelen gesproken in plaats van over richting, en de invulling van het onderwijs is afhankelijk van de wensen en mogelijkheden van de leerling. Grofweg zijn er drie mogelijkheden: onderwijs dat leerlingen voorbereidt op(terugkeer naar) het Nederlandse onderwijs, onderwijs dat gericht is op het behalen van een certificaat voor het vak Nederlands in een internationaal curriculum zoals het IB en IGCSE, en als derde groep onderwijs waarbij het bijhouden van het Nederlands centraal staat en het bereiken van een zo hoog mogelijk niveau van mondelinge en schriftelijke taalvaardigheid. Deze laatste groep werkt vaak toe naar een van de niveaus van het Certificaat Nederlands als Vreemde Taal (CNaVT).

¹ Deze indeling is ontleend aan de indeling die de NOB hanteert.

Terugkeeronderzoek

In 2012 heeft de inspectie onderzocht hoe de aansluiting verloop van leerlingen die terugkeren naar Nederland en in het buitenland een Nederlandse school hebben bezocht. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat het merendeel van de teruggekeerde leerlingen, zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs, op niveau zit en zonder vertraging kan instromen op de scholen in Nederland. Het merendeel van de terugkeerleerlingen stroomt bovendien zonder extra hulp, dus op eigen kracht in. Ongeveer een kwart krijgt een korte periode of gedurende het eerste jaar van terugkeer enige vorm van ondersteuning. Als leerlingen vertraging oplopen, betreft dit vaak de (Nederlandse) woordenschat.

2. TOEZICHTHISTORIE EN BESTANDSOPNAME

2.1 Ontwikkelingen in het inspectietoezicht

Het inspectietoezicht op de Nederlandse scholen in het buitenland volgt in grote lijnen de ontwikkelingen die er in het toezicht in Nederland hebben plaatsgevonden. Zo zijn de gehanteerde toezichtkaders voor het buitenland afgeleid van de kaders die we in Nederland gebruiken. De wijze waarop de opbrengsten van een Nederlandse school in het buitenland wordt beoordeeld is afgeleid van de wijze van opbrengstbeoordeling die we in Nederland toepassen.

We houden daarbij wel rekening met de specifieke context. Zo verwachten wij niet dat NTC-scholen die drie uur per week les geven een uitgebreid zorgsysteem op hun school in stand kunnen houden, of volledig verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor de veiligheidsbeleving van de leerlingen.

Anders dan in Nederland is er bij de Nederlandse scholen in het buitenland geen sprake van individuele toezichttrajecten, waarbij toezicht volledig op maat wordt gesneden. Dat is eenvoudigweg gezien de afstanden nauwelijks haalbaar. Scholen die met kwaliteitsproblemen kampen krijgen een aangepast arrangement en in dat geval komt de inspectie na twee jaar voor een vervolfbezoek. Scholen die voldoende kwaliteit leveren krijgen eenmaal per vier jaar bezoek van de inspectie.

2.2 Bestandsopname: de cijfers

In de periode van 2009-2013 zijn in totaal 356 scholen onderzocht.

In tabel 1 staan de toezichtarrangementen aangegeven per kalenderjaar, periode 2009-2013.

BA= basisarrangement; AA= aangepast arrangement.

TABEL 1

	Ntc-po		NTC-vo		Dag Po		Dag Vo		Afstands PO		Afstands VO		2 ^e keer AA	Nieuw AA
	BA	AA	BA	AA	BA	AA	BA	AA	BA	AA	BA	AA		
2009 (n=77)	37	15	14	6	2		2	1						20 (16 ntc-po, 3 ntc-vo, 1 dagschool vo)
2010 (n=78)	39	11	21		4		3						4 (4 ntc-po)	7 (1 dagschool po, 6 ntc-po, 1 ntc-vo)
2011 (n=98)	44	10	25	2	8	1	3		2		3		2 (1 Po-ntc, 1 vo-ntc)	6 (5 po-ntc, 1 po-dagschool)
2012 (n=96)	51	6	34	3	2								3 (2 ntc-po, 1 ntc-vo)	4 (3 ntc-po, 1 ntc-vo)

Uit de tabel komt naar voren dat in 2012 ruim negentig procent van de scholen een kwaliteit levert die de inspectie als voldoende of goed beoordeelt: zij weten voldoende leervorderingen bij leerlingen voor elkaar te krijgen en geven lessen van voldoende of goede kwaliteit, met voldoende ondersteuning voor leerlingen. Bovendien weten zij hun kwaliteitszorg zo in te richten dat er zelfs bij verloop van personeel en bestuur een stabiele situatie gehandhaafd blijft. Uit de tabel blijkt tevens dat er relatief meer NTC-po-scholen een aangepast arrangement krijgen dan NTC-vo-scholen.

Dit kan wellicht verklaard worden door het gegeven dat veel NTC-vo-scholen als 'aanpalende' afdeling van een NTC-po-school zijn ontstaan, voor een gering aantal leerlingen. Deze leerlingen krijgen dan bijna één-op-één begeleiding, waardoor het onderwijsproces vrijwel altijd voldoet. Daar komt bij dat het aantal uren dat Nederlands wordt gegeven in het voortgezet onderwijs vrijwel overeenkomt met het aantal uren dat in Nederland aan het vak Nederlands wordt gegeven. De beschikbare methoden kunnen daardoor vrijwel integraal gevolgd worden, hetgeen het lesgeven aanzienlijk vergemakkelijkt. In het primair onderwijs moeten veel meer keuzes worden gemaakt welke leerstof wel en niet relevant is, vaak vraagt het primair onderwijs ook veel meer van de differentiërende vaardigheden van de leraren. Dit betekent ook dat het NTC-primair onderwijs veel kwetsbaarder is op het punt van het bieden van continuïteit dan het voortgezet onderwijs (zie ook de volgende paragraaf).

Het percentage scholen met een basisarrangement is duidelijk verbeterd ten opzichte van de vorige bestandsopname (periode 2006-2008), waarin werd geconstateerd dat een kwart van de bezochte scholen niet aan de kwaliteitseisen van de inspectie voldeed.

Bijna tien procent van de scholen voldoet niet aan de kwaliteitseisen van de inspectie, en heeft een aangepast arrangement gekregen. Hier is één dagschool bij, de overige scholen zijn allemaal NTC-scholen/locaties. De scholen die niet voldoen aan de kwaliteitseisen zijn deels scholen die al langer kampen met kwaliteitsproblemen; zo zit er een school bij met meerdere leslocaties, die al gedurende langere tijd geen kans heeft gezien zich te verbeteren.

Twee afstandsinstellingen bestaan al langer en de kwaliteit van deze instellingen is tenminste voldoende, evenals van een derde instelling die in de bestandsperiode voor het eerst bezocht is en die zich uitsluitend richt op leerlingen die het vak Nederlands binnen het IB-examen volgen. De leerlingen die onderwijs aan deze instellingen volgen, hebben in het algemeen een goede aansluiting op het onderwijs in Nederland of op Nederlands onderwijs elders in de wereld. Twee andere instellingen voor afstandsonderwijs bestaan nog maar kort en worden in de volgende bestandsopname periode voor het eerst bezocht.

Verklaringen voor de kwaliteit

Het is al eerder gezegd: NTC-scholen kunnen heel veel van elkaar verschillen, wat betreft allerlei contextfactoren zoals leerlingenpopulatie en huisvesting, maar ook wat betreft de omstandigheden die heel direct de kwaliteit van hun onderwijs beïnvloeden.

Er zijn, zoals hiervoor werd geconstateerd, heel veel scholen die goede kwaliteit weten te leveren. Dat is een goed resultaat, voor de mensen die met grote betrokkenheid dit onderwijs vorm geven, maar natuurlijk ook en vooral voor de leerlingen die hier de lessen volgen. Ongeveer 5 à 10 % van de bezochte NTC-scholen krijgt jaarlijks het arrangement 'zwak'. Het gaat vrijwel altijd om een combinatie van onvoldoende leerresultaten, in combinatie met een falend kwaliteitsbeleid en onvoldoende zicht op leerresultaten, waardoor de doelen van het NTC-onderwijs op leerlingniveau onvoldoende helder zijn en waarbij de afstemming in het onderwijsleerproces te wensen overlaat. Bij scholen die (tenminste) als voldoende beoordeeld worden, ontbreken soms ook enkele kwaliteitselementen, maar niet in samenhang. Bij de dataverzameling vormt met name de kleinschaligheid een belemmerende factor voor het verzamelen van betrouwbare gegevens. De systematiek van rapportage wijkt noodzakelijkerwijze af van wat die van de scholen in Nederland. De op internet beschikbare onderzoeksrapporten zijn vrijwel identiek en vergelijkbaar, maar onderliggende dataverzamelingssystemen varieerden tijdens de huidige bestandsopname.

Een sterk bepalende factor bij de kwaliteit van het onderwijs is de mate waarin de school te haar kwaliteitsbeleid vormgeeft en de kwaliteit van haar onderwijs weet te borgen. Bijna alle NTC-scholen hebben met discontinuïteit te maken: leerlingaantallen fluctueren, er is veel personeelsverloop, bestuursleden vertrekken na enige jaren naar een ander land of gaan terug naar Nederland. Zeker als scholen niet zo groot zijn is het lastig om dit op te vangen zonder dat er gaten vallen. Juist dan is het van belang dat goed is vastgelegd en besproken waar de school voor staat, wat van de verschillende betrokkenen wordt verwacht, en hoe bij de verschillende ontwikkelingen in de school de vinger aan de pols gehouden kan worden. Kortom: dit vereist dat er een goed, degelijk kwaliteitsbeleid wordt gevoerd, met veel aandacht voor de continuïteit en de borging van de kwaliteit van de school.

Dit geldt ook voor het toetsbeleid (als onderdeel van het kwaliteitsbeleid): juist bij verloop van personeel is het van belang eenduidig te zijn in de toetskalender, de wijze van analyseren van toetsen en de te nemen maatregelen als de toetsuitslagen daar aanleiding voor geven. Bij goede NTC-scholen zien we dit aspect: kwaliteitszorg (en vooral kwaliteitsborging) duidelijk naar voren komen. Zo laten sommige scholen elk jaar naast hun vaste personeel schaduwpersoneel meedraaien zodat die in geval van plotselinge vertrek de taken en verantwoordelijkheden naadloos kunnen overnemen. Hetzelfde geldt voor het onderwijspersoneel: als duidelijk is vastgelegd wat van een leerkracht, en van een goede les, wordt verwacht, hoe en wanneer er getoetst moet worden, welke analyses er gemaakt moeten worden, en wat de regels van de school zijn, dan is het eenvoudiger voor nieuwe personeelsleden om in te stromen. Dit is des te belangrijker, omdat NTC-onderwijs keuzes vraagt van de leraren, omdat het aantal lessen beperkt is ten opzichte van de situatie in Nederland. Als dit alles goed gebeurt, hoeft de continuïteit van de schoolontwikkeling niet te worden verstoord.

Bij de scholen die voldoende kwaliteit weten te leveren, en bij de scholen die dit aanvankelijk niet deden, maar na een heronderzoek beter presteren, zien we duidelijk dat juist die kwaliteitszorg, en de borging van de kwaliteit, veel beter bewaakt wordt dan voorheen. Dat is dus een reden voor de inspectie om meer dan vroeger scherp te kijken naar de borging van het onderwijsleerproces te kijken.

Nieuw gevormde scholen (elk jaar ontstaan ongeveer 10 nieuwe scholen) staan voor een extra zware opgave: alles moet nog worden opgebouwd. Deze scholen zijn qua risico's vergelijkbaar met scholen die heel sterk veranderen van doelgroep (bijvoorbeeld van 'richting 1' naar 'richting 3'). Zowel nieuwe scholen als 'kleurvershietende scholen' kunnen een extra risico vormen, omdat ze (nog) geen goed passend aanbod hebben voor hun nieuwe doelgroepen en (nog) niet goed weten wat een effectieve lesaanpak is voor de nieuwe doelgroepen. Daardoor zijn deze scholen vaak nog niet in staat weloverwogen keuzes te maken in onderwijsaanpak en onderwijsaanbod, zodat binnen de beperkte tijd die NTC-scholen hebben toch richting de kerndoelen en referentieniveaus taal kan worden gewerkt.

Andere factoren die risico's kunnen vormen voor de kwaliteit van de scholen in het buitenland zijn de omvang van de scholen (hoe kleiner de school, hoe lastiger om flexibel in te spelen op veranderingen, of juist het hanteren van plotselinge groei), het ontbreken van voldoende zicht op leerresultaten (omdat een deskundige inbreng op dit terrein niet voorhanden is in de school, of omdat de school geen adequate wijze van toetsafname heeft), een gedateerd en niet op de huidige leerlingenpopulatie passend aanbod. Soms zijn ook de lessen van onvoldoende kwaliteit; dat blijkt dan bijvoorbeeld uit het gegeven dat er weinig afstemming op individuele leerlingen plaatsvindt, terwijl dat juist bij NTC-scholen met hun grote diversiteit in leerlingenpopulatie van belang is. Van dit laatste punt moet gezegd dat dit weinig voorkomt: de meeste docenten die les geven op een NTC-locatie doen hun uiterste best om goed passend, individueel, aantrekkelijk onderwijs te geven, dat aansluit bij de taalbehoeften en taalvaardigheden van de individuele leerling. Tenslotte leert de ervaring dat minimaal rond de 120 uren Nederlands per schooljaar vereist zijn om een voldoende niveau van Nederlandse taalbeheersing te kunnen realiseren.

De scholen die langdurig onvoldoende onderwijskwaliteit realiseren hebben te kampen met een 'gestapelde problematiek'. Niet alleen is de kwaliteitszorg onvoldoende sturend en borgend, maar samenhangend hiermee is bij de scholen die blijven hangen in 'onvoldoende

kwaliteit' ook sprake van handelingsverlegenheid van docenten (die niet voldoende antwoord hebben op de verschillende taalniveaus en taalbehoeften van leerlingen, ook al omdat er soms een beperkte diversiteit in leermiddelen beschikbaar is) en onvoldoende adequate sturing vanuit het bestuur. De context van deze scholen draagt hier wel aan bij: het kan gaan om scholen van zeer geringe omvang, waarbij de directeur tevens de enige docent is, en ook de adviseur van het bestuur. Het kan ook gaan om scholen die voorheen een dagschool waren, en zich nu gedwongen zien allerlei heldere en verantwoorde keuzes te maken ten aanzien van het aanbod en het onderwijsproces, om de onderwijstijd verantwoord te kunnen terugbrengen naar drie uur per week. Doorgaans loopt dit proces overigens wel goed.

Een heel belangrijke factor die van invloed kan zijn op de kwaliteit van het Nederlands onderwijs in het buitenland in de nabije toekomst wordt in de volgende paragraaf besproken: de bezuinigingen.

3. GEVOLGEN BEZUINIGINGEN

Het gaat hier om de subsidievermindering van Nederlandse scholen in het buitenland. Met het aangekondigde besluit in april 2013 om per 1 januari 2014 geen subsidie meer te verlenen aan Nederlandse scholen in het buitenland en in maart 2014 te besluiten om alsnog (voor de jaren 2014 tot en met 2016) subsidie te geven, is dit contextgegeven een belangrijke reden voor scholen om te zoeken naar alternatieve financieringsbronnen om zo hun kwaliteit en continuïteit te behouden. Dat geldt vooral voor de NTC-scholen, omdat de subsidie voor hun een belangrijk deel van de totale inkomsten vormt. Bij dagscholen is de subsidie vaak maar een beperkt deel van de totale inkomsten.

De Inspectie heeft eind 2013 (toen dus nog niet bekend was dat de subsidie alsnog tijdelijk en meer beperkt gecontinueerd zou worden) een vragenlijst uitgezet over de gevolgen van de bezuinigingen. 121 van de 205 benaderde scholen hebben gereageerd. Dit betreffen meestal PO-scholen.

Het (aanvankelijk volledig) wegvallen van de subsidie noopt de scholen tot het nemen van maatregelen. Enige scholen (vijf volgens de vragenlijst, in totaal zijn het er 11 volgens gegevens van de Stichting NOB) hebben hun poorten gesloten. De overige scholen hebben allerhande maatregelen genomen om de financiële teruggang het hoofd te bieden. Het gaat hier dan om:

- 1) maatregelen om het inkomen van de school uit te breiden (om zo het inkomen op peil te houden)
- 2) maatregelen om de uitgaven van de school te beperken (dus echt bezuinigen).

1. • maatregelen om het inkomen van de school uit te breiden en zo het inkomen op peil te houden

De maatregel die in dit licht het meest wordt genomen (door bijna driekwart van de scholen) is een eenmalige of stapsgewijze verhoging van de ouderbijdrage. Daarnaast teert bijna twee derde van de scholen in op de bestaande buffer, gemiddeld ruim een kwart van hun totale begroting. Ruim een derde van de scholen geeft aan in de toekomst over te willen gaan op sponsoring en enkele scholen zijn hier al toe overgegaan. Andere maatregelen die besturen nemen of nog gaan nemen zijn onder meer: het werven van meer leerlingen, het verbreden van het dienstenaanbod (door bijvoorbeeld onderwijs aan peuters en taalcursussen voor volwassenen aan te bieden) en entree heffen bij culturele activiteiten.

2. • maatregelen om de uitgaven van de school te beperken.

Een eerste mogelijkheid om te bezuinigen ligt in de vermindering van personeelskosten. Scholen doen dit wel, maar vooral door het verminderen van het aantal uren coördinatie of door vermindering van niet-lesgebonden taken van leraren. Dat is op ruim 40% van de scholen het geval. Ook heeft een deel van de scholen ervoor gekozen de salarissen van het huidige personeel te verlagen, of te zoeken naar goedkopere leraren. Andere maatregelen worden minder genomen: het werken met minder gekwalificeerd personeel bijvoorbeeld is een beslissing die scholen (gelukkig) niet of nauwelijks nemen.

Een tweede mogelijkheid tot bezuinigingen ligt in de organisatie van het onderwijs. De meest genomen maatregel om deze uitgaven te beperken is het samenvoegen van groepen, dat heeft bijna een kwart van de scholen gedaan. Verder zijn het vergroten van de groepen, het verminderen van het aantal lessen, en het betrekken van goedkopere huisvesting de meest voorkomende maatregelen.

Naast personele en organisatorische ingrepen nemen scholen ook maatregelen om de kosten van leeractiviteiten en leermiddelen te beperken. Er wordt door veel scholen bezuinigd op uitstapjes en culturele activiteiten. Daarnaast bezuinigen veel scholen op toetsmiddelen en leermiddelen (meer dan 40% van de scholen geeft aan dit te doen). Die scholen blijven dan bijvoorbeeld met een methode werken die niet meer past bij de huidige doelgroep, of zien er van af de nieuwe toetsversies van het leerlingvolgsysteem te bestellen.

Verder besparen scholen ook op bestuurskosten, voor zover mogelijk, en proberen ze de overheadkosten zoveel mogelijk te beperken.

Naast de vragenlijst heeft de Inspectie tijdens de schoolbezoeken met de scholen besproken welke gevolgen het wegvallen van de subsidie voor de betreffende school heeft, en welke maatregelen de school heeft getroffen of in de toekomst wil gaan treffen. Dit gespreksonderwerp is als een aparte paragraaf opgenomen in de rapporten die naar aanleiding van de schoolbezoeken zijn gemaakt. Uit deze informatie komt in grote lijnen hetzelfde beeld naar voren als wat in de vragenlijst is geïnventariseerd.

Vanaf het moment dat aangekondigd werd de subsidie stop te zetten hebben scholen enerzijds maatregelen genomen om meer geld binnen te krijgen, en anderzijds maatregelen om minder geld uit te geven. Het verhogen van de ouderbijdrage werd hierbij het meest genoemd. Niet bij alle scholen blijkt dit een bruikbare optie: een deel van de scholen geeft aan dat een verhoogde ouderbijdrage de draagkracht van de ouders te boven gaat. Daardoor kan de school leerlingen verliezen, wat dan weer inkomstenverlies tot gevolg heeft. Dit speelt vooral bij scholen rond het Middellandse Zeegebied.

Daarnaast proberen scholen om sponsors te vinden. Dit blijft bij vrijwel alle scholen op dit moment nog bij een voornemen, maar men probeert wel vooruit te lopen op de definitieve stopzetting van de subsidie door een sponsorbeleid op poten te zetten. Bij een paar van de onderzochte scholen werd hier zelfs een apart bestuurslid voor aangetrokken.

Sommige scholen verzinnen allerlei creatieve ideeën om extra geld te genereren, zoals het uitvoeren van toneelstukken of muziekavonden tegen betaling, of het opzetten van Nederlandse taalcursussen voor volwassenen.

Wat betreft de kostenbeperking melden veel scholen dat ze opnieuw gekeken hebben naar de zogenaamde 'kleine kosten', zoals kopieerkosten. Zoals gezegd bezuinigde een deel van de bezochte scholen aanvankelijk op zaken als de aanschaf van een nieuwe methode, of de aanschaf van nieuwe toetsen, maar dit werd op nagenoeg alle scholen teruggedraaid toen duidelijk was dat er vooralsnog nog subsidie-inkomsten te verwachten waren. Een paar scholen gaven zelfs aan dat ze juist met het oog op de nabije toekomst ervoor gezorgd hebben dat ze wat betreft leermiddelen en inventaris up-to-date zijn, zodat ze ook zonder subsidie nog een tijdje geen last hebben van achterstallig onderhoud en/of niet passend lesmateriaal.

Enkele bezochte scholen hebben de grootte van de groepen verhoogd, of hebben combinatiegroepen ingevoerd, waardoor de personeelskosten beperkt worden.

Bezuinigingen: blik naar de toekomst

De inspectie heeft (nog) niet uitgebreid onderzocht welke bezuinigingsmaatregelen scholen handhaven en welke niet, nu de subsidie vooralsnog wordt doorgezet. Zij zal dit de komende tijd wel als gespreksonderwerp bij de schoolbezoeken aan de orde blijven stellen.

Een eerste voorzichtige indruk op basis van de afgelegde schoolbezoeken leert dat scholen met het oog op de toekomst vooral vasthouden aan de maatregelen om het inkomen van de school uit te breiden. Als scholen bijvoorbeeld een hogere ouderbijdrage hebben ingevoerd, handhaven ze die hogere bijdrage, waarbij echter vaak de stapsgewijze verhoging over meerdere jaren nu wordt getemporiseerd. Bezuinigingsmaatregelen zoals het korten op de salarissen van docenten en de aanschaf van toets- en leermiddelen worden op veel scholen deels teruggedraaid, zoals ook hiervoor al werd aangegeven. Scholen zagen dat soort bezuinigingen als iets dat heel direct van invloed is op de kwaliteit van haar onderwijs, en als dat niet echt noodzakelijk is wil men uiteraard liever niet doorgaan met dergelijke maatregelen.

4. CONCLUSIE

De Nederlandse scholen in het buitenland vervullen een duidelijke functie, niet alleen voor kinderen die na een buitenlandverblijf terugkeren naar Nederland, maar ook voor kinderen die langere tijd in het buitenland blijven (en die eventueel wel in Nederland gaan studeren). De bestandsopname geeft aan dat de kwaliteit van de meeste scholen in het buitenland in orde is. Dat is op zich al een mooi resultaat. Ook mooi is dat het aantal scholen dat wél met kwaliteitsproblemen kampt in de afgelopen jaren gedaald is. Steeds meer leerlingen (en hun ouders) die in het buitenland verblijven kunnen er dus op vertrouwen dat ze op de Nederlandse scholen in het buitenland in goede, deskundige handen zijn. Goed functionerende besturen zijn een belangrijke factor bij goed presterende scholen. Maar ook een eigentijds en passend onderwijsaanbod, systematische aandacht voor de leerresultaten van leerlingen, en natuurlijk de kwaliteit en deskundigheid van de leraren.

Bij scholen die er niet in slagen voldoende kwaliteit te bieden zie je al deze factoren samenkomen, zeker als het scholen betreft die al langer met kwaliteitsproblemen kampen: verloop van personeel en bestuur, zonder dat er gezorgd is voor het vastleggen en borgen van onderwijs- en bestuursbeleid, geen bij de leerlingen passende onderwijsaanpak en leermaterialen en onvoldoende zicht op de leerresultaten van leerlingen.

De afgelopen twee jaar hebben scholen tijd en energie gestoken in de vraag hoe met minder geld (zeker in de toekomst) toch goed onderwijs te kunnen bieden. Hoewel de grote druk van de ketel is, staat ook de komende jaren het Nederlands onderwijs in het buitenland voor de uitdaging om met minder financiële middelen de huidige opwaartse trend vast te houden. Veel scholen teren momenteel in op hun reserves. Uit het inspectieonderzoek naar de gevolgen van de bezuinigingen komt wat dat betreft een aantal duidelijke risico's naar voren: Als scholen bijvoorbeeld op den duur geen kans meer zien goede toetsen te gebruiken of verouderde lesmaterialen te vervangen kan dit uiteraard gevolgen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. Dat geldt zeker ook als er de noodzaak ontstaat op personeel of op de groepsgrootte of op de beschikbare onderwijstijd te moeten bezuinigen. De inspectie zal dit bij de huidige bestandsopname goed in de gaten blijven houden.