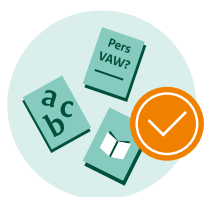


4 (Voortgezet) Speciaal Onderwijs

	Hoofdpijnen	107
4.1	De leerling	108
4.2	De leraren en lessen	114
4.3	Sturing op onderwijs	118
	Literatuur	123

(Voortgezet) speciaal onderwijs

Leerlingen



So-leerlingen bereiken referentieniveaus lezen en taalverzorging bijna net zo vaak als bo-leerlingen met vergelijkbaar schooladvies



Entreeopleiding binnen het vso kan kansen vergroten



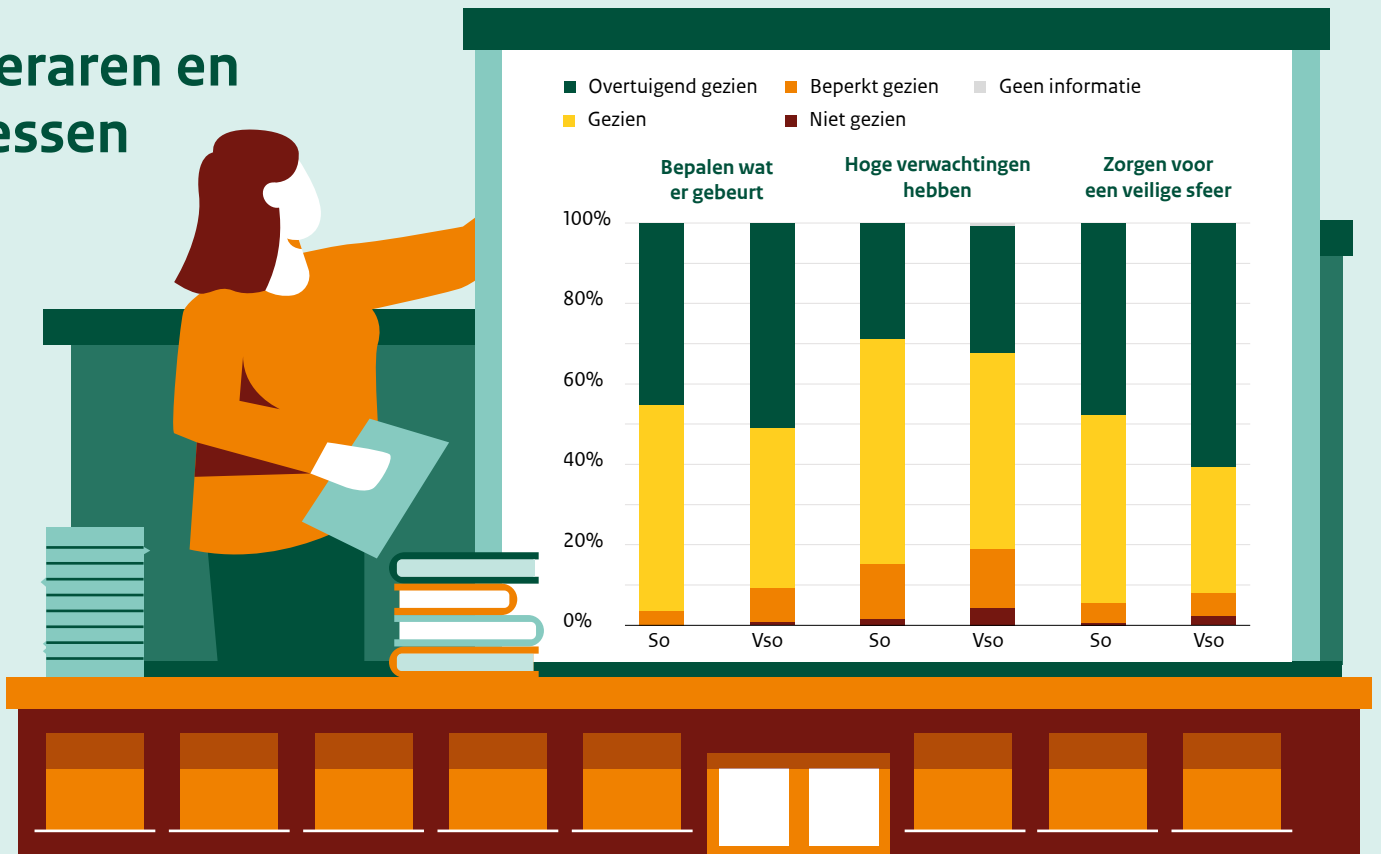


Lerarentekort in (v)so iets afgenomen maar nog groot



Lesklimaat in het (v)so vaak op orde

Leraren en lessen



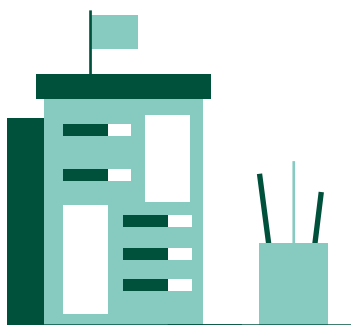
Sturing



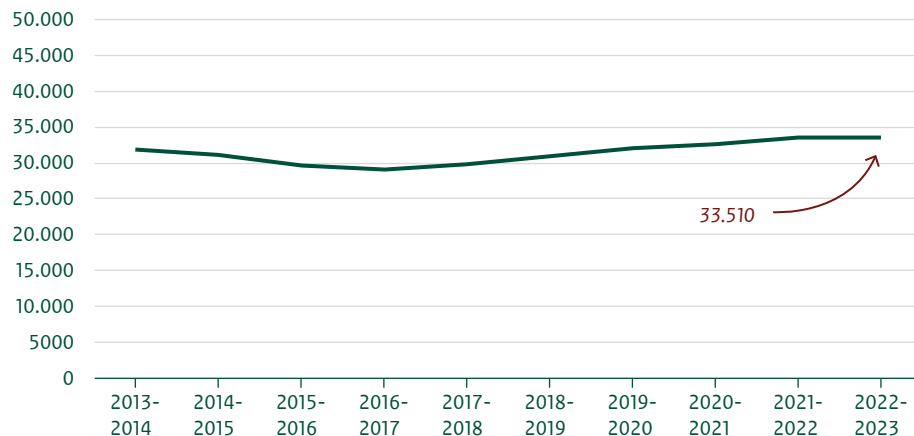
Te weinig doelgerichte sturing op basisvaardigheden



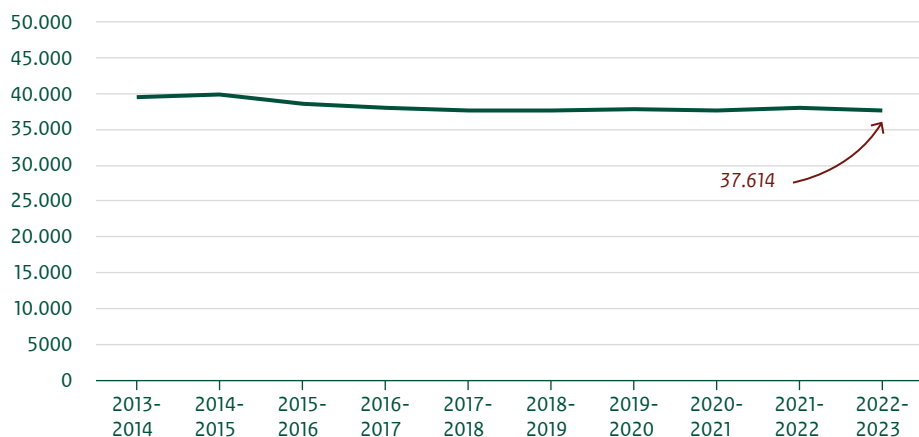
Kengetallen



Leerlingen speciaal onderwijs



Leerlingen voortgezet speciaal onderwijs



Speciaal onderwijs			Voortgezet speciaal onderwijs		
	Aantal leerlingen	Aantal scholen		Aantal leerlingen	Aantal scholen
Cluster 1	277	8	Cluster 1	283	7
Cluster 2	6.454	46	Cluster 2	1.528	20
Overig	26.779	263	Overig	35.803	306

Financiële gegevens

3,05

Liquiditeit

Dit geeft aan hoeveel geld er beschikbaar is om geplande uitgaven op korte termijn te kunnen doen. De IvhO hanteert een signaleringswaarde van 0,75 tot 1,5.

3 besturen onder aangepast financieel toezicht

0,73

Solvabiliteit

Dit geeft aan in hoeverre onderwijsbesturen in staat zijn om hun schulden in te lossen. De IvhO hanteert de signaleringswaarde van 0,30.

1,89

Rentabiliteit

Dit geeft aan in hoeverre onderwijsinstellingen in een jaar 'winst' of 'verlies' hebben gekend. De IvhO hanteert de signaleringswaarde van 0%.

Hoofdpijnen

Eerste beeld beheersing basisvaardigheden taal en rekenen

• Voor het eerst is er zicht op de beheersing van de referentieniveaus door leerlingen in het speciaal onderwijs (so) die aan een eindtoets deelnemen. De meeste leerlingen halen niveau 1F voor lezen en taalverzorging, rekenen blijft wat achter. So-leerlingen beheersen in iets mindere mate het referentieniveau 1F dan leerlingen uit regulier onderwijs met een gelijk schooladvies voor vervolgonderwijs. Vergeleken met leerlingen uit het speciaal basisonderwijs (sbo) met hetzelfde schooladvies, doen so-leerlingen het over het algemeen beter, uitgezonderd het leergebied lezen. De niveaus van het so liggen dicht bij die van het regulier onderwijs dan bij die van het sbo. In het voortgezet speciaal onderwijs (vso) doen steeds meer leerlingen examens, en halen goede resultaten. Daarbij is onduidelijk of de leerlingen die staatsexamen doen dit – indien zij hiertoe in staat zijn – in de nominale studieduur hebben gedaan. De komende jaren moet het sectorbrede zicht op de cognitieve ontwikkelkansen groeien en blijken of het (v)so leerlingen dezelfde cognitieve ontwikkelkansen biedt als het regulier onderwijs.

Te weinig resultaatgerichte sturing op basisvaardigheden

• Een minderheid van scholen geeft aan een visie en concrete doelen te hebben voor de basisvaardigheid burgerschap. Besturen en scholen noemen vooral procesdoelen. Veel besturen en scholen geven aan dat zij wel concrete doelen hebben voor taal en rekenen. Het betreft dan vooral doelen op leerroutes en op leerlingniveau. De vaak grote verschillen in instroomniveau en de specifieke beperkingen van de leerlingen maken maatwerk noodzakelijk. De meeste scholen formuleren streefniveaus om planmatig aan de doelen voor taal en rekenen te werken. Om op schoolniveau op resultaten te kunnen sturen hebben besturen zicht op het al dan niet realiseren van de ontwikkelingsperspectieven van de leerlingen. Dat betekent meestal niet dat ze dan ook een beeld hebben van de behaalde eindresultaten voor taal en rekenen.

Ondanks lerarentekort professionalisering nodig

• Alhoewel het lerarentekort iets is gedaald, is de omvang van het tekort in het (v)so nog steeds groot en zal het de komende jaren aanhouden. Besturen en scholen kiezen er soms voor om het onderwijs anders te organiseren.

Bijvoorbeeld door te werken met teams van leraren en onderwijsassistenten, die samen verantwoordelijk zijn voor het onderwijs aan een grotere groep leerlingen. Om uitval van leraren te voorkomen, moet aan beginnende leraren een introductieprogramma geboden worden dat effectief is, met intervisie en lesobservaties. Dit kan niet alleen beginnende leraren helpen, maar draagt ook bij aan de professionalisering van andere leraren. In een deel van de lessen kunnen namelijk de instructie, de afstemming en het stimuleren van zelfregulerend leren verder ontwikkeld worden.

Entreeopleiding binnen het vso kan kansen vergroten

• Nog steeds is het arbeidsperspectief voor leerlingen die uitstromen uit het arbeidsmarkterichte uitstroomprofiel somber. Een groot deel van de leerlingen uit dit profiel kiest voor vervolgonderwijs en probeert een mbo 1-traject te volgen. Soms stromen deze leerlingen daarna nog door naar een volgend niveau in het mbo. Er zitten in dit profiel echter ook kwetsbare leerlingen die veel hulp en begeleiding nodig hebben om een mbo 1-traject succesvol te kunnen doorlopen. Voor deze leerlingen kan een entreetraject binnen het vso uitkomst bieden om uitval te voorkomen. Niet alle vso-scholen bieden de mogelijkheid om zo'n begeleid traject te volgen. Voorwaarde is dat ze constructief met een mbo-instelling kunnen samenwerken, maar zo'n samenwerking komt niet in iedere regio gemakkelijk van de grond. Hierdoor kunnen de leerlingen onnodig buiten de boot vallen.

4.1 De leerling

Tussen 2017 en 2021 is het emotioneel welbevinden van jongeren in het regulier onderwijs afgenomen (Boer et al., 2022). Het welzijn van leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs werd in deze studie niet meegenomen. Het is wel duidelijk dat scholen in het (v)so zich zorgen maken over hun leerlingen. In 2022 maakte ongeveer 27% van het onderwijspersoneel in het so en 35% in het vso zich zorgen over het welbevinden van de leerlingen (OCW, 2022a).

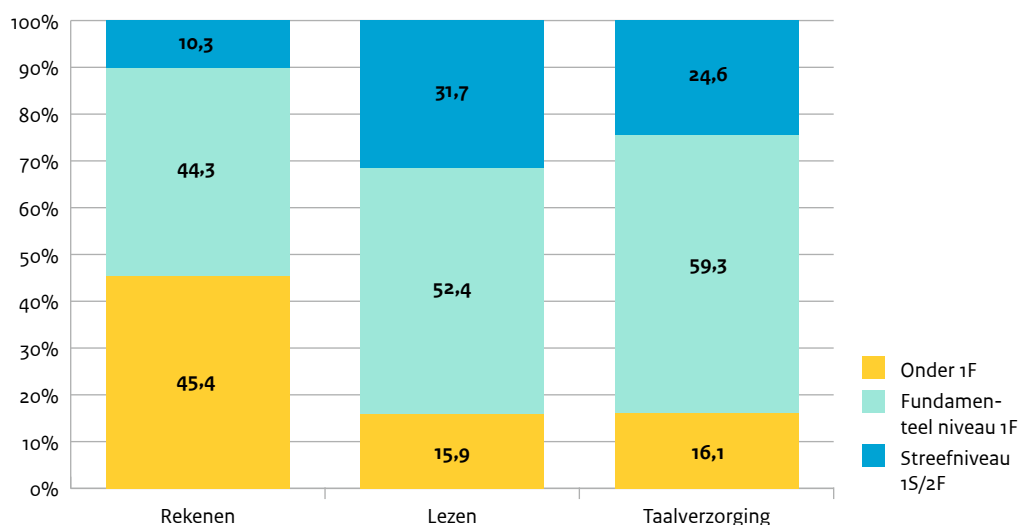
Basisvaardigheden

Referentieniveaus taal en rekenen • In 2010 zijn referentieniveaus geïntroduceerd. Deze geven per onderwijssoort (po, vo, mbo) aan welk niveau taal en rekenen leerlingen aan het eind van de schoolperiode minimaal moeten behalen. De niveaus zijn ook van toepassing op het (voortgezet) speciaal onderwijs, met uitzondering van zeer moeilijk lerende en meervoudig gehandicapte leerlingen.

Zicht op resultaten taal en rekenen • Van de so-schoolverlaters die in 2022 aan een eindtoets deelnamen, hebben we in beeld op welk niveau zij presteren op het gebied van taal en rekenen (Inspectie van het Onderwijs, 2023a). Het is de eerste keer dat we landelijk zicht hebben op de resultaten voor taal en rekenen van leerlingen in het so. Vorig jaar ontbrak dit beeld, vanwege problemen rondom de normering van de referentieniveaus. Daarom geven de resultaten van 2022 een startbeeld van het beheersingsniveau en kunnen we hierin nog geen trend vaststellen.

Merendeel beheerst niveaus lezen en taalverzorging, rekenen blijft achter • De meerderheid van de so-leerlingen die de eindtoets hebben gemaakt, beheerst bij het schoolverlaten het fundamentele referentieniveau (1F) voor lezen (84%) en taalverzorging (84%) (figuur 4.1a). Rekenen blijft achter met 55%. Bijna de helft van de leerlingen slaagt er niet in om voor dit vak het fundamentele niveau te behalen. In vergelijking met sbo zijn er in het so meer leerlingen die op of boven 1F presteren. Aangezien slechts een klein aandeel leerlingen het streefniveau voor rekenen behaalt (10%), is ook het aandeel leerlingen dat op alle 3 de domeinen de streefniveaus behaalt klein: 5,1%. Dat geldt echter ook voor de groep die op geen van de drie domeinen het fundamentele niveau weet te behalen: dat is 5,9% van de leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

Figuur 4.1a Percentage so-leerlingen dat de referentieniveaus beheerst (n=3.270)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2023a

Leerlingen

Referentieniveaus naar schooladvies komen in de buurt van regulier onderwijs • Het schooladvies hangt sterk samen met de beheersing van de referentieniveaus voor rekenen, lezen en taalverzorging. Voor lezen worden de referentieniveaus 1F en 2F door grote groepen leerlingen behaald. Dit is in mindere mate het geval voor rekenen. De ambitie van 65% van de leerlingen op het streefniveau, wordt voor rekenen alleen behaald door leerlingen met het schooladvies havo/vwo of vwo. Voor lezen wordt door de leerlingen met het schooladvies vmbo-theoretische leerweg/havo of hoger de ambitie behaald. Voor taalverzorging lukt dit alleen de groep leerlingen met een havo-, havo/vwo- of vwo-advies. Indien we kijken naar de prestaties van basisonderwijs (bo)-, sbo- en so-leerlingen met een gelijk schooladvies dan laten leerlingen in het sbo en so over het algemeen een iets lagere beheersing van het fundamenteel niveau zien dan bo-leerlingen. Dit geldt met name voor het leergebied rekenen. Wel zijn de verschillen in beheersing van de referentieniveaus tussen so- en bo-leerlingen met hetzelfde advies kleiner dan tussen sbo- en bo-leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

Samenhang rekenen-lezen • Indien we kijken naar verschillen in de prestaties tussen de vakken rekenen, lezen en taalverzorging, valt op dat (het kleine aandeel) leerlingen die het streefniveau voor rekenen behalen, veelal voor lezen en taalverzorging ook ten minste het fundamentele niveau behalen. Leerlingen die goed kunnen rekenen, lezen (bijna) allemaal ook op niveau 2F. Slechts 2% van deze leerlingen behaalt voor lezen het fundamentele niveau niet. Goed lezen lijkt net als in het regulier onderwijs een voorwaarde om goed te kunnen rekenen, maar geen garantie. Van de leerlingen die lezen op 2F beheersen, behaalt namelijk een kwart ook het streefniveau voor rekenen en haalt 15,4% het fundamentele niveau voor rekenen niet. De verhouding tussen lezen en taalverzorging is ongeveer vergelijkbaar: het behalen van het niveau 2F op het ene domein betekent doorgaans dat het andere domein ook minimaal op fundamenteel niveau is behaald (Inspectie van het Onderwijs, 2023a).

Peiling burgerschapsresultaten speciaal onderwijs • Via een representatieve peiling in 2020-2021 onder 544 leerlingen heeft de inspectie voor het eerst zicht op de burgerschapscompetenties van leerlingen in het so (zie ook paragraaf 4.2). Voor schoolverlaters van 32 voormalig cluster 4-scholen zijn de burgerschapskennis, -vaardigheid en -attitude in kaart gebracht. Ten opzichte van leerlingen in het bo hebben so-leerlingen minder burgerschapskennis. So-leerlingen beschikken wel over meer burgerschapskennis dan sbo-leerlingen en kunnen deze kennis ook beter toepassen. De burgerschapskennis en de mate waarin so-leerlingen deze kunnen toepassen, varieert sterk tussen leerlingen. Deze variatie geldt ook voor de burgerschapshouding van leerlingen. Gemiddeld is hun burgerschapshouding als gematigd positief te typeren. Bij het inschatten van de eigen vaardigheid is er minder variatie: 4 op de 5 leerlingen hebben een matig tot redelijk vertrouwen in de eigen burgerschapsvaardigheid. De verschillen in vaardigheden en houdingen zijn klein tussen bo-, sbo- en so-leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

Schoolloopbanen

Weer iets meer leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs • Vanaf het schooljaar 2017-2018 nam het absolute aantal leerlingen in het so ieder jaar toe. In 2022-2023 neemt dit aantal ook toe, met bijna 400 leerlingen (tabel 4.1a). In het vso daalde het aantal leerlingen tot in het schooljaar 2018-2019. Daarna was er afwisselend sprake van stijging en daling. In 2022-2023 steeg voor het tweede jaar op rij het aantal leerlingen. Op 1 oktober 2022 telde het (v)so in totaal 72.404 leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Dit betekent dat in het (v)so 800 leerlingen meer ingeschreven staan dan in het jaar ervoor, en ruim 1.400 leerlingen meer dan bij de invoering van de Wet passend onderwijs in 2014.

Leerlingen

Tabel 4.1a Aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs in de jaren 2013-2014 tot en met 2022-2023

	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
So	31.822	31.105	29.655	29.137	29.872
Vso	39.411	39.884	38.550	37.917	37.660
Totaal	71.233	70.989	68.205	67.054	67.532

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
So	30.868	32.069	32.589	33.608	33.986
Vso	37.566	37.750	37.621	37.998	38.418
Totaal	68.434	69.819	70.210	71.606	72.404

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023e)

Verschillen tussen clusters • De stijging van het absolute aantal leerlingen in het so komt door een groter aantal leerlingen in cluster overig (tabel 4.1b). In cluster 1 en cluster 2 neemt het totaal aantal leerlingen nog altijd af. Blinde en slechtziende leerlingen en leerlingen die doof, doofblind, slechthorend zijn of een taalontwikkelingsstoornis hebben, kunnen in het regulier onderwijs ambulante begeleiding krijgen. Het aantal leerlingen dat vanuit cluster 1 begeleid wordt in het (speciaal) basisonderwijs en voortgezet onderwijs (vo) is 1.581. Dit zijn 23 leerlingen meer dan in 2018-2019. Vanuit cluster 2 worden in 2022-2023 7.192 leerlingen begeleid in het (speciaal) basisonderwijs. Ten opzichte van 2018-2019 is dit een stijging met 1.217 leerlingen. In het voortgezet onderwijs worden 1.435 leerlingen ambulante begeleid, in 2018-2019 waren dat er meer, 1.836. (Inspectie van het Onderwijs, 2023e).

Tabel 4.1b Aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs naar cluster in de jaren 2018-2019 tot en met 2022-2023

		2018-2019		2019-2020		2020-2021		2021-2022		2022-2023	
		%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
So	Cluster 1	0,9	270	0,9	291	0,9	294	0,9	286	0,8	277
	Cluster 2	20,9	6.465	20,4	6.527	20,4	6.634	19,7	6.613	19,2	6.533
	Cluster overig	78,2	24.133	78,7	25.251	78,7	25.661	79,5	26.709	80,0	27.176
Vso	Cluster 1	0,8	305	0,8	293	0,8	293	0,8	286	0,8	289
	Cluster 2	5,0	1.881	4,6	1.746	4,4	1.666	4,2	1.589	4,0	1.537
	Cluster overig	94,2	35.380	94,6	35.711	94,8	35.662	95,1	36.123	95,2	36.592

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023e)

Beperkte, maar succesvolle tussentijdse uitstroom naar regulier • Het aandeel leerlingen dat tussentijds uitstroomt naar een school voor regulier onderwijs blijft over de jaren gering en redelijk constant. Dit geldt zowel in het speciaal als in het voortgezet speciaal onderwijs. Van de leerlingen die naar het regulier onderwijs uitstromen, blijken de meesten daar hun schoolloopbaan succesvol te kunnen voortzetten (Inspectie van het Onderwijs, 2022a; 2023e). De vraag is of meer leerlingen de overstap naar regulier zouden kunnen maken en zich dan ook succesvol in het regulier onderwijs zouden handhaven.

Toename aanvragen vermindering onderwijstijd • Niet alle leerlingen gaan in een schooljaar volledig naar school. In het schooljaar 2021-2022 heeft de inspectie 1.538 aanvragen voor vermindering van de onderwijstijd toegekend. Het aantal aanvragen neemt ieder jaar toe. In het schooljaar 2020-2021 betrof het 1.121 aanvragen, het jaar daarvoor waren dit er ongeveer 900. De toename komt deels omdat inspecteurs vaststellen dat scholen verzuimen om aanvragen in te dienen. Zij geven scholen dan de opdracht dit alsnog te doen. Ook een toename van psychische problematiek, al dan niet als gevolg

Leerlingen

van corona, is een mogelijke oorzaak. In het ontwikkelingsperspectief dient te zijn beschreven hoe de leerling weer toegroeit naar het volledig aantal uren onderwijs. Een weloverwogen ingroeiplan is van belang om structureel geheel of gedeeltelijk thuiszitten te voorkomen.

Verplichte deelname eindtoets • Met ingang van het schooljaar 2019-2020 zijn schoolverlaters in het so verplicht om deel te nemen aan een eindtoets. Vanwege corona kon de afname in het voorjaar van 2020 niet plaatsvinden, maar in de afgelopen 2 jaar gebeurde dit wel. De verplichting geldt niet voor zeer moeilijk lerende en meervoudig beperkte kinderen. Ook leerlingen die 4 jaar of korter in Nederland verblijven, zijn uitgezonderd. Incidenteel komt het voor dat leerlingen die van deelname ontheven zijn, toch aan een eindtoets deelnemen.

Deelname en niveau eindtoets toegenomen • In 2021 namen 2.813 leerlingen van 199 so-scholen deel aan een eindtoets, van wie 7 leerlingen met een ontheffing. In 2022 zijn dit 3.228 leerlingen van 203 scholen, van wie 2 leerlingen met een ontheffing (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). So-scholen kiezen vooral voor adaptieve eindtoetsen. ROUTE 8 is in 2022, net als in 2021, de meest gebruikte eindtoets. Het aandeel leerlingen dat ROUTE 8 als eindtoets maakt, is in 2022 toegenomen. Een uitzondering vormen de leerlingen van cluster 1, die uitsluitend de Centrale Eindtoets (CET) maakten. Deze toets levert maatwerk voor leerlingen die slechtziend, op braille aangewezen of kleurenblind zijn.

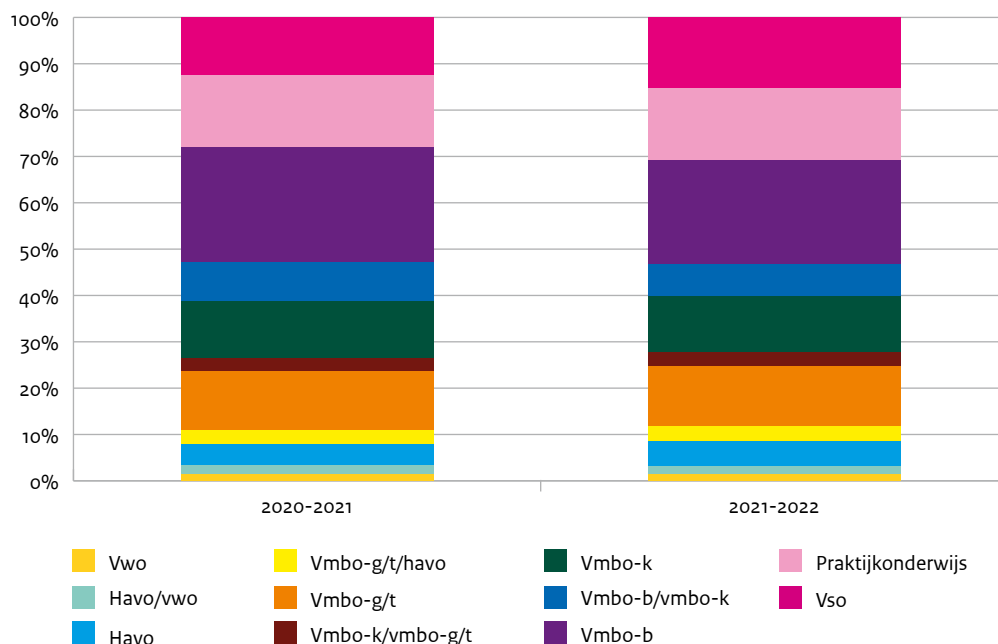
Verschil advies eindtoets-schooladvies • Voorafgaand aan de afname van een verplichte eindtoets krijgen de leerlingen een schooladvies voor uitstroom naar het voortgezet (speciaal) onderwijs. Dit advies kan enkel of meervoudig zijn, bijvoorbeeld vmbo-basis of vmbo-basis/kader. In 2022 kregen 2.915 leerlingen een initieel schooladvies. Alle niveaus samengenomen is het toetsadvies op basis van de eindtoets regelmatig hoger of lager dan het schooladvies. In 2020-2021 was bij een kwart van de leerlingen het toetsadvies gelijk aan het schooladvies. In 2021-2022 is dit aandeel licht gedaald. Als het toetsadvies hoger is dan het schooladvies komt een leerling in aanmerking voor heroverweging van het schooladvies. In 2021-2022 ging het om 419 leerlingen die in aanmerking kwamen voor heroverweging vanwege minimaal een heel niveau verschil tussen schooladvies en toetsadvies. Dat is 6 procentpunt hoger dan in het regulier onderwijs. Bij 61 van deze leerlingen werd het schooladvies herzien (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Indien een school besluit om het advies niet naar boven bij te stellen, moet dit een bewuste afweging zijn.

Adviezen op basis van eindtoets in 2022 iets hoger • In 2020-2021 lagen de resultaten van de meeste leerlingen op de eindtoets op vmbo-basis/kader niveau (bijna 35%) en praktijkonderwijs/vmbo-basis niveau (bijna 31%). Toetsadviezen zijn altijd meervoudig. In het schooljaar 2021-2022 komen meer leerlingen uit op vmbo-basis/kader niveau (bijna 39%) en minder leerlingen op praktijk/vmbo-basis niveau (bijna 23%) (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). Het meest gegeven definitieve advies, na een eventuele bijstelling, is vmbo-basis (figuur 4.1b).

Wederom hoge slagingspercentages en meer examens vso-leerlingen • 837 vso- examenkandidaten deden examen als extraneus. Dit is een toename ten opzichte van de afgelopen 3 jaren. Het aantal leerlingen dat examen deed via de eigen examenlicentie van de vso-school is naar 128 gestegen en het hoogst sinds 2017-2018. De meeste leerlingen doen zoals de voorgaande jaren staatsexamen; in 2021-2022 waren dat 3.680 leerlingen. De slagingspercentages van examenkandidaten in het vso zijn over de jaren hoog. Dit geldt voor staatsexamenkandidaten, extranei en leerlingen van de scholen met eigen examenlicentie (DUO, 2022; Inspectie van het Onderwijs, 2023e).

Leerlingen

Figuur 4.1b Definitieve adviezen voor vervolgonderwijs voor so-leerlingen in 2020-2021 en 2021-2022 (in percentages, n 2021-2022=2.917)



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023e)

Volledig diploma vraagt steeds vaker maatwerk • Staatsexamens bieden de mogelijkheid om verspreid over een aantal jaren een volledig diploma te behalen. In 2022 behaalden 1.460 leerlingen een volledig diploma (tabel 4.1c). Deze leerlingen hebben in dit jaar in één keer het volledige vakkenpakket voltooid, of hebben de resterende vakken behaald die voor een volledig diploma noodzakelijk zijn. In 2022 deden 2.274 leerlingen de deexamens (DUO, 2022). Ten opzichte van het vorige jaar is het aantal leerlingen dat deexamens doet, mogelijk door de coronapandemie, gegroeid. De inspectie verwacht van scholen dat ze leerlingen die daartoe in staat zijn, het diploma in de nominale studieduur laten behalen en dat ze bij spreiding van deexamens van het staatsexamen over meerdere jaren kunnen aantonen waarom maatwerk noodzakelijk is.

Tabel 4.1c Aantal kandidaten* aan het staatsexamen in de jaren 2019-2020 tot en met 2021-2022

	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Deelexamen	2.102	2.122	2.274
Diploma	1.653	1.557	1.460
Totaal	3.755	3.632	3.680

* Staatsexamenkandidaten kunnen een diplomakandidaat zijn op het ene niveau en een deexamenkandidaat op een ander niveau. Deze kandidaten zijn in de totalen maar één keer geteld.

Bron: DUO (2022)

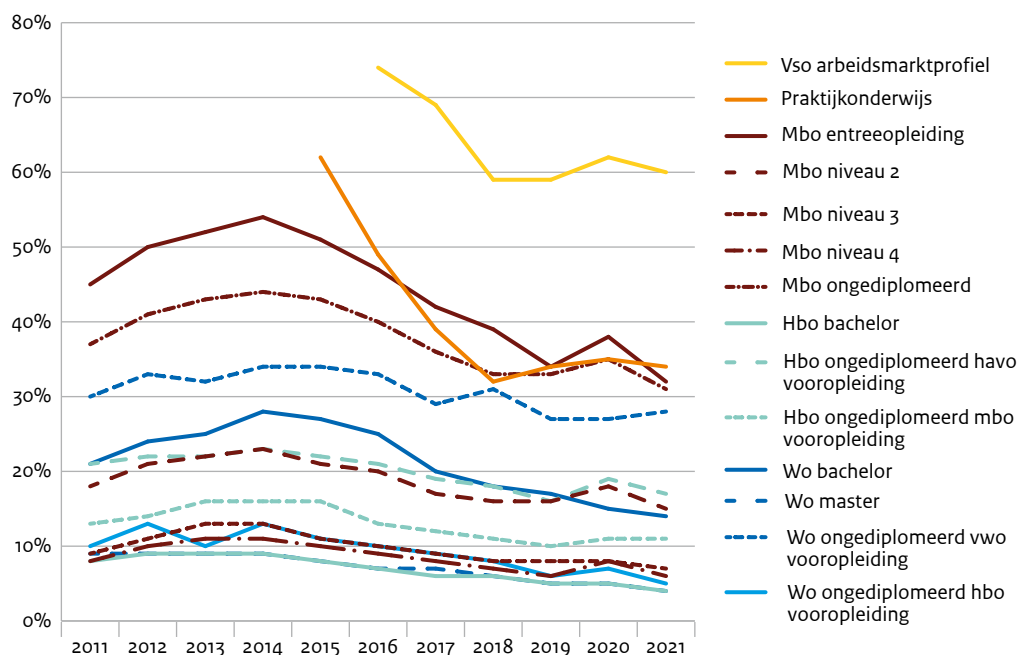
Uitstromers van vso naar mbo behalen minder vaak een diploma • In het schooljaar 2022-2023 zijn 6.123 studenten die ooit vso hebben gevolgd, gestart met een mbo-opleiding, veelal op niveau 1 of 2. Van hen stroomden 3.564 studenten direct in vanuit het vso, de anderen indirect. Het aandeel studenten met een vso-achtergrond dat het mbo verlaat zonder diploma is hoger dan onder studenten zonder deze achtergrond, maar verschilt wel per niveau. Van de studenten met een achtergrond in het vso verlaat ongeveer 57% het mbo ongediplomeerd vanuit niveau 2, een kwart vanuit niveau 3 en een derde vanuit niveau 4 (Inspectie van het Onderwijs, 2023e).

Leerlingen

Arbeidsperspectief direct na uitstroom opnieuw beperkt • Nog steeds is het arbeidsperspectief voor leerlingen die uitstromen uit het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel somber. Dit is nauwelijks verbeterd in vergelijking met de voorgaande jaren. Slechts ongeveer een kwart van de leerlingen die in 2020-2021 uitstroomden, heeft direct na uitstroom een baan. Dit is 4 procentpunt hoger dan het cohort 2019-2020 en vergelijkbaar met het cohort 2018-2019 (Inspectie van het Onderwijs, 2023e). We zien voor deze leerlingen de kans op werk nauwelijks verbeteren. Afgelopen jaren stroomde een vergelijkbaar aandeel (bijna 34%) direct door naar vervolgonderwijs.

Arbeidsperspectief vso-leerlingen meest kwetsbaar • De arbeidsmarktpositie van vso-leerlingen in het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel is, 1 jaar na uitstroom, kwetsbaar voor economische schommelingen, zoals ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Bij vso-leerlingen dalen vanaf 2016 – net als bij leerlingen met een andere opleidingsachtergrond – de kansen om geen werk te hebben (figuur 4.1c). Deze trend werd doorbroken tijdens de coronapandemie. Dit patroon is vergelijkbaar voor leerlingen met een achtergrond in het praktijkonderwijs of mbo niveau 1 of mbo ongediplomeerd. Het aandeel leerlingen zonder werk is echter voor leerlingen met een achtergrond in het vso het hoogst (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Inspecteurs zien bij schoolbezoeken dat vso-scholen zich inspinnen om leerlingen goed voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Desondanks merken werknemers met een achtergrond in het vso als eersten de gevolgen van economische schommelingen.

Figuur 4.1c De kans op geen werk 1 jaar na uitstroom in de jaren 2011-2021, naar uitstroomniveau



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023b), eigen bewerkingen op basis van niet openbare microdata van het CBS

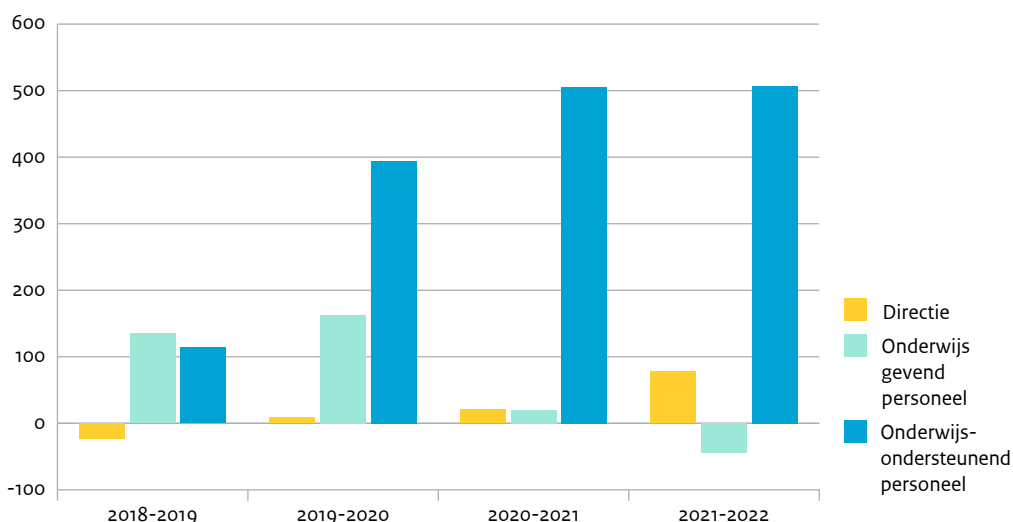
Vso-leerlingen uitstroomprofiel arbeid structureel minder kans op arbeid • Van de vso-leerlingen die in 2014-2015 en 2015-2016 uitstroomden uit het arbeidsmarktgerichte uitstroomprofiel, hebben we de arbeidspositie en arbeidsduur 5 jaar na uitstroom in beeld gebracht (Inspectie van het Onderwijs, 2023b). Ongeveer 40% van deze leerlingen heeft in 5 jaar nooit (tijdelijk) werk gevonden én is in deze periode ook nooit opnieuw gestart met onderwijs. Deze leerlingen hebben hiermee minder kans op werk dan leerlingen die uitstromen uit het praktijkonderwijs of ongediplomeerden uit mbo niveau 1 en 2. Dit laat zien dat vanaf de introductie van de uitstroomprofielen de beoogde werking van het arbeidsmarktgerichte profiel in de vorm van uitstroom naar arbeid, niet is gerealiseerd. Dat de uitstroom naar arbeid tekortschiet, kan samenhangen met factoren buiten de voorbereiding van de school, zoals ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Het vraagt daarom een gemeenschappelijke inspanning van bijvoorbeeld school, gemeenten en de arbeidsmarkt om vso-leerlingen een duurzaam perspectief op werk te bieden.

4.2 De leraren en lessen

Lerarentekort

Lerarentekort in (voortgezet) speciaal onderwijs iets afgenomen • In tegenstelling tot de andere sectoren waar het lerarentekort groeit, is het tekort in het (v)so gedaald van 11,2% in 2021 naar 9,7% in 2022 (Adriaens et al., 2022). Het lerarentekort blijft hoog en bedraagt naar schatting 1.100 vacatures. De personeelstekorten zijn niet evenredig verdeeld over regio's of scholen. Uit de ramingen voor de komende jaren blijkt dat de personeelstekorten in het (v)so hoog blijven (OCW, 2022b). Het totaal aantal fte werkzaam in het (v)so nam tussen 2017-2018 en 2021-2022 toe. Dit komt met name door de groei van het aandeel onderwijsondersteunend personeel en in 2021-2022 vooral ook door toename van het aantal fte directie. Het aantal fte onderwijsgevend personeel nam in 2021-2022 af ten opzichte van 2020-2021 (figuur 4.2a) (Inspectie van het Onderwijs, 2023c).

Figuur 4.2a Ontwikkeling van het aantal fte in het (v)so ten opzichte van het voorafgaand jaar, in de jaren 2018-2019 tot en met 2021-2022



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2023c)

Personeelstekort bij justitiële jeugdinstellingen • Vso-scholen, die verbonden zijn aan de 6 justitiële jeugdinstellingen (JJI), ondervinden hinder van aanhoudende capaciteits- en personeelstekorten bij de instellingen waarmee zij moeten samenwerken (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2022). De personele krapte in de JJI's zorgt voor stagnatie van ontwikkelingen, die dringend noodzakelijk zijn om de kwaliteit van de samenwerking tussen de JJI's en de daaraan verbonden scholen te verbeteren. Dit is zorgelijk, omdat een goede samenwerking bijdraagt aan de kwaliteit van het dagprogramma en tevens de veiligheid binnen school en JJI ten goede komt. Daarnaast besluiten JJI's vanwege het tekort aan personeel om dagprogramma's in te korten. De scholen lopen dan het risico dat zij onvoldoende onderwijstijd kunnen inplannen om de ontwikkelingsperspectieven van hun leerlingen te realiseren.

Onderwijs anders organiseren • In de bestuursgesprekken lichten sommige besturen toe hoe zij in verband met het lerarentekort het onderwijs anders organiseren. Bijvoorbeeld door te werken met units of leerpleinen, waarbij een team van leraren en onderwijsassistenten verantwoordelijk is voor een grotere groep leerlingen. De leraren worden dan bijgestaan door onderwijsassistenten en ander ondersteunend personeel, die met kleinere groepjes leerlingen aan het werk zijn. Andere besturen geven aan dat zij overwegen om in overleg met het samenwerkingsverband – versneld - onderwijsconstructies te realiseren, waarin vso-leerlingen met extra financiering of via gebruikmaking van de experimenteerregeling (Beleidsregel experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs 2020) onderwijs

Leraren en lessen

krijgen op reguliere vo-scholen. Voorgenomen inclusietrajecten kunnen op deze manier door het lerarentekort worden versneld.

Kwaliteit leraren en lessen

Monitor leskwaliteit • In 2021 onderzocht de inspectie of kenmerken van een effectieve les terug waren te zien in de onderwijspraktijk van het speciaal onderwijs. In 2022 is dit in beeld gebracht voor het voortgezet speciaal onderwijs bij een representatieve steekproef van 50 scholen. In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat de indicatoren voor een effectieve les in het regulier onderwijs ook van toepassing zijn in het (voortgezet) speciaal onderwijs. De lesobservaties richtten zich op het gedrag van de leraar. Daarbij is geen rekening gehouden met de inhoud van de ontwikkelingsperspectieven van leerlingen en het niveau, de leerroute of het uitstroomprofiel van leerlingen. De beelden van het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs komen overeen. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2022b; 2022c.

Lesklimaat en klassenmanagement vaak in orde • Bij het grootste deel van de lessen in het vso zijn het lesklimaat en het klassenmanagement in orde (Inspectie van het Onderwijs, 2022b; 2022c). Dit betekent dat leraren erin slagen om leerlingen positief te bejegenen en voor een ontspannen lesklimaat te zorgen. Ook lukt het leraren om leerlingen goed te laten meedoen in de les, bijvoorbeeld door afwisseling van werkvormen en alle lestijd te benutten.

Instructie, afstemming en stimuleren van zelfregulerend leren kunnen beter • Leraren in het vso leggen de lesstof meestal duidelijk uit en bieden oplossingsstrategieën aan. De lessen zijn echter niet altijd gericht op diep begrip. Zo wordt het nut van de les vaak niet uitgelegd en worden leerlingen te beperkt gestimuleerd om na te denken over de lesstof. Aan het einde van de les geven de meeste leraren geen samenvatting over wat er tijdens de les is geleerd. Verbetering van deze elementen kan leerlingen helpen bij de beheersing van de lesstof. Ook afstemming op zichtbare verschillen in niveau werden beperkt geobserveerd. Het stimuleren van zelfregulerend leren, bijvoorbeeld door leerlingen te laten nadenken over wat zij niet begrepen hebben en hoe zij dat daarna wel zouden kunnen begrijpen, namen de inspecteurs weinig waar (Inspectie van het Onderwijs, 2022b; 2022c). Een deel van deze observaties wordt mogelijk verklaard door de ondersteuningsbehoefte en het niveau van de leerlingen en bijbehorend uitstroomniveau.

Onderzoek kennis en vaardigheden beginnende leraren • Aan het begin van schooljaar 2022-2023 zijn 28 (v)so schoolleiders (niet-representatief) met een vragenlijst gevraagd naar hun zicht op het functioneren van beginnende leraren en hun beoordeling van de inhoudelijke kennis, (vak)didactische vaardigheden, aspecten van leskwaliteit en basisvaardigheden van een beginnende leraar op hun school. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023d.

Begeleiding beginnende leraren belangrijk • Goede begeleiding kan uitval onder beginnende leraren verminderen (Van der Grift & Helms-Lorenz, 2014). Alle 28 schoolleiders gaven aan dat de beginnende leraar begeleiding krijgt. Een deel gaf echter aan dat de school of het bestuur geen vastgelegd introductieprogramma heeft. Daarnaast vindt een deel van de begeleiding niet onder werktijd plaats. Begeleidingsactiviteiten die scholen organiseren, zijn bijvoorbeeld een introductie in de schoolcultuur en het schoolbeleid, intervisie met andere (beginnende) leraren, feedback op basis van lesobservaties en begeleiding door een ervaren leraar of coach (Inspectie van het Onderwijs, 2023d). Het is van belang dat de inhoud van deze activiteiten aansluit bij wat beginnende leraren nodig hebben om zich verder te ontwikkelen.

Aanbod

Rekenaanbod • Aan het einde van het schooljaar 2021-2022 is een vragenlijst over het rekenaanbod op streefniveau afgenomen onder een representatieve groep van 21 scholen in het so. Leraren en schoolverlaters die uitstromen naar het (profiel) vervolgonderwijs hebben deze vragenlijst ingevuld. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023g.

Leerling en leraar soms ander beeld van gerealiseerd rekenaanbod • Volgens een meerderheid van de bevroegde leerlingen zijn de meeste rekenonderwerpen op streefniveau 15 in het schooljaar 2021-2022 soms tot vaak behandeld. De vraag is wel of deze onderwerpen dan voldoende aan bod komen, want het percentage leerlingen dat uitstroomt met beheersing van het 15-niveau bedraagt slechts 10%. Daarbij valt het op dat de percepties van de leraar en leerling over de behandelde onderwerpen uiteenlopen. Voor de meeste rekenonderwerpen geldt dat leraren vaker dan leerlingen aangeven dat ze ten minste soms behandeld zijn. Zo denken de meeste leraren dat het begrip ‘schaal’ en de verhouding 1:100 op een plattegrond aan bod zijn gekomen, terwijl respectievelijk een derde en een kwart van de leerlingen aangeeft dat deze onderwerpen in het betreffende schooljaar niet zijn behandeld. Verder geven so-leerlingen die uitstromen naar pro of vmbo-b/k vaker aan dat zij bepaalde rekenonderwerpen niet hebben gehad dan leerlingen die naar het vmbo-g/t gaan (Inspectie van het Onderwijs, 2023g).

Perceptieverschillen kunnen aanleiding zijn om aanbod en lessen te verbeteren • De perceptieverschillen kunnen betekenen dat leraren een deel van de leerlingen alleen stof op fundamenteel niveau aanbieden en hen te weinig uitdagen om zich ook leerstof op een hoger niveau eigen te maken. Ze kunnen er ook op duiden dat leerlingen niet altijd goed zicht hebben op welke rekenonderwerpen behandeld zijn. Dit onderstreept het belang dat leraren bij een les altijd het lesdoel benoemen en aan het eind van de les terugkomen op wat er is geleerd. Uit lesobservaties door inspecteurs blijkt dat niet alle leraren dit consequent doen (Inspectie van het Onderwijs, 2022b; 2022c).

Peilingsonderzoek burgerschap • In het schooljaar 2020-2021 namen 32 so-scholen met in totaal 553 leerlingen van 79 klassen deel aan een peilingsonderzoek naar het burgerschapsonderwijs aan het einde van het so. Voor het onderzoek zijn vragenlijsten uitgezet en interviews afgenomen (Inspectie van het Onderwijs, 202d).

Nog vaak onvoldoende inbedding en concretisering van het burgerschapsonderwijs • We verwachten van scholen dat zij een doelgericht en samenhangend aanbod voor burgerschap realiseren. Het merendeel van de schoolleiders en leerkrachten gaf aan dat het burgerschapsonderwijs verder zou moeten worden ontwikkeld. Op ongeveer een kwart (27%) van de bevroegde so-scholen zijn concrete afspraken gemaakt over de opzet en activiteiten voor burgerschapsvorming. Het minst vaak leggen de scholen vast hoe het aanbod zich verhoudt tot de kerndoelen. De meeste schoolleiders gaven aan dat burgerschapsonderwijs (onder andere) aan bod komt door de manier waarop er met elkaar wordt omgegaan en de algehele sfeer op school. Daarnaast gaf ruim de helft van de leraren aan dat het burgerschapsonderwijs wordt vormgegeven in (niet-vakgebonden) projecten (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

Vooral aandacht voor persoonsvorming en sociale omgang • Zowel schoolleiders als leraren uit het so gaven aan de meeste aandacht te besteden aan doelen over persoonsvorming en sociale omgang, zoals het bevorderen van zelfvertrouwen en sociale redzaamheid en het leren oplossen van conflicten. Deze doelen zijn in het so vaak op groepsniveau geformuleerd. Minder vaak is er sprake van doelen om de maatschappelijke betrokkenheid en het leren omgaan met verschillen te versterken, terwijl dit wel verplichte leergebied overstijgende kerndoelen zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

Leraren en lessen

Meestal niet-vakgebonden lesmateriaal • De meeste leraren zeiden bij hun burgerschapsonderwijs lesmateriaal te gebruiken, soms een bestaande methode, maar vaker materiaal gekoppeld aan niet-vakgebonden curriculumonderdelen, zoals Schooltv. Werkvormen die vaak voorkomen, zijn het bespreken van actuele kwesties en klassieke werkvormen. Volgens de leerlingen gebruiken de leraren vooral het Jeugdjournaal en Nieuwsbegrip om burgerschapsthema's aan de orde te stellen. Op sommige scholen zijn de leerkrachten bewust bezig met methoden, materialen en een doorlopende leerlijn voor burgerschapsvorming, terwijl andere schoolteams zich in een oriënterende fase bevinden en nog gesprekken voeren over wat met burgerschap wordt bedoeld (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

Seksuele weerbaarheid, een belangrijk doel • Schoolleiders en leraren gaven aan dat er in de lessen veel aandacht is voor seksuele diversiteit, seksuele vorming en bevordering van seksuele weerbaarheid. Vooral bewustwording en weerbaarheid zijn belangrijke doelen die op dit gebied worden nagestreefd. Op een ruime meerderheid van de scholen zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop er in het onderwijs aandacht is voor seksuele ontwikkeling en seksuele voorlichting. De scholen gebruiken lesmateriaal in de vorm van methoden en los materiaal van organisaties. Daarnaast heeft ongeveer driekwart van de scholen een signalerings- en zorgstructuur ingericht, bijvoorbeeld voor als leerlingen te maken krijgen met ongewenst seksueel gedrag (Inspectie van het Onderwijs, 2022d).

Entreeonderwijs

Entreeonderwijs • In 2022 stuurde de inspectie aan alle besturen met vso-scholen onder hun bevoegd gezag een vragenlijst om na te gaan welke scholen hun leerlingen binnen het vso een entreetraject aanbieden. Van hen deden 14 dat in samenwerking met een niet-bekostigde mbo-instelling (nbi). Dat is in strijd met de wet. In gesprekken met deze 14 scholen werd de wettelijke tekortkoming definitief vastgesteld en bij een enkeling bleek de samenwerking al te zijn beëindigd. Daarop kregen de besturen een herstelopdracht. Bij de gesprekken had de inspectie ook aandacht voor de beweegredenen van de scholen om de samenwerking met een nbi aan te gaan.

Kans op mbo 1-diploma binnen het vso • Sommige vso-scholen bieden hun leerlingen binnen het vso een entreeopleiding aan om daarmee hun kansen op de arbeidsmarkt te helpen vergroten. De entreeopleiding is een opleiding op niveau 1 van het mbo en richt zich vooral op praktijkvorming en stage. Het betreft dan veelal kwetsbare leerlingen, die voor het welslagen van zo'n opleiding gebaat zijn bij een kleinschalige vso-setting met veel begeleiding en ondersteuning van mensen die hun vertrouwd zijn. Sommige leerlingen die een entreeopleiding volgen, zijn langs deze weg vervolgens in staat om door te stromen naar mbo niveau 2.

Mogelijkheid om baankans te vergroten • Als een leerling de streefniveaus voor de theorievakken in het vmbo niet kan bereiken, maar wel in staat is een entreeopleiding te doen, kan dat voordelen bieden bij het vinden van een baan. Zo'n leerling kan dan bijvoorbeeld in plaats van een vso-diploma een mbo-diploma laten zien, dat een erkend bewijs is dat hij of zij zich succesvol heeft ingespannen om een goede werknemer te zijn. De ontwikkeling van werknemersvaardigheden is een belangrijke doelstelling van het entreetraject.

Entreeopleiding in samenwerking met bekostigde mbo-instelling • Indien een vso-school een entreeopleiding wil aanbieden, moet zij daarvoor samenwerken met een regionaal opleidingscentrum (roc). Een roc is een bekostigde instelling voor middelbaar beroepsonderwijs. Een vso-school kan zelf geen mbo-diploma's uitreiken. Met de mbo-instelling sluit de vso-school een samenwerkingsovereenkomst. Hierin zijn de afspraken over het onderwijs, het examentraject en de diplomering vastgelegd. Uit een handhavingsonderzoek dat de inspectie in 2022 uitvoerde, bleek dat 14 vso-scholen voor de entreeopleiding samenwerken met een niet-bekostigde mbo-instelling. Dat is in strijd met de wet, omdat alleen een samenwerking met een bekostigde instelling mogelijk is. Reden daarvan is dat er geen kruissubsidiëring tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs plaats mag vinden.

Sturing

Meer aandacht nodig voor specifieke ondersteuningsbehoeften • Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de 14 scholen blijkt dat hun entreeleerlingen specifieke onderwijsbehoeften hebben, waaraan de bekostigde mbo-instellingen in hun regio's niet altijd in voldoende mate tegemoetkomen. Roc's zouden te grootschalig zijn met te veel prikkels en te weinig specifieke begeleiding. Hierdoor is er een hoog risico op spijbelen en afhaken. Andere ervaringen die we van de scholen hoorden, waren dat roc-personeel niet altijd de benodigde expertise en affiniteit heeft om met de vso-doelgroep om te gaan. Ook zou het bij roc's soms ontbreken aan maatwerk en flexibiliteit, bijvoorbeeld om een passend aanbod te realiseren, een tussentijdse instroom mogelijk te maken of een traject met enkele maanden te verlengen.

Succesfactoren • Er zijn ook goede voorbeelden van vso-scholen die al een vruchtbare samenwerking met een roc hebben of in gesprek zijn om zo'n samenwerking tot stand te brengen. Volgens de vso-scholen is de kans op een succesvolle samenwerking groter, indien er bij de mbo-instelling directie- en teamleden zijn, die gemotiveerd zijn om voor deze doelgroep mogelijkheden te genereren. Daarnaast zien zij vaak de meerwaarde van uitwisseling van expertise voor hun eigen mbo-leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Om de relatie duurzaam te laten zijn, zijn een breed gedragen visie, een uitgewerkt beleid en continuïteit van groot belang.

4.3 Sturing op onderwijs

Sturing op kennis, kansen en ontwikkeling van leerlingen

Onderzoek basisvaardigheden • Medio 2022 heeft de inspectie gesprekken gevoerd over de basisvaardigheden taal, rekenen en burgerschap met 10 besturen, de leiding van 11 scholen en leraren van deze 11 scholen. Dit onderzoek sloot aan op een onderzoek uit 2021, waarbij we een representatieve groep van 46 schoolleiders in het so, 43 schoolleiders in het vso en hun 41 besturen een vragenlijst lieten invullen over de kwaliteitszorg inzake het onderwijs in de basisvaardigheden. Gezien het kleine aantal gesprekken, zijn de resultaten voor (clusters binnen) so en vso samen genomen. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023h.

Doelen voor basisvaardigheden vooral op leerlingniveau • Veel besturen en scholen gaven in de vragenlijst aan dat zij concrete doelen voor taal en rekenen hebben. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit vooral doelen op leerlingniveau zijn. De grote verschillen in instroomniveau en de specifieke gedrags- en leerproblemen van de (v)so-leerlingen maken maatwerk noodzakelijk. Diverse scholen zeggen dat ze het doelgroepenmodel gebruiken bij het bepalen van deze doelen. Voor de uitstroombestemming vervolgonderwijs zeggen de scholen vaker concrete doelen voor taal en rekenen te formuleren dan voor leerlingen met een andere uitstroombestemming. Met name voor de uitstroombestemmingen arbeid en dagbesteding zijn volgens de scholen ook sociale doelen zoals zelfredzaamheid en werknemersvaardigheden erg belangrijk (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).

Individuele doelen compliceren sturing door bestuur • Een ruime meerderheid van de scholen gaf in de vragenlijst aan dat hun bestuur hen stimuleert om ambitieuze doelen te stellen voor taal en rekenen. Ook gaven ze aan dat hun besturen regelmatig de resultaten met hen bespreken. Enkele besturen noemen in de gesprekken dat ze door het ontbreken van doelen op groeps- of schoolniveau moeilijk planmatig en doelgericht op taal en rekenen kunnen sturen. Besturen hebben vooral zicht op het al dan niet realiseren van de ontwikkelingsperspectieven van leerlingen. Ze hebben een veel minder goed beeld van de behaalde resultaten voor taal en rekenen op schoolniveau (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).

Voornamelijk procesdoelen voor burgerschap • Een minderheid van de scholen gaf in de vragenlijst aan een visie en concrete doelen te hebben voor burgerschap. In de gesprekken noemen besturen en scholen vooral procesdoelen voor burgerschap. Dit zijn bijvoorbeeld het aanbod herijken, een visie bepalen, de huidige activiteiten beter vastleggen en samenhangende leerlijnen voor burgerschap


 Sturing

ontwikkelen. Verder stelt een deel van de besturen dat de nieuwe wettelijke burgerschapseisen hebben gezorgd voor meer bewustwording en aandacht voor burgerschap. Scholen zeggen al veel aan burgerschap te doen. Besturen en scholen lichten toe dat zij hierbij spanning ervaren. Enerzijds willen zij het thema burgerschap niet instrumentaliseren en anderzijds hebben ze de behoefte aan duidelijke handvatten om uitwerking te geven aan de nieuwe wettelijke burgerschapseisen (Inspectie van het Onderwijs, 2023h).

Verantwoording opbrengsten

Uitstroom conform ontwikkelingsperspectief • Van de schoolverlaters in het so die niet verplicht zijn om aan een eindtoets deel te nemen en de schoolverlaters in het vso die geen examentrajecten doorlopen, hebben we geen beeld van hun prestaties op taal en rekenen. Wel vullen alle (v)so-scholen elk jaar een vragenlijst in, waarin ze onder andere aangeven of hun leerlingen zich op het niveau van hun ontwikkelingsperspectief hebben ontwikkeld. Indien dit het geval is, betekent dit impliciet dat de streefniveaus die de school voor de leerling voor taal, rekenen en de sociaal-emotionele ontwikkeling in het ontwikkelingsperspectief heeft vastgesteld, in voldoende mate zijn behaald om de overstap naar een beoogde vervolgbestemming te kunnen maken. In het schooljaar 2021-2022 stroomde ongeveer 92% van de schoolverlaters in het so uit op of boven het niveau van hun ontwikkelingsperspectief. Voor de schoolverlaters in het vso betrof het ongeveer 85% (Inspectie van het Onderwijs, 2023e).

Monitoronderzoek verantwoording eindresultaten • In de periode september-november 2022 voerde de inspectie bij een representatieve groep van 30 scholen voor speciaal onderwijs een monitoronderzoek uit. Onderzocht werd of deze scholen zich over de eindresultaten van hun schoolverlaters kunnen verantwoorden. Voor meer informatie, zie Inspectie van het Onderwijs, 2023f.

Resultaatgerichte voorbereiding op de uitstroombestemming • Vrijwel alle scholen hanteren streefniveaus voor taal en rekenen. Zo kunnen ze de leerlingen resultaatgericht op het te behalen eindniveau voorbereiden. Afgestemd op de uitstroombmogelijkheden van de leerlingen – variërend van uitstroom naar vso-dagbesteding tot regulier vervolgonderwijs op niveau havo/vwo – formuleren de scholen de streefniveaus als streefdoelen op leerlijnen, niveaus op leerlijnen of functioneringsniveaus op genormeerde toetsen (Inspectie van het Onderwijs, 2023f).

Integrale ontwikkeling bepalend voor het schooladvies • De laatste resultaatmetingen in het jaar van schoolverlaten gebruiken de scholen om vast te stellen of een leerling de overstap naar een beoogde vervolgbestemming kan maken en om daarmee een schooladvies te formuleren. Voor een succesvolle uitstroom vinden de scholen het belangrijk en soms doorslaggevend dat de leerlingen zich sociaal-emotioneel voldoende ontwikkeld hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Voor leerlingen die uitstromen naar het vervolgonderwijs zijn er toelatingseisen. Voor deze leerlingen is het daarom belangrijker dat zij de streefniveaus voor taal en rekenen daadwerkelijk behalen. Deze groep leerlingen is sinds 2 jaar verplicht aan een eindtoets deel te nemen. Met de eindtoets beschikken de so-scholen nu over een extra instrument om te bepalen of het beoogde niveau van vervolgonderwijs bij de schoolverlater past.

Vaak geen apart beeld van onderwijsresultaten schoolverlaters • Sommige bevroegde scholen vinden het aantal schoolverlaters van één schooljaar en per leerroute te klein om aan de eindresultaten conclusies te kunnen verbinden. Bovendien zeggen scholen vaak liever te kijken naar de integrale ontwikkeling van individuele schoolverlaters. Hierbij wordt een streefniveau voor rekenen en/of taal soms niet (volledig) behaald, maar dit wordt niet als belemmerend gezien voor een succesvolle overstap naar de beoogde vervolgbestemming (Inspectie van het Onderwijs, 2023f).

Kansrijke veranderingen • Het aantal besturen dat in het (v)so actief is, is om verschillende redenen afgenomen (Inspectie van het Onderwijs, 2023f). Zo hadden sommige besturen een enkele school voor (v)so, die ze hebben overgedragen aan een bestuur dat al meer scholen voor (v)so onder zijn hoede had.

Sturing

Ook zijn enkele besturen gefuseerd, soms om financiële redenen of om voortaan samen een dekkend onderwijs- en ondersteuningsaanbod in een regio te kunnen realiseren. Dergelijke ontwikkelingen kunnen bijdragen aan de uitwisseling van expertise en het verbeteren van de kansen voor (v)so-leerlingen. De leerlingen kunnen dan bijvoorbeeld gebruik maken van meer praktijkmogelijkheden. Ook kan dit scholen gemakkelijker maken om samen te werken bij diplomagericht onderwijs en afspraken te maken voor tussentijdse uitstroom naar het regulier onderwijs.

Samenwerkingsvormen speciaal en regulier • Met de invoering van passend onderwijs zijn er uiteenlopende vormen van samenwerking tussen regulier en speciaal onderwijs op gang gekomen. De samenwerking varieert van een symbioseklas voor speciaal onderwijs binnen een school voor regulier onderwijs tot integratie van reguliere en speciale scholen binnen één schoolgebouw. Door gebruik te maken van elkaars expertise en faciliteiten komen er volgens de scholen meer mogelijkheden om een passend aanbod te creëren voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften (VO-raad et al., 2020a). Naast onderwijs-pedagogische overwegingen zien we ook situaties waarbij een negatieve verevening of demografische krimp redenen zijn om de samenwerking tussen regulier en speciaal te intensiveren.

Beleidsregel experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs • Besturen die zich inspannen om integratie en samenwerking mogelijk te maken, voelen zich beperkt in randvoorwaarden, financiering en wettelijke mogelijkheden. Ze hebben behoefte aan nieuwe wet- en regelgeving en beleidsmaatregelen, die innovatie en intensieve samenwerking en integratie ondersteunen en stimuleren. Sinds enkele jaren biedt de ‘Beleidsregel experimenten samenwerking regulier en speciaal onderwijs’ scholen ruimte om nieuwe samenwerkingsvormen te ontwikkelen. Op dit moment zijn er 37 door het ministerie toegekende praktijkinitiatieven. De deelnemende scholen zeggen in een evaluatie met hun experimenten positieve effecten te bereiken, zoals een beter en passender onderwijsprogramma, flexibele leerroutes en efficiënt gebruik van voorzieningen, praktijkruimten en schaars personeel (VO-raad et al., 2020b).

Experiment voor betere onderwijszorgarrangementen • Sommige leerlingen zijn gebaat bij een integraal aanbod van zorg en onderwijs in de vorm van zogenoemde onderwijszorg-arrangementen. Om dit te realiseren, zijn op verschillende plaatsen initiatieven ontwikkeld waarbij onderwijs, zorg en gemeenten maatwerktrajecten bieden. Ook in dit verband worden knelpunten ervaren rondom wetgeving en financiering (Inspectie van het Onderwijs, 2022a). In januari 2023 is daarom een experiment gestart voor onderwijszorgarrangementen, waarbij mag worden afgeweken van enkele bepalingen in de onderwijswetten (onderwijstijd, onderwijshoud, onderwijslocatie en bekostiging). Er zijn 39 initiatieven die een toekenning hebben ontvangen voor deelname aan het experiment. Naast scholen en zorgaanbieders die aan het experiment deelnemen, zijn ook samenwerkingsverbanden actief betrokken.

Sturing op de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs

Oordeel over sturing • Vanaf januari 2022 is de inspectie begonnen met het uitvoeren van 4-jaarlijkse onderzoeken naar de kwaliteit van de besturen volgens het in 2021 herziene waarderingskader. Daardoor is een vergelijking met eerdere jaren niet mogelijk. Besturen krijgen nu een eindoordeel over het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambities. Op basis van het oordeel over 3 standaarden komen we tot een totaaloordeel komen over de besturing. De 3 standaarden zijn: Visie, ambities en doelen, Uitvoering en kwaliteitscultuur en Evaluatie, verantwoording en dialoog. Als 1 van deze standaarden onvoldoende is, is het eindoordeel over de besturing ook onvoldoende. Als minstens 2 standaarden als goed worden gewaardeerd en geen van de standaarden onvoldoende is, is het eindoordeel over de besturing goed.

Kwaliteitszorg bij 7 van 18 onderzochte besturen onvoldoende • In het kalenderjaar 2022 zijn 18 besturen met scholen die (v)so aanbieden onderzocht. Bij 7 van de 18 besturen was sprake van onvoldoende kwaliteit, omdat één of meer standaarden het oordeel onvoldoende kregen. 3 van de 18 besturen kregen de waardering goed en de 8 overige het oordeel voldoende. Bij 6 besturen met


 Sturing

een onvoldoende zijn tekortkomingen geconstateerd op de standaard evaluatie, verantwoording en dialoog'. Daarnaast werd 3 keer de standaard visie, ambities en doelen en 3 keer de standaard uitvoering en kwaliteitscultuur als onvoldoende beoordeeld (Inspectie van het Onderwijs, 2023e).

Geen heldere ambities, doelen en resultaten • Indien het stelsel van kwaliteitszorg van een bestuur niet voldoet aan de wettelijke vereisten, betekent dit vooral dat de ambities en doelen van het bestuur vaak onvoldoende duidelijk en concreet zijn. Daardoor is het voor het bestuur slechts beperkt mogelijk om op de kwaliteit en de resultaten van het onderwijs en de voorwaarden te sturen. Ook zijn de evaluatie en beoordeling in hoeverre de ambities, doelen en het beleid zijn gerealiseerd, dan vaak onvoldoende. Bovendien constateert de inspectie vaker dat de schoolgidsen van de scholen en het jaarverslag van het bestuur geen onderwijsdoelen bevatten en geen beschrijving van de resultaten die met het onderwijsleerproces zijn bereikt.

Informatie ontbreekt in het jaarverslag • De jaarverslagen van besturen schieten ook vaak op andere punten tekort. Daarin ontbreekt soms een continuïteitsparagraaf waarin het bestuur duidelijk maakt welke beheersmaatregelen het neemt bij belangrijke risico's die het heeft benoemd. Bijzondere aandacht vraagt de verslaglegging van de intern toezichthouder in het jaarverslag. Die is vaak onvoldoende omdat er niets beschreven staat over het toezicht op de doelmatige besteding van middelen (Inspectie van het Onderwijs, 2023c). Ook ligt niet duidelijk vast hoe en met welk resultaat de intern toezichthouder het bestuur ondersteunt bij beleidsvraagstukken.

Financieel beheer

Bekostiging onrechtmatig ontvangen en/of besteed • De inspectie constateert jaarlijks dat een aantal besturen onrechtmatig bekostiging ontvangen of bekostiging onrechtmatig hebben besteed. Zo zijn er (v)so-scholen die buiten de bestaande mogelijkheden om de bekostiging gebruiken om het onderwijs op een particuliere instelling te laten verzorgen of die onderwijs geven op een locatie die formeel geen schoollocatie is. Het komt ook voor dat besturen onterecht een BRIN-nummer in stand houden bij scholen die samen feitelijk één school vormen. Ook is er soms vermenging van groepen leerlingen van verschillende onderwijssoorten, zonder dat er sprake is van symbiose of de experimenteerregeling. Ten slotte zijn er scholen die verzuimen ontheffing aan te vragen voor afwijking van de onderwijstijd. In deze gevallen is niet voldaan aan de bekostigingsvoorwaarden die voortvloeien uit de wet. Een andere bekostigingsvoorwaarde is dat leerlingen op de teldatum ingeschreven dienen te staan én de leerling is toegelaten met een toelaatbaarheidsverklaring tot het speciaal onderwijs. Bij een controle hierop heeft de inspectie geconstateerd dat hieraan meestal is voldaan, maar ook enkele gevallen aangetroffen waar dat niet zo was.

Gezonde financiële positie voor besturen • De besturen ontvingen in 2021 ongeveer 1,2 miljard euro aan rijksbijdragen. Deze besturen laten, gemiddeld genomen, een gezonde financiële positie zien. De liquiditeit (3,05) en de solvabiliteit (0,73) liggen in 2021 ruim boven de signaleringswaarden van de inspectie. De rentabiliteit geeft de verhouding weer van het resultaat ten opzichte van de totale baten. De rentabiliteit is in 2021 toegenomen tot 1,89%. De belangrijkste reden voor de stijging zijn vermoedelijk de middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs die besturen in de laatste maanden van 2021 ontvingen, maar dat jaar nog niet volledig uitgaven (Inspectie van het Onderwijs, 2023c).



Literatuur

- Adriaens, H., & De Vos, K. (2022). *Historische formatie- en stroomgegevens Primair onderwijs*. Centerdata
- Adriaens, H., Elshout, M., & Elshout, S. (2022). *Personeelstekorten primair onderwijs*. Peildatum 1 oktober 2022. Centerdata.
- Boer, M., Van Dorsselaer, S., De Looze, M., De Roos, S., Brons, H., Van den Eijnden, R., Monshouwer, K., Huijnk, W., Ter Bogt, T., Vollebergh, W., & Stevens, G. (2022). *HBSC 2021: Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. Universiteit Utrecht.
- DUO (2022). *Staatsexamenmonitor Voortgezet Onderwijs 2022*. DUO.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2022). *Voortgangsbrief intensief toezicht inspecties JII's*. Brief 28 oktober 2022. Inspectie Justitie en Veiligheid.
- Inspectie van het Onderwijs (2022a). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Monitor leskwaliteit so. Technische rapportage*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022c). *Monitor leskwaliteit vso. Technische rapportage*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2022d). *Peil.Burgerschap. Einde speciaal (basis)onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023a). *Peil.Taal en rekenen. Einde bo, sbo en so 2021/2022*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023b). *Technisch rapport cohorten en aansluiting arbeidsmarkt. De Staat van het Onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023c). *Technisch rapport financiële kwaliteit. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023d). *Technisch rapport kennis en vaardigheden van beginnende leraren in het funderend onderwijs. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023e). *Technisch rapport monitoring (voortgezet) speciaal onderwijs. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023f, te verschijnen). *Technisch rapport monitoronderzoek OR1 en OR2 speciaal onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023g). *Technisch rapport onderwijsaanbod rekenen op referentieniveau 1S/2S in het bo, vo, so en vso. De Staat van het onderwijs 2023*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2023h). *Technisch rapport stelselonderzoek basisvaardigheden*. Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2021). *Terug naar leren. Onderwijszorgarrangementen binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel: een verkenning*. Inspectie van het Onderwijs.
- OCW (2022a). *Nationaal Programma Onderwijs: derde voortgangsrapportage*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2022b). *Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Van der Grift, W., & Helms-Lorenz, M. (2014). *De reductie van de voortijdige beroepsverlating in het VO. Eindrapportage Onderwijs Bewijs*. Radboud Universiteit.
- VO-raad, PO-Raad, & Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg (2020a). *Intensieve samenwerking en integratie van speciaal en regulier onderwijs. Zes portretten*. Steunpunt Passend Onderwijs; Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg.
- VO-raad, PO-Raad, & Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg (2020b). *Intensieve samenwerking en integratie van speciaal en regulier onderwijs. Tien praktijkvoorbeelden*. Steunpunt Passend Onderwijs; Nederlands Centrum Onderwijs en Jeugdzorg.